

# Sverige i Afghanistan 2001–2021

Erfarenheter och lärdomar

*Betänkande av den parlamentariska kommittén  
för utvärdering av Sveriges engagemang  
i Afghanistan under åren 2001–2021*

*Stockholm 2024*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2024:92**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1093-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-1094-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Regeringen beslutade den 9 juni 2022 att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska göra en utvärdering av Sveriges samlade engagemang i Afghanistan mellan åren 2001 och 2021. Syftet med utvärderingen är att klargöra vilka resultat det samlade engagemanget bidragit till och vilka lärdomar som kan dras av den svenska närvaron i Afghanistan under perioden. Enligt kommittédirektiven 2022:60 (bilaga 1) skulle uppdraget redovisas senast den 9 juni 2024. Den 25 april 2024 fattade regeringen beslut om tilläggsdirektiv 2024:43 (bilaga 2) varigenom utredningstiden utsträcktes till den 31 december 2024.

Förre ambassadören Lennarth Hjelmåker förordnades den 9 juni 2022 som ordförande för kommittén. Följande personer, som nominerades av respektive parti i Riksdagen, förordnades som ledamöter i kommittén den 26 april 2023: riksdagsledamöterna Johan Andersson och Alexandra Völker samt förre riksdagsledamoten ClasGöran Carlsson, Socialdemokraterna; riksdagsledamöterna Björn Söder och Lars Wistedt, Sverigedemokraterna; Katarina Tolgfors och Hans Wallmark, Moderaterna; journalisten Anders Fänge, Vänsterpartiet; riksdagsledamoten Kerstin Lundgren, Centerpartiet; riksdagsledamoten Mikael Oscarsson, Kristdemokraterna; förra riksdagsledamoten Lotta Hedström, Miljöpartiet de gröna samt förra riksdagsledamoten Nina Larsson, Liberalerna. Ledamoten Hans Wallmark entledigades den 16 augusti 2024 och riksdagsledamoten Stefan Olsson, Moderaterna, förordnades som ledamot i kommittén.

Som sakkunniga i kommittén förordnades från och med den 23 maj 2023 kanslirådet Anja Glavinic Jones från Försvarsdepartementet samt ämnesrådet Kerstin Lindblad från Justitiedepartementet.

Förra ambassadören Peter Tejler förordnades som sakkunnig från Utrikesdepartementet från och med den 8 juni 2023.

Som experter förordnades den 17 januari 2024 projektledaren Cecilia Hull Wiklund, Folke Bernadotteakademien; förra översten Olof Granander, Försvarsmakten; enhetschefen Louise Weber, Migrationsverket samt konsulten Karin Kronlid, Sida.

Sekretariatet har bestått av departementsrådet Helena Pilsas som huvudsekreterare från och med den 12 september 2022 och departementssekreteraren Isak Myrestam som biträdande sekreterare från och med den 1 september 2022. Kanslissekreteraren Evis Bergenlöv har från och med den 1 september 2023 tjänstgjort med arbetstid på 60 procent som biträdande sekreterare.

Härmed överlämnar kommittén sitt betänkande *Sverige i Afghanistan 2001–2021 – Erfarenheter och lärdomar* (SOU 2024:92).

Kommitténs uppdrag är i och med detta slutfört.

Stockholm i december 2024

Lennarth Hjelmåker

Johan Andersson  
Anders Fänge  
Nina Larsson  
Stefan Olsson  
Björn Söder  
Alexandra Völker

ClasGöran Carlsson  
Lotta Hedström  
Kerstin Lundgren  
Mikael Oscarsson  
Katarina Tolgfors  
Lars Wistedt

/Helena Pilsas  
Isak Myrestam  
Evis Bergenlöv

# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Kommitténs förord</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>Förkortningar</b> .....  | <b>11</b> |
| <b>Sammanfattning</b> .....   | <b>17</b> |
| <b>1 Kommitténs uppdrag och arbete</b> .....                                | <b>39</b> |
| <b>2 Bakgrund om Afghanistan och det internationella sammanhanget</b> ..... | <b>43</b> |
| 2.1 Om Afghanistan .....  | 43        |
| 2.1.1 Basfakta .....  | 43        |
| 2.1.2 Afghanistans äldre historia .....                                     | 45        |
| 2.1.3 Afghanistans yngre historia .....                                     | 46        |
| 2.1.4 Kulturer, traditioner och könsrelationer i Afghanistan .....          | 49        |
| 2.2 Afghanistan under det internationella engagemanget 2001–2021 .....      | 52        |
| 2.2.1 Talibanrörelsens maktövertagande .....                                | 62        |
| 2.3 Det regionala perspektivet .....  | 64        |
| 2.4 Samhället som Sverige och andra länder mötte i Afghanistan .....        | 67        |
| <b>3 Kartläggning av Sveriges engagemang i Afghanistan</b> .....            | <b>69</b> |
| 3.1 Diplomatisk närvaro och engagemang i Afghanistan .....                  | 69        |
| 3.2 Övergripande inriktning av Sveriges engagemang .....                    | 71        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 3.3      | Utrikes- och säkerhetspolitiska insatser .....  | 74         |
| 3.3.1    | Styrdokument och inriktning.....  | 74         |
| 3.3.2    | Sveriges militära insatser – bakgrund<br>och omfattning .....   | 78         |
| 3.3.3    | Kostnader för utrikes- och säkerhetspolitiska<br>insatser .....   | 87         |
| 3.3.4    | Åtgärder inom utrikes- och säkerhetspolitiken<br>för att förbättra kvinnors och flickors<br>situation ..... | 91         |
| 3.4      | Biståndsinsatser .....  | 93         |
| 3.4.1    | Styrdokument och inriktning.....  | 93         |
| 3.4.2    | Statliga och andra offentliga aktörers<br>biståndsverksamhet.....   | 102        |
| 3.4.3    | Civilsamhällesaktörers biståndsverksamhet .....   | 110        |
| 3.4.4    | Kostnader för biståndet .....   | 112        |
| 3.4.5    | Åtgärder inom biståndet för att förbättra<br>kvinnors och flickors situation.....                           | 116        |
| 3.5      | Styrning, samordning och samverkan .....  | 120        |
| 3.5.1    | Styrning, samordning och samverkan i Sverige...   | 120        |
| 3.5.2    | Styrning, samordning och samverkan<br>i ett internationellt sammanhang.....                                 | 123        |
| 3.5.3    | En samlad insats över politikområden .....  | 127        |
| 3.6      | Ekonomiska oegentligheter och korruption.....   | 130        |
| <b>4</b> | <b>Utvärdering av Sveriges engagemang i Afghanistan .....</b>   | <b>135</b> |
| 4.1      | Utvärderingar och uppföljningar.....  | 135        |
| 4.1.1    | Generella svenska utvärderingar<br>och uppföljningar .....  | 136        |
| 4.1.2    | Uppföljning av den militära insatsen .....  | 138        |
| 4.1.3    | Uppföljning av biståndet .....  | 143        |
| 4.1.4    | Uppföljning av svenska insatsers påverkan<br>på kvinnors och flickors situation .....                       | 154        |
| 4.1.5    | Myndigheternas egna bedömningar.....  | 158        |
| 4.1.6    | Uppföljning av styrning, samordning<br>och samverkan.....   | 163        |
| 4.1.7    | Uppföljning av ekonomiska oegentligheter<br>och korruption .....  | 165        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 4.1.8    | Andra länders samt internationella organisationers uppföljningar .....          | 173        |
| 4.2      | Målsättningar och måluppfyllelse .....  | 187        |
| 4.2.1    | Ramverk för kommitténs bedömning och slutsatser om mål och måluppfyllelse ..... | 187        |
| 4.2.2    | Vilka var målsättningarna? .....  | 190        |
| 4.2.3    | Var målsättningarna relevanta? .....  | 195        |
| 4.2.4    | Har målsättningarna uppfyllts? .....  | 198        |
| 4.2.5    | Resonemang om svenska insatsers bärkraftighet .....                             | 208        |
| <b>5</b> | <b>Evakueringen 2021 .....</b>  | <b>211</b> |
| 5.1      | Regelverk med betydelse för evakueringen .....                                  | 211        |
| 5.1.1    | Tillämpning av regelverken vad gäller Afghanistan .....                         | 214        |
| 5.2      | Händelseförloppet före, under och efter evakueringen 2021 .....                 | 215        |
| 5.2.1    | Upptakten till evakueringsinsatsen .....  | 215        |
| 5.2.2    | Åtgärder och beslut i samband med evakueringen 2021 .....                       | 218        |
| 5.2.3    | Det operativa arbetet – fas ett .....   | 221        |
| 5.2.4    | Det operativa arbetet – fas två .....   | 223        |
| 5.3      | Samordning och samverkan i samband med evakueringen .....                       | 224        |
| 5.3.1    | Samordning och samverkan mellan svenska myndigheter .....                       | 224        |
| 5.3.2    | Samordning och samverkan med andra länder ....                                  | 226        |
| 5.3.3    | Samordning och samverkan med civilsamhället ..                                  | 227        |
| 5.4      | Myndigheternas egna bedömningar .....   | 228        |
| 5.5      | Konstitutionsutskottets granskning av evakueringen 2021 .....                   | 233        |
| 5.6      | Några andra länders uppföljningar av evakueringen 2021 .....                    | 234        |
| 5.6.1    | Danmark .....   | 234        |
| 5.6.2    | Finland .....   | 235        |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 5.6.3 | Norge.....                                | 235 |
| 5.6.4 | Storbritannien.....                       | 236 |
| 5.6.5 | Tyskland .....                            | 237 |
| 5.6.6 | USA .....                                 | 237 |
| 5.7   | Lärdomar av evakueringen 2021 .....       | 239 |
| 5.7.1 | Avslutande kommentar om evakueringen..... | 247 |

## **6 Lärdomar av Sveriges engagemang i Afghanistan..... 249**

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 6.1   | Ett ramverk att bygga slutsatser och lärdomar på .....                                      | 250 |
| 6.2   | Kommitténs lärdomar på sex prioriterade områden.....  | 251 |
| 6.2.1 | Område 1: Kontext och miljö för såväl den internationella som den svenska insatsen .....    | 253 |
| 6.2.2 | Område 2: Att delta i ett större internationellt sammanhang .....                           | 258 |
| 6.2.3 | Område 3: Mål, styrning och samverkan.....  | 262 |
| 6.2.4 | Område 4: Nödvändiga förutsättningar för långsiktiga resultat och effekter .....            | 270 |
| 6.2.5 | Område 5: Genomförande av verksamheten på plats i Afghanistan.....                          | 277 |
| 6.2.6 | Område 6: Från rapportering, uppföljning och utvärdering till ändrade förhållningssätt..... | 278 |
| 6.2.7 | Kommitténs avslutande kommentar om lärdomar .....   | 281 |

## **Referenser..... 283**

### **Bilagor**

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2022:60.....   | 307 |
| Bilaga 2 | Kommittédirektiv 2024:43.....   | 313 |
| Bilaga 3 | Utredningens intervjuer och samtal.....                                     | 315 |
| Bilaga 4 | Tidslinje över viktiga händelser i Afghanistan, Sverige och omvärlden ..... | 319 |
| Bilaga 5 | Karta över Afghanistan i regionen .....                                     | 339 |
| Bilaga 6 | Karta över Afghanistan .....  | 341 |
| Bilaga 7 | Karta över Kabul.....   | 343 |



# Kommitténs förord

Sveriges engagemang i Afghanistan har sammantaget utgjort en av de mest långvariga och omfattande internationella insatser som Sverige bidragit till. Kommitténs arbete med att kartlägga och utvärdera detta har haft karaktären av en sammanfattande läroprocess. Det är kommitténs förhoppning att de lärdomar som vuxit fram och som redovisas i detta betänkande kommer till användning i framtida insatser och stöd.

Kommittén önskar framföra ett varmt tack till alla de tusentals svenskar som under flera decennier arbetat med de svenska insatserna i Afghanistan. Från civilsamhället, som diplomater, biståndsarbetare, militärer, poliser och experter, som arbetat sida vid sida med lokalanställda afghaner. Ett riskfyllt, inte sällan farligt arbete, som utförts under krävande omständigheter. Detta vittnar också om det djupa engagemang som funnits – och finns – i Sverige för Afghanistans folk. Engagemanget har präglats av hängivenhet och en önskan att bidra. Utan detta hade de framgångar som ändå nåddes, och som åtminstone under en tid kunde tända en gnista av hopp hos delar av den hårt prövade befolkningen i Afghanistan, inte varit möjliga. Många av dem som tjänstgjort i Afghanistan har burit med sig sina erfarenheter hem. Några kom inte hem och fick betala det yttersta priset. Kommitténs tankar går särskilt till deras anhöriga.



# Förkortningar

|        |   |
|--------|---|
| AAN    | Afghanistan Analysts Network  |
| ACBAR  | Agency Coordinating Body for Afghan Relief and Development  |
| ADB    | Asian Development Bank (Asiatiska utvecklingsbanken)  |
| ADF    | Asian Development Fund  |
| AfPak  | Afghanistan-Pakistan (begreppet användes främst för att beskriva kretsen av de särskilda sändebuden, se SRAP)                                 |
| AIHRC  | Afghanistan Independent Human Rights Commission   |
| ALP    | Afghan Local Police   |
| AMIP   | Afghanistan Mechanism for Inclusive Peace   |
| ANA    | Afghan National Army  |
| ANA TF | Afghan National Army Trust Fund   |
| ANDS   | Afghanistan National Development Strategy   |
| ANP    | Afghan National Police  |
| ANPDF  | Afghanistan National Peace and Development Framework  |
| ANSF   | Afghan National Security Forces   |
| APF    | Afghanistan Partnership Framework   |
| APSM   | Afghanistan Peace Support Mechanism   |
| ARCS   | Afghan Red Crescent Society   |
| AREU   | Afghanistan Research and Evaluation Unit  |
| ARTF   | Afghanistan Reconstruction Trust Fund   |
| BEGE   | Basic Education and Gender Equality   |
| BMZ    | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Tysklands federala ministerium för ekonomiskt samarbete och utveckling) |

|       |   |
|-------|---|
| BRAC  | Bangladesh Rural Advancement Committee  |
| BSA   | Bilateral Security Agreement  |
| CAPD  | Cooperation Agreement on Partnership and Development (samarbetsavtal om partnerskap och utveckling mellan EU och Afghanistan) |
| CBD   | Community-Based Development   |
| CBE   | Community-Based Education   |
| CC    | Citizens' Charter   |
| CDC   | Community Development Council   |
| CEDAW | Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women  |
| CIMIC | Civil-Military Cooperation  |
| CNL   | Camp Northern Lights  |
| COIN  | Counterinsurgency   |
| CPI   | Corruption Perception Index   |
| DIIS  | Dansk institut for internationale studier   |
| EBA   | Expertgruppen för biståndsanalys  |
| EBAO  | Effect-Based Approach to Operations   |
| EEAS  | European External Action Service (EU:s utrikestjänst)   |
| ELECT | Ensuring Legal and Electoral Capacity for Tomorrow  |
| EU    | Europeiska unionen  |
| EUPOL | European Union Police Mission   |
| EUSR  | European Union Special Representative   |
| FBA   | Folke Bernadotteakademin  |
| FCDO  | Foreign, Commonwealth and Development Office  |
| FIIA  | Finnish Institute of International Affairs  |
| FN    | Förenta nationerna  |
| FOI   | Totalförsvarets forskningsinstitut  |
| FS    | Fortsättningsstyrka   |
| FSB   | Forward Support Base  |
| Fö    | Försvarsdepartementet   |
| FöU   | Försvarsutskottet   |
| HAW   | Heavy Airlift Wing  |
| HDI   | Human Development Index   |
| HPC   | High Peace Council  |
| ICAI  | Independent Commission for Aid Impact   |
| ICRC  | International Committee of the Red Cross  |

|        |  |
|--------|--|
| IED    | Improvised Explosive Device  |
| IFRC   | International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies   |
| IKFF   | Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet  |
| ILO    | International Labour Organization<br>(Internationella arbetsorganisationen)  |
| IMF    | International Monetary Fund<br>(Internationella valutafonden)  |
| IMS    | International Media Support  |
| IOB    | Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (det nederländska utrikesministeriets policy- och utvärderingsenhet) |
| IOM    | International Organization for Migration<br>(FN:s migrationsorganisation)  |
| IRC    | International Rescue Committee   |
| Isaf   | International Security Assistance Force  |
| ISKP   | Islamic State – Khorasan Province  |
| JANIB  | The Joint Afghan–Nato Inteqal Board  |
| JAT    | Joint Action Team  |
| JCMB   | Joint Coordination and Monitoring Board  |
| JFC    | Joint Forces Command   |
| Ju     | Justitiedepartementet  |
| KU     | Konstitutionsutskottet   |
| KUNO   | Platform for Humanitarian Knowledge Exchange in the Netherlands  |
| KUT    | Sidas kvalitetssäkrings- och utredningsenhet   |
| LOTFA  | Law and Order Trust Fund for Afghanistan   |
| MAPA   | Mine Action Programme of Afghanistan   |
| MEC    | Monitoring and Evaluation Committee  |
| MOT    | Military Observation Team  |
| MoU    | Memorandum of Understanding  |
| MR     | Mänskliga rättigheter  |
| MSB    | Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  |
| MSF    | Médecins Sans Frontières (Läkare Utan Gränser)   |
| MSIA   | Marie Stopes International Afghanistan   |
| NAP    | National Action Plan   |
| Nato   | North Atlantic Treaty Organization   |
| NB TSU | Nordic Baltic Transition Support Unit  |

|          |   |
|----------|---|
| NGO      | Non-governmental organisation   |
| NIMH     | The Netherlands Institute for Military History  |
| NIOD     | Institute for War, Holocaust<br>and Genocide Studies  |
| NPP      | National Priority Program   |
| NRAP     | National Rural Access Program   |
| NSP      | National Solidarity Programme   |
| NTM-A    | NATO Training Mission – Afghanistan   |
| OCHA     | Office for the Coordination of Humanitarian<br>Affairs (FN:s kontor för samordning<br>av humanitärt bistånd)              |
| ODA      | Official Development Assistance   |
| OECD-DAC | Organization for Economic Co-operation and<br>Development – Development Assistance<br>Committee (OECD:s biståndskommitté) |
| OEF      | Operation Enduring Freedom  |
| OFS      | Operation Freedom’s Sentinel  |
| OMLT     | Operational Mentoring and Liaison Team  |
| OSSE     | Organisationen för säkerhet och samarbete<br>i Europa   |
| PRT      | Provincial Reconstruction Team  |
| PRT-MeS  | Provincial Reconstruction Team – Mazar-e Sharif   |
| RAIP     | Rural Access Improvement Programme  |
| RC N     | Regional Command North  |
| RECCA    | Regional Economic Cooperation Conference<br>on Afghanistan  |
| RiR      | Riksrevisionen  |
| RK       | Regeringskansliet   |
| RSM      | Resolute Support Mission  |
| SAK      | Svenska Afghanistankommittén  |
| SCR      | Senior Civilian Representative  |
| SHAPE    | Supreme Headquarters Allied Powers Europe   |
| Sida     | Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete  |
| SIGAR    | Special Inspector General for Afghanistan<br>Reconstruction   |
| SOFA     | Status of Forces Agreement  |
| SOG      | Särskilda operationsgruppen   |
| SOU      | Statens offentliga utredningar  |

|          |  |
|----------|--|
| SRAP     | Special Representative for Afghanistan and Pakistan  |
| SRHR     | Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter  |
| SRK      | Svenska Röda Korset  |
| SMSG     | Special Representative of the Secretary-General  |
| SRV      | Statens räddningsverk  |
| STFA     | Special Trust Fund for Afghanistan   |
| TF NL    | Task Force Northern Lights   |
| TI       | Transparency International   |
| TMAF     | Tokyo Mutual Accountability Framework  |
| TPM      | Third Party Monitoring   |
| TST      | Transition Support Team  |
| UD       | Utrikesdepartementet   |
| UFöU     | Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet   |
| UI       | Utrikespolitiska institutet  |
| UN Women | United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (FN:s enhet för jämställdhet och kvinnors egenmakt) |
| Unama    | United Nations Assistance Mission in Afghanistan (FN:s stödmission till Afghanistan)                                       |
| UNCAC    | United Nations Convention against Corruption   |
| UNDP     | United Nations Development Programme (FN:s utvecklingsprogram)   |
| UNESCO   | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur)  |
| UNHCR    | United Nations High Commissioner for Refugees (FN:s flyktingorgan)   |
| UNICEF   | United Nations Children's Fund (FN:s barnfond)   |
| UNMAS    | United Nations Mine Action Service (FN:s minröjningsorganisation)  |
| UNOPS    | United Nations Office for Project Services (FN:s upphandlingsorgan)  |
| USAID    | United States Agency for International Development   |
| USIP     | United States Institute of Peace   |
| UU       | Utrikesutskottet   |
| WAW      | Women for Afghan Women   |
| WB       | World Bank (Världsbanken)  |

|     |  |
|-----|--|
| WFP | World Food Programme<br>(FN:s livsmedelsprogram) |
| WPS | Women, Peace and Security                        |
| ÖB  | Överbefälhavare                                  |



# Sammanfattning

## Inledning

### Kommitténs uppdrag och arbete

Regeringen beslutade den 9 juni 2022 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utvärdera Sveriges samlade engagemang i Afghanistan mellan åren 2001 och 2021. Kommitténs uppgift har varit att kartlägga, utvärdera och dra lärdomar av det svenska engagemanget. Kommittén har därutöver särskilt undersökt insatsernas påverkan på kvinnors och flickors situation. I uppdraget har också ingått att redovisa och analysera den svenska operativa evakueringsinsats som genomfördes med början i augusti 2021. Kommittén har biträttats av sakkunniga, experter och sekretariat.

Arbetet har bedrivits brett. Kommittésammanträdena har utgjort kärnan i arbetet som har mynnat ut i ett antal lärdomar. Till sammanträdena har företrädare från myndigheter och organisationer, såväl svenska som utländska, samt politiska företrädare inbjudits för att dela med sig av sina kunskaper om och erfarenheter av Sveriges engagemang i Afghanistan. Sekretariatet har hållit ett rundabords-samtal om kvinnors och flickors åtnjutande av mänskliga rättigheter i Afghanistan. Kommittén har anordnat ett möte i Stockholm med deltagande av bland annat civilsamhället, företrädare för forskarsamfundet och afghanska organisationer. Ett omfattande skriftligt material, från berörda myndigheter och arkiv, har gått igenom. Sekretariatet har träffat ett hundratal personer utöver det femtiotal som medverkat på kommittésammanträdena. Två konsulter har gått igenom ett stort antal utvärderingar av svenskt bistånd till Afghanistan respektive undersökt hur det svenska engagemanget bidragit till att främja kvinnors och flickors roll. Samma konsulter har granskat betänkandet ur ett jämställdhets- respektive utvärderingsperspektiv.

## Sammanhang för engagemanget och lärdomar i korthet

Sverige har haft ett långt och brett engagemang i Afghanistan, inledningsvis genom civilsamhällesorganisationer som Svenska Afghanistankommittén (SAK) och humanitärt bistånd genom FN-systemet. Insatserna i Afghanistan har under tjugoårsperioden varit föremål för stort politiskt och samhällsligt intresse, såväl internationellt som i Sverige. Sveriges engagemang i Afghanistan har utgjort en av de mest långvariga och omfattande internationella insatser som Sverige bidragit till. Engagemanget har behandlats löpande i riksdagens utrikes- respektive försvarsutskott samt i sammansatta utskott. Tusentals svenskar har arbetat i landet, många gånger i farliga och utmanande situationer. Sex svenskar har stupat eller dödats när de tjänstgjort i Afghanistan i svensk eller internationell tjänst, liksom två lokalanställda afghanska tolkar. Sverige har tillsammans med många andra länder bidragit till att stödja Afghanistan och dess institutioner samt till att förbättra enskilda människors levnadsförhållanden. I Afghanistan har Sverige agerat bilateralt, som medlemsland i EU och FN, som truppbidragare och som partnerland till Nato. I dessa olika roller har Sverige haft ett varierande handlingsutrymme.

Kommitténs uppdrag sträcker sig från 2001 till 2021; från året då terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 skakade världen till några månader efter Kabuls fall den 15 augusti 2021 och talibanernas maktövertagande i Afghanistan.

Dagens situation i Afghanistan uppvisar få hoppfulla tecken. För kvinnorna och flickorna i landet är situationen särskilt svår. Afghanistan är inte heller längre föremål för lika omfattande internationellt intresse. Andra internationella kriser och konflikter har kommit i förgrunden.

Kommittén har i sitt gemensamma arbete lyssnat, läst, diskuterat och dragit lärdomar vilka redovisas i korthet nedan i tabell 1 och mer utförligt längre fram i sammanfattningen och i betänkandet.

Tabell 1 Översikt av kommitténs lärdomar på sex områden

| Område och lärdomar   |
|---|
| <p><b>1. Kontext och miljö för såväl den internationella som den svenska insatsen.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontext och miljö – en verklighet som ofta förbises i Afghanistan.</li> <li>• Det regionala perspektivet – en dimension som länge tappades bort.</li> <li>• ”Kunskap om” räcker inte – initiala beslut utan grund i den lokala kontexten fick konsekvenser för legitimitet och försoningsprocess.</li> </ul>  |
| <p><b>2. Att delta i ett större internationellt sammanhang.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Svenskt engagemang i ett större internationellt sammanhang – att hantera ett begränsat handlingsutrymme.</li> <li>• Effektivt aktörskap i internationella sammanhang – konsekvent agerande tillsammans med andra ger resultat.</li> </ul>  |
| <p><b>3. Mål, styrning och samverkan.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tydliga och realistiska mål som anpassas över tid – grundbulten i all verksamhet.</li> <li>• Strategier och andra styrdokument – ökad tydlighet och en gemensam syn på deras funktion hade behövts för att ta målen ett steg vidare.</li> <li>• En samlad insats över politikområden – kraven på en tydlig viljeinriktning och strategi än viktigare.</li> <li>• Beslutsfattande och samverkan inom den svenska förvaltningsmodellen – nära kommunikation och samråd krävs.</li> </ul> |
| <p><b>4. Nödvändiga förutsättningar för långsiktiga resultat och effekter.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afghanskt ägarskap – nödvändigt för hållbara resultat.</li> <li>• Förändring och utveckling tar tid – något som underskattades.</li> <li>• Kvinnors och flickors roll, representation och rättigheter i Afghanistan – uteslutning av halva samhället kostar.</li> <li>• Hållbara och bärkraftiga insatser – realistiska tidsperspektiv, fungerande nationellt ägarskap och en inhemsk resursmobilisering förutsätts.</li> </ul>                   |
| <p><b>5. Genomförande av verksamheten på plats i Afghanistan.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektivt genomförande kräver närvaro, resurser, utbildning och kontinuitet – områden med potential för förbättring.</li> </ul>  |
| <p><b>6. Från rapportering, uppföljning och utvärdering till ändrade förhållningssätt.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportering, uppföljning och utvärdering om Sveriges verksamhet i Afghanistan gav regelbunden information – justeringar dröjde.</li> </ul>   |

## Kontext och kartläggning

### Bakgrund om Afghanistan och det internationella sammanhanget

Flera decennier av konflikt hade satt djupa spår i Afghanistan redan före 2001. Det afghanska samhälle som Sverige och andra deltagande länder mötte byggde på komplexa sociala strukturer som formats av många kulturella och religiösa influenser genom historien – i synnerhet olika tolkningar av islam. Det var ett heterogent och

patriarkalt samhälle med en befolkning ärrad av långvarig konflikt och förtryck, fattigdom samt djupa humanitära och utvecklingsmässiga behov. Kvinnor var av tradition förvägrade många rättigheter, skydd och deltagande i beslutsfattande och samhällsliv. Det sociala kontraktet mellan befolkningen och centralmakten saknades och landsbygden hade i stor utsträckning fått klara sig själv.

Efter al-Qaidas terrorattacker mot USA den 11 september 2001 inleddes en amerikanskledd militär offensiv mot talibanrörelsen i Afghanistan. Den snabba offensiven genomfördes i samarbete med olika afghanska krigsherrar. Vid en internationell konferens i Bonn 2001 efter talibanregimens fall lades grunden för en ny islamisk republik som skulle växa fram med internationellt stöd. FN:s säkerhetsråd antog därefter resolutioner för att etablera FN:s stödmission Unama och en internationell säkerhetsstyrka (Isaf) i Afghanistan. Den nya republiken som fick stöd av det internationella samfundet byggdes på en instabil grund. Krigsherrar och så kallade kommendanten som tidigare förtryckt och exploaterat befolkningen fick genom politiska beslut, också med stöd av det internationella samfundet, betydelsefulla poster. Detta bäddade för en växande korrupktion i landet som, tillsammans med det allt sämre säkerhetsläget, bidrog till att den framtidstro som många afghaner kände i republikens inledningsskede falnade. Opiumodling och narkotikahandeln gödde den informella ekonomin och ökade korrupktionen ytterligare. Utvecklingen i Afghanistan var och förblir också nära sammanlänkad med regionala aktörers intressen. Pakistan är central i sammanhanget och både möjliggjorde och motarbetade det internationella engagemanget. Bland annat tilläts talibanerna i stort verka ostört i gränsområdet mellan Afghanistan och Pakistan, vilket underbläste den väpnade konflikten mellan de internationellt understödda afghanska säkerhetsstyrkorna och talibanrörelsen.

Under tjuugoårsperioden tog talibanrörelsen gradvis kontrollen över allt större områden. Civila dödsoffer till följd av konflikten ökade och ansträngningar för en afghansk fredsprocess förblev verkningslösa. I februari 2020 slöts Dohaavtalet mellan USA och talibanrörelsen, utan deltagande av den afghanska regeringen. Avtalet innebar ett slutdatum för den internationella militära närvaron i Afghanistan som USA i april 2021 sköt upp till den 11 september 2021. Under våren och sommaren 2021 genomfördes det internationella trupptillbakadragandet medan intensiva strider pågick

mellan de afghanska parterna. De afghanska säkerhetsstyrkorna tappade successivt kontrollen över distrikt runt om i landet och till sist provinshuvudstäderna för att till slut kollapsa. Den 15 augusti flydde landets president och talibanrörelsen tog kontroll över Kabul samt återutropade det islamiska emiratet Afghanistan.

## Utrikes- och säkerhetspolitiska insatser

Sveriges diplomatiska förbindelser med Afghanistan sträcker sig drygt 80 år tillbaka i tiden. Efter att först ha omhändertagits från Moskva och därefter Teheran var förbindelserna vilande från Sovjetunionens invasion av Afghanistan 1979 tills att Afghanistan började täckas genom sidoackreditering från Islamabad 2002. Sveriges ambassad i Kabul öppnade 2008. Mellan 2010 och 2014 fanns ett sektionskontor i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan. Ambassaden flyttades till Stockholm i augusti 2021 och stängdes i augusti 2024. Utrikesdepartementets kostnader för diplomatisk närvaro i Afghanistan har uppgått till drygt 482 miljoner kronor.

USA utsåg år 2009 ett särskilt sändebud för Afghanistan-Pakistan. Sverige och andra länder följde snart efter. De särskilda sändebuden upprättade ett internationellt nätverk, AfPak-kretsen, som utgjorde ett politiskt dialog- och samrådsforum för främst regionala frågor.

Sveriges deltog i den internationella säkerhetsstyrkan *International Security Assistance Force* (Isaf) 2001–2014 och därefter följande internationella utbildnings- och rådgivningsinsatsen *Resolute Support Mission* (RSM) 2015–2021. Inriktningen för insatserna har styrts av regeringens propositioner som förelagts riksdagen för beslut. Deltagande i Isaf och RSM har vilat på en folkrättslig grund genom FN:s säkerhetsrådsresolutioner och inbjudan av den afghanska regeringen. Drygt 9 500 personer från Försvarsmakten har tjänstgjort i Afghanistan under denna tid. Den internationella insatsen omfattade som mest cirka 140 000 tjänstgörande från ett 50-tal länder. Inledningsvis var de internationella insatserna främst inriktade på att bekämpa terrorism och därefter fokuserade på att bygga upp de afghanska säkerhetsstyrkorna och deras förmåga. Åtgärderna syftade till att lämna över ansvaret för säkerheten i landet till de afghanska myndigheterna vilket skedde vid utgången

av 2014. Mellan åren 2006 och 2012 hade Sverige ledningsansvaret för den multinationella regionala återuppbyggnadsenheten, *Provincial Reconstruction Team* (PRT), i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan. Det innebar bland annat ett säkerhetsansvar för ett stort geografiskt område med fyra sinsemellan olika provinser. Flera ansträngningar gjordes genom åren för att få till stånd en mer samordnad svensk insats i Afghanistan som skulle omfatta såväl militära som civila komponenter. År 2010 inrättade Sverige en civil funktion vid PRT i Mazar-e Sharif kallad senior civil representant, SCR, som från 2012 skulle leda den samlade svenska insatsen i norra Afghanistan. Mellan 2012 och 2014 övergick PRT till ett TST, *Transition Support Team*, för att underlätta överlämnandet av säkerhetsansvaret till de afghanska myndigheterna. Sveriges deltagande i RSM avvecklades i maj 2021.

Den redovisade kostnaden för Sveriges bidrag till den internationella militära insatsen har uppgått till minst 11,3 miljarder kronor. Summan är behäftad med betydande osäkerhet och är med stor sannolikhet högre. Det har inte varit möjligt för Försvarmakten att särredovisa alla indirekta kostnader för internationella insatser, såsom materiel som anskaffats för krigsförbanden i Sverige och som använts i Afghanistan.

## Biståndsinsatser

Sverige har länge varit en biståndsgivare till Afghanistan. Biståndet till Afghanistan 2001–2021 har omfattat humanitärt bistånd, som vägleds av de humanitära principerna, och utvecklingssamarbete som i stor utsträckning styrs genom av regeringen beslutade bilaterala strategier. I enlighet med strategierna har biståndsmyndigheten Sida prioriterat insatser för utbildning, hälsa, demokrati, jämställdhet, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), stöd till MR-försvarare, infrastruktur, landsbygdsutveckling och främjande av lokalt ägarskap. Andra myndigheter med biståndsverksamhet i Afghanistan har till exempel varit Folke Bernadotteakademien (FBA), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Polismyndigheten.

Sveriges bistånd har också styrts av givargemensamma ramverk och multilaterala organisationers styrmekanismer. Flera internatio-

nella givarkonferenser hölls och ramverk etablerades för styrning, genomförande och uppföljning av stödet till Afghanistan. År 2002 skapades Världsbanksfonden *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) som spelade en central roll för Sveriges och andra givares bistånd till Afghanistan och dialog med afghanska myndigheter. Ett betydelsefullt ramverk var *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF) från Tokyokonferensen 2012, där Sverige gjorde det mest omfattande och tidsmässigt längsta åtagandet av givarländerna om fortsatt stöd. Enligt dessa ramverk skulle 50 procent av biståndet på sikt gå till program och projekt upptagna i den afghanska statsbudgeten. På grund av korruption och bristande kapacitet inom den afghanska regeringen blev multilaterala kanaler med etablerade uppföljningsmekanismer i hög grad den framkomliga vägen för givarna. Ungefär 60 procent av Sveriges bistånd till Afghanistan har gått via multilaterala aktörer såsom Världsbanken och FN-organisationer.

Även enskilda civilsamhällesorganisationer har haft en framträdande roll. En fjärdedel av svenskt bistånd till Afghanistan gick till SAK som har haft verksamhet i landet sedan 1982. SAK genomförde lokalt förankrade insatser inom hälsa, utbildning, landsbygdsutveckling och stöd till individer med funktionsnedsättning. Andra aktörer har bland andra varit Rädda Barnen, Svenska Röda Korset, Röda Korsets internationella kommitté samt Marie Stopes International Afghanistan.

Sveriges bilaterala humanitära bistånd till och utvecklingssamarbete med Afghanistan har sammanlagt uppgått till 14,7 miljarder under åren 2001–2021. Av biståndet har 98 procent gått genom Sida. Under tjugoårsperioden var Sverige i genomsnitt den sjunde största bilaterala biståndsgivaren till Afghanistan inom OECD, motsvarande 2,8 procent av det totala officiella biståndet.

Ett antal olika mekanismer, forum och kommittéer för biståndssamordning skapades. Afghanistan och det svenska biståndet dit har varit en del av dialogen med och styrningen av internationella organisationer. Ambassaden i Kabul har medverkat i samordningsmöten lokalt med andra bilaterala givare, multilaterala organisationer och afghanska myndigheter. Sverige har tillsammans med främst övriga nordiska länder drivit gemensamma prioriteringar som mänskliga rättigheter, jämställdhet, antikorrupktion och fattig-

domsbekämpning. Svenska civilsamhällesorganisationer har verkat i lokala samordningsnätverk.

## Uppföljning och utvärdering

Kommittén har i sitt arbete, utöver egen inhämtad information, beaktat tidigare svenska och internationella utvärderingar och uppföljningar. I betänkandet Sverige i Afghanistan 2002–2014 (SOU 2017:16) kom den särskilda utredaren Tone Tingsgård till den sammanfattande slutsatsen att det övergripande sett förelåg en mycket bristfällig måluppfyllnad för det svenska engagemanget i Afghanistan 2002–2014. Måluppfyllelsen skiljde sig dock mellan de målsättningar som den särskilda utredaren hade identifierat.

De militära insatserna har främst följts upp genom Försvarsmaktens erfarenhetsanalyser och av Totalförsvarets forskningsinstitut FOI. I dessa konstateras bland annat att deltagandet har haft en stor påverkan på Försvarsmakten. Ett återkommande tema i Försvarsmaktens årsredovisningar har varit att det svenska deltagandet utvecklat myndighetens operativa förmågor och samverkan med andra länder. Samtidigt var erfarenhetsöverföringen mer personbaserad än strukturerad. Att deltagandet bidragit till att stärka de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga har tagits upp i de återkommande Isaf- respektive RSM-propositionerna. Olika rapporter, till exempel av FOI, har under tjuugoårsperioden ifrågasatt de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att agera självständigt och bedriva en hållbar verksamhet.

Uppföljningen av Sveriges bistånd till Afghanistan 2001–2021 har varit utförlig. Enligt Sidas strategirapporter var genomförda insatser och program relevanta och hade i stor utsträckning nått sina omedelbara mål. Framsteg syntes främst på aktivitetsnivå. Långsiktig förbättring inom de flesta målområdena uteblev. Den systematiska genomgång av biståndsutvärderingar som kommittén låtit genomföra går i samma riktning. Det höga antalet givare bidrog till ett stort samordningsbehov. Världsbanksfonden ARTF har varit ett nödvändigt och uppskattat verktyg för gemensamma insatser och koordinering. Samordningen har dock varit undermålig över lag. Unama fick aldrig den utökade samordningsroll som Sverige och andra givare ville se. Flera utvärderingar fram-



höll att framgångsrika insatser hade varit tydligt förankrade i de afghanska lokalsamhällena. Sådana insatser handlade bland annat om ARTF:s projekt *National Solidarity Program* (NSP) och *Citizens' Charter* samt SAK:s insatser för tillgång till skolgång och hälsovård, exempelvis genom utbildning av barnmorskor.

Korruptionen i Afghanistan har i svenska och internationella rapporter beskrivits som samhällshotande. De samtal som förts under utredningsarbetet målar en liknande bild. Av tillfrågade svenska myndigheter är det enbart Sida som har kunnat konstatera att det förekommit korruption eller ekonomiska oegentligheter i svensk-finansierad verksamhet i Afghanistan. Sida har mellan 2007 och 2021 utrett 104 ärenden av misstänkt korruption, varav misstanke har bekräftats i 65 fall. I samband med dessa fall har Sida eller dess avtalspartner bland annat begärt återbetalning, sagt upp personal och avbrutit avtal med genomförandepartner. Antikorruptionsarbetet har utvecklats över tid.

Kommittén har noterat gemensamma drag i andra länders och organisationers utvärderingar som ligger i linje med kommitténs egna observationer och slutsatser. Det handlar om föränderliga och otydliga mål samt en bristande kontextförståelse. USA:s dominans i sammanhanget var både en garant för engagemanget och en försvårande omständighet i brist på en sammanhängande amerikansk strategi. Professionaliseringen av de afghanska säkerhetsstyrkorna och det afghanska ägarskapet uteblev. Många utvärderingar lyfte att det internationella engagemanget hade lett till positiva resultat, framför allt för utbildning och hälsa, men också hur det gödde korruptionen och biståndsberoendet i den afghanska republiken. Bristande samordning såväl nationellt som internationellt och det komplexa landskapet med många aktörer var ett annat återkommande tema. Uppföljning skedde men i för liten utsträckning och försvårades av det gradvis allt sämre säkerhetsläget.

## Målsättningar och måluppfyllelse

Kommittén har funnit att det har saknats en heltäckande och styrande målbild för det svenska engagemanget i Afghanistan under 2001–2021. De övergripande målsättningar så som de redovisats i propositioner, strategier och andra styrdokument har i hög

grad varit breda, vaga och inte alltid samstämmiga. Målsättningarna har varierat över tid och varit relevanta på ett generellt plan. De har snarare präglats av önsketänkande än en realistisk bedömning av sakförhållandena i landet.

Nedan följer en uttolkning av de delvis konstanta, delvis föränderliga målsättningar som kommittén har identifierat för verksamheten under 2001–2021 samt huruvida de har uppnåtts.

Bidra till säkerhet och stabilitet i bred bemärkelse, inledningsvis framför allt genom bekämpning av terrorism och därefter bland annat genom att stärka de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga.

Efter initiala framsteg för säkerheten i Afghanistan efter 2001 försämrades säkerhetsläget stegvis fram till talibanernas maktövertagande under sommaren 2021. Sveriges närvaro i norra Afghanistan bidrog till att stabiliteten i det vidsträckta området inledningsvis kunde upprätthållas. Efter att ansvaret för säkerhet och stabilitet övergått till den afghanska staten förmådde inte de afghanska säkerhetsstyrkorna att självständigt svara för säkerheten i landet. Den gemensamma internationella målsättningen att den islamiska republiken Afghanistan skulle överta säkerheten i landet på ett hållbart sätt infriades inte. Detta innebar även att det svenska militära engagemanget inte ledde till någon beständig måluppfyllelse vad gäller att bidra till ökad och hållbar säkerhet och stabilitet i Afghanistan.

Bidra till uppbyggnaden och kapacitetsutvecklingen av den afghanska staten.

Statsbyggnad kom att bli en central del av det internationella engagemanget på grund av avsaknaden av en fungerande och nödvändig statsapparat i Afghanistan. Under tjugoårsperioden byggdes olika institutioner och strukturer upp med hjälp av svenska och andra internationella insatser men på ett sätt som visade sig inte vara hållbart. Befolkningens förtroende för de afghanska myndigheterna har genomgående varit lågt. Korruptionen förvärrades och den afghanska regeringen varken prioriterade eller genomförde i tillräcklig utsträckning överenskomna reformer på området. Målsättningen att bidra till uppbyggnaden och kapacitetsutvecklingen

av den afghanska staten har inte kunnat uppfyllas, trots vissa framsteg under tiden för det internationella engagemanget.

Bidra till att stärka förutsättningarna för minskad fattigdom.

Fattigdomsbekämpning har varit ett område där det i hög grad funnits samsyn i givarsamfundet. Trots denna samsyn och stora insatser har andelen av befolkningen som lever under fattigdomsgränsen vuxit sammantaget. Samtidigt förbättrades fram till 2021 tillgång till grundläggande samhällstjänster som hälsa och utbildning i stora delar av landet liksom förväntad livslängd. En sammanvägd bedömning är likväl att förutsättningarna för minskad fattigdom i Afghanistan inte har stärkts.

Bidra till att stärka förutsättningarna för ekonomisk och social utveckling.

Hälsa och utbildning utgör centrala komponenter i ekonomisk och social utveckling. Avgränsade insatser på dessa områden har i högre grad än på andra områden uppvisat resultat och en tydligare koppling mellan sådana resultat och det svenska engagemanget. Genomförandet av dessa insatser har ofta skett genom icke-statliga aktörer, inte minst SAK. Världsbanksfonden ARTF har varit central för insatser för ekonomisk och social utveckling. Även FN-organisationer, såsom Unicef, har haft betydelsefull verksamhet. Målsättningen att bidra till att stärka förutsättningar för ekonomisk och social utveckling uppfylldes till viss del.

Bidra till att stärka förutsättningarna för ett demokratiskt och inkluderande samhälle.

Fram till 2021 bidrog det internationella stödet, däribland Sveriges, till att stärka förutsättningarna för ett demokratiskt samhälle inom vissa områden, såsom stöd till ett oberoende medielandskap och civilsamhället. Likt den afghanska republiken i stort var det framväxande civilsamhället i hög grad beroende av internationellt stöd. Genomförandet av projekt på området har också visat på utmaningar

med att förmedla och förankra demokrati och mänskliga rättigheter i hela det afghanska samhället. Det är ännu för tidigt att säga om de framsteg som då uppnåddes kan ha effekt i framtiden. Med hänsyn till läget i Afghanistan efter 2021 har det övergripande målet att stärka förutsättningarna för ett demokratiskt samhälle i dag inte uppnåtts.

Bidra till att stärka ställningen för kvinnor och flickor.

Kvinnors och flickors situation har varit en prioriterad fråga för det svenska engagemanget. Det internationella stödet gjorde skillnad för kvinnors roll, deltagande, representation, rättigheter och säkerhet; liksom tillgång till utbildning och hälsa. Andelen kvinnor i arbetslivet och på ledande positioner ökade under denna tid. Lagstiftning mot bland annat könsbaserat våld infördes men efterlevnaden uteblev i stor utsträckning. Framsteg inom detta område var begränsade i omfattning i det patriarkala Afghanistan och har skiljt sig åt geografiskt och socioekonomiskt. Kvinnors och flickors åtnjutande av mänskliga rättigheter har efter augusti 2021 kraftigt inskränkts. Målsättningen har således inte kunnat uppfyllas på ett bestående sätt.

Stärka den transatlantiska länken och samarbetet med Nato.

Insatsen i Afghanistan gjorde att samarbetet mellan Sverige och Nato fördjupades. Sverige gavs utökade möjligheter att få insyn, påverka och ta större plats i samtalen i Natostrukturerna och med andra truppbidragande länder. Att nå denna position har av många framförts som den kanske främsta anledningen till det stora svenska militära engagemanget i Afghanistan. Även om det inte utgjorde en tydligt uttalad målsättning i sig påverkade detta det svenska engagemanget. Det svenska deltagandet i Afghanistan stärkte den transatlantiska länken och samarbetet med Nato.

Öka trovärdighet för och förmåga hos Sverige som deltagare i internationella insatser.

Det svenska deltagandet i Isaf, inklusive ledningsansvaret för PRT-MeS, och RSM har bidragit till att Sveriges trovärdighet och förmåga som deltagare i multinationella militära insatser har utvecklats. Det svenska deltagandet har också resulterat i en utveckling av den nationella operativa förmågan bland annat hos krigsförband och staber. Dessa målsättningar har uppfyllts under den tid som omfattas av utredningen.

Genomföra en samlad svensk insats i arbetet med övriga målsättningar.

Sambandet mellan fred, säkerhet och utveckling utgjorde ett riktmarke för såväl det internationella engagemanget som för Sverige. Att hitta former för att omsätta detta i praktiken har utgjort en utmaning. Civil-militär samverkan fick begränsat genomslag i den operativa verkligheten i Afghanistan. Avsaknaden av en tydlig analys av förutsättningarna, en gemensam uppfattning om begreppets innebörd och en övergripande strategi gjorde att uttalade ambitioner inte kunde fullföljas systematiskt på plats. Ambitionen att genomföra en samlad svensk insats i Afghanistan över politikområden kunde inte genomföras i praktiken, eftersom förutsättningarna för en sådan inte hade konkretiserats. Begreppet ”civil-militär samverkan” kom också att i hög grad ses som ett mål i sig och inte ett medel.

### **En samlad bedömning av måluppfyllelse för engagemanget**

I analysen av mål och måluppfyllelse beaktas att den svenska insatsen var ett bidrag till ett bredare internationellt engagemang. Sverige hade begränsade möjligheter att påverka det internationella engagemangets övergripande inriktning och genomförande. I särskilt hög grad gällde detta den militära insatsen.

Att talibanrörelsen sedan augusti 2021 åter har makten i Afghanistan, med förtryck, kraftiga inskränkningar av mänskliga rättigheter och ökade humanitära behov som följd, måste betraktas som ett misslyckande. Det internationella engagemangets strävan att stödja framväxten av en bärkraftig och demokratisk afghansk stat uppnåddes inte. Avsaknaden av mer beständiga framsteg berodde på

tillkortakommanden både på afghansk sida och inom den internationella närvaron. Avgörande faktorer som försvårat positiva resultat var bristen på förståelse för den afghanska kontexten och historien, mängden aktörer med sina nationella prioriteringar och förslag på lösningar samt den omfattande korruptionen, det bristande nationella ägarskapet och den stegvis allt sämre säkerhetsituationen i Afghanistan.

Samtidigt kan konstateras att graden av måluppfyllelse skiljer sig åt mellan olika delar av engagemanget. Avgränsade områden och insatser har uppvisat relativt goda resultat inom tjugoårsperioden. Såväl framgångar som svårigheter som det svenska engagemanget haft i en komplex miljö behöver uppmärksammas.

När kommitténs betänkande presenteras, drygt tre år efter talibanernas maktövertagande, är det svårt att se vilka bestående resultat som det svenska och övriga internationella engagemanget har haft. Det förefaller inte heller möjligt att ge ett helhetsomdöme om vad effekten av just Sveriges deltagande har varit eller att besvara frågan om hur utvecklingen i Afghanistan hade sett ut om Sverige och andra länder inte hade varit engagerade under tjugoårsperioden.

Vissa resultat har uteblivit under tjugoårsperioden, såsom uppbyggnaden av en fungerande afghansk stat med en motståndskraftig säkerhetsstruktur. Konkreta framsteg kunde samtidigt skönjas, exempelvis inom utbildning och hälsa. För andra, mer långsiktiga resultat, såsom förändringar i normer och värderingar, är det ännu för tidigt att dra några långtgående slutsatser om. Kommittén konstaterar med oro att utrymmet för sådana förändringar i dag är starkt begränsat och kommer att formas av den framtida utvecklingen i Afghanistan. Kommittén har mot denna bakgrund funnit det mer fruktbart att, i linje med direktiven, fokusera på lärdomar av engagemanget.

### **Svenska insatsers påverkan på kvinnors och flickors situation i Afghanistan**

Kommittén har särskilt undersökt de svenska insatsernas påverkan på kvinnors och flickors situation i Afghanistan, bland annat vad gäller rättigheter, representation, säkerhet och tillgång till utbildning.

Den svenska prioriteringen av kvinnors och flickors situation i Afghanistan har stärkts över tid, inte minst på grund av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Sverige har varit ett av de drivande länderna i dialogen med afghanska företrädare och internationella partner för att inkludera jämställdhetsaspekter i den internationella insatsen i Afghanistan. Jämställdhetsintegrering har haft genomslag i Försvarmakten på strategisk nivå men inte varit lika synlig på den operativa nivån i Afghanistan. Prioriteringen av jämställdhet inom samtliga biståndsstrategier har genomstrukturerat såväl integrerade som riktade insatser. Ungefär 90 procent av svenska biståndsinsatser i Afghanistan har haft jämställdhet som ett delsyfte eller huvudsyfte.

Tydliga mål för insatser är en förutsättning för resultat, även om effekter på lång sikt har varit svårare att identifiera. Insatser framför allt inom biståndet har haft dokumenterad betydelse för dem som berörts. Dessa samhällsviktiga landvinningar var samtidigt begränsade i omfattning och beständighet. Traditionella och patriarkala strukturer var fortsatt förhärskande. Internationella insatser i Afghanistan tog i allmänhet för lite hänsyn till perspektiv från kvinnor i olika delar av landet, från olika samhällsklasser samt olika etniska och religiösa grupper.

De svenska insatserna för flickor och kvinnor blir särskilt intressanta i ett resonemang om bärkraftighet. Jämställdhet är ett av de områden där mest märkbar förändring skedde under tjugoårsperioden men som också visat störst tillbakagång under och efter 2021. Kvinnors och flickors tillgång till utbildning har kraftigt begränsats men kunskaperna hos dem som redan har utbildat sig finns kvar. Är detta tillräckligt som ett frö för förändring på längre sikt?

## Evakueringen 2021

När talibanrörelsen tog kontroll över Kabul den 15 augusti inleddes en mycket omfattande internationell evakuering med Kabuls flygplats som nav. Under de två sista veckorna i augusti, tills USA överlämnade flygplatsen till talibanrörelsen den 31 augusti 2021, evakuerades drygt 120 000 personer av ett trettiotal länder. Under denna så kallade "fas ett" i augusti 2021 evakuerade Sverige fler än 1 100 personer. Under den efterföljande fasen som avslutades i

december 2021 evakuerades eller överfördes drygt 800 personer till Sverige. Totalt evakuerades eller överfördes närmare 2 000 personer från Afghanistan till Sverige under fas ett och två.

Arbetet genomfördes med hjälp av flera svenska myndigheter på plats i Kabul, i regionen och i Sverige och i samarbete med andra länder. Evakueringsinsatsen berörde svenska medborgare, andra personer som omfattas av det konsulära regelverket samt lokalanställda och andra skyddsbehövande. Personerna omfattades av olika regelverk: Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, det konsulära regelverket respektive vidarebosättningsinstrumentet. Det sistnämnda förutsatte regeringsbeslut för att kunna tillämpas i detta fall. Under tiden för evakueringen rådde covid-19-pandemin vilket påverkade arbetsformer, resemöjligheter med mera.

Kommittén har inhämtat erfarenheter från deltagande myndigheter, aktörer och andra länder om evakueringen samt beaktat konstitutionsutskottets tidigare granskning. Det samlade intrycket är att den svenska evakueringsinsatsen kom i gång senare än jämförbara länders, vilket var påfrestande såväl för de evakuerade som för dem som arbetade med evakueringen. Samtidigt kan konstateras att de svenska myndigheterna i samverkan med varandra och med andra länder genomförde en omfattande och mycket krävande evakueringsinsats med ett efter de svåra omständigheterna framgångsrikt resultat.

Kommittén har identifierat sex huvudsakliga lärdomar av den svenska operativa evakueringsinsatsen från Afghanistan 2021:

- Evakueringen från Afghanistan utgjorde en unik utmaning.
- Icke heltäckande lagstiftning ställer krav på det politiska ledarskapets tydlighet och snabba beslutsfattande.
- Föränderligt uppdrag och delvis otydlig ansvarsfördelning ställde särskilt höga krav på dem som hade att genomföra evakueringen.
- Otillräckliga resurser och tekniska begränsningar.
- Trevande hantering av personer som arbetat för Sverige i Afghanistan.
- Vikten av förebyggande arbete och gemensamma övningar.



## **Kommitténs resonemang om lärdomar av Sveriges engagemang i Afghanistan**

Kommittén har identifierat några centrala frågor och perspektiv för slutsatser och lärdomar av Sveriges engagemang i Afghanistan 2001–2021. Bland annat behöver lärdomar baseras på faktiska omständigheter, ses i ljuset av ett större sammanhang samt dras utifrån hållbara och långsiktiga effekter, utöver mer kortsiktiga kvantitativa resultat.

Kommitténs huvudsakliga lärdomar inom sex områden redovisas nedan.

### **Område 1: Kontext och miljö för såväl den internationella som den svenska insatsen**

Otillräcklig kunskap om och förståelse för det afghanska samhället och dess sociala strukturer försvårade möjligheterna till planering, genomförande och anpassning av det internationella engagemanget till verkligheten på marken. Kontexten var nödvändig att förstå och förhålla sig till. Detta lyckades omvärlden i stor utsträckning inte med under tjugoårsperioden. Befintlig svensk kännedom om Afghanistan kunde inte tillämpas fullt ut.

Regionens betydelse för utvecklingen i Afghanistan underskattades länge. Detta gällde inte minst Pakistans och andra närliggande länders inflytande. När regionens betydelse fick större plats i diskussioner i olika fora spelade Sverige en aktiv roll.

Det fanns sällan vare sig en beredskap eller möjlighet att agera utifrån den kunskap och kännedom som ändå fanns om den lokala kontexten. Olika modeller och lösningar presenterades för Afghanistan utifrån externa prioriteringar och nationella föreställningar om att dessa lösningar skulle leda till snabbast resultat. Beslut i insatsens inledningsskede, exempelvis vid Bonnkonferensen 2001, fick långtgående konsekvenser för både det internationella engagemanget och den afghanska republikens legitimitet. Förutsättningarna för en nödvändig och inkluderande försoningsprocess försämrades.

## Område 2: Att delta i ett större internationellt sammanhang

Den internationella militära insatsen i Afghanistan var en av de mest långvariga och omfattande insatser som Sverige deltagit i. Afghanistan kom att bli det största mottagarlandet för svenskt bistånd 2013. Trots detta var Sveriges bidrag en liten del av helheten. I en internationell insats av denna magnitud gäller det för en relativt liten partner som Sverige att realistiskt bedöma sitt handlingsutrymme och söka ett mervärde av de svenska insatserna. I Afghanistan var handlingsutrymmet begränsat men användes förhållandevis effektivt. Ett beslut om deltagande behöver också omfatta en resurssättning, inte minst för säkerhetsåtgärder, som motsvarar ambitionerna.

Ett konsekvent svenskt agerande i Afghanistan har gett genomslag, till exempel vad gäller arbetet till stöd för kvinnors och flickors situation. Genomslagskraften ökade genom samarbete med likasinnade aktörer. Det nordiska samarbetet har varit särskilt nära. Att betona en utökad roll för EU och FN har varit en genomgående svensk prioritering. Sverige har spelat en aktiv roll i den internationella styrningen och samordningen av insatserna i Afghanistan; genom ambassaden, i multilaterala styrelser och styrgrupper, i samverkan med likasinnade och med hjälp av sekunderingar på strategiska positioner. Samtidigt var den internationella samordningen i Afghanistan bristfällig.

## Område 3: Mål, styrning och samverkan

Tydliga och genomförbara mål saknades i stor utsträckning såväl för det internationella engagemanget i Afghanistan som för Sveriges del. Ansträngningar gjordes under engagemangets andra hälft för att konkretisera målen och göra dem mer uppföljningsbara. Förutom att målen bör präglas av konkretion, relevans och realism krävs kontinuerlig uppföljning och anpassning över tid.

Strategier och andra styrdokument är viktiga instrument för att tydliggöra hur beslutade mål ska uppnås. Ökad tydlighet hade behövts i Afghanistan gällande styrdokumentens innehåll och funktion. Detaljstyrning behöver balanseras mot flexibilitet i utförandet.

Beslut om en långsiktig, samlad svensk insats kräver grundlig och noggrann analys baserad på en tydlig viljeinriktning. En ge-

mensam och styrande strategi bör utarbetas så tidigt som möjligt för vad svenska aktörer kan förväntas uträtta. Snabba beslut under hösten 2001 gav inte tidsmässigt utrymme för detta. Samtidigt dröjde det till 2010 tills en gemensam strategi för engagemanget i Afghanistan antogs. Klarhet bör eftersträvas på central nivå för att undvika att frågor lämnas till genomförandenivån att reda ut. Detta utgjorde en utmaning för svenska aktörer i Afghanistan. Civil-militär samverkan behöver utgå från de faktiska behoven, utgöra ett medel och inte ett mål i sig.

Effektivt agerande inom den svenska förvaltningsmodellen förutsätter kunskap om varandras ansvars- och verksamhetsområden, nära informationsutbyte och samråd mellan berörda aktörer för att i möjligaste mån skapa en gemensam lägesbild som grund för beslut. Snabba beslut bygger på sedan tidigare upparbetade kontaktvägar.

#### **Område 4: Nödvändiga förutsättningar för långsiktiga resultat och effekter**

Många års erfarenheter, i såväl utvecklingsländer i stort som särskilt svåra miljöer, har tydligt visat på att nationellt ägarskap är en förutsättning för en långsiktig och hållbar samhällsutveckling. Afghanistan är här inget undantag. Trots nationella planer och strategier var det afghanska ägarskapet för reformer och insatser otillräckligt.

Utvärderingar som gjorts av Sverige och andra länder om stödet till Afghanistan visar att kunskapen om och betydelsen av ett realistiskt tidsperspektiv för insatserna underskattades. I stor utsträckning handlade statsbyggandet om en uppbyggnad och inte en återuppbyggnad av den afghanska statsapparaten.

Svenska insatser – framför allt inom biståndet – har konsekvent prioriterat att stärka kvinnors och flickors roll. Internationella insatser har gjort skillnad för deras roll, representation och rättigheter i Afghanistan men bestående förändring har uteblivit. I Afghanistan efter augusti 2021 åtnjuter halva befolkningen återigen färre rättigheter än någon annanstans i världen. Detta får förödande konsekvenser för individer och för det afghanska samhället i stort.

Realistiska tidsperspektiv, fungerande nationellt ägarskap och en inhemsk resursmobilisering krävs för hållbar och långsiktig förändring men saknades i Afghanistan under tiden för det internationella engagemanget. Sverige bidrog till konkreta resultat på områden

som utbildning, hälsa samt jämställdhet och oberoende media. Det återstår att se om dessa framsteg kan utgöra en grogrund för normförändringar på sikt. Förändring som efterfrågas och drivs på av den afghanska befolkningen är en förutsättning för långsiktig utveckling.

### **Område 5: Genomförande av verksamheten på plats i Afghanistan**

Ett effektivt svenskt agerande i internationella insatser av olika slag förutsätter en medvetenhet längs hela kedjan om behov och krav på åtgärder. Det hade varit värdefullt med en tidig och ökad närvaro på plats i Afghanistan, större fokus på förberedande utbildning, längre tjänstgöringstider åtminstone för personer i ledande positioner samt tillräckliga resurser för att hantera verksamheten.

### **Område 6: Från rapportering, uppföljning och utvärdering till ändrade förhållningssätt**

Trots en under många år oroande utveckling i Afghanistan kan kommittén konstatera att förändringar skedde i liten utsträckning och med fördröjning vad gäller policy, inriktning och genomförande. Institutionellt kunnande och lärande är centrala delar i uppföljningen och anpassningen av engagemanget.

### **Kommitténs avslutande kommentar om lärdomar**

Terrorattentaten den 11 september 2001 innebar en plötslig och globalt omvälvande händelse. USA:s snabba gensvar genom en militär offensiv i Afghanistan, omvärldens solidaritetsförklaring med USA liksom Bonnprocessen kom att i hög grad påverka den fortsatta utvecklingen i Afghanistan. I det vakuum som uppstod efter talibanregimens fall lades en instabil grund till en ny republik. Den afghanska kontexten, historien och befolkningens egna behov hamnade i skymundan till förmån för snabba lösningar och externa prioriteringar. Dessa initiala beslut försvårade såväl uppbyggnaden av en legitim afghansk stat som en nödvändig och inkluderande

politisk lösning på den interna konflikten. Trots omfattande internationellt stöd lyckades den afghanska regeringen inte ta ansvar för säkerheten, minska korruptionen eller lägga grunden för hållbar ekonomisk utveckling. Sverige och andra länder bidrog samtidigt till att förbättra levnadsförhållandena för miljoner afghaner, varav många till en början välkomnade det internationella engagemanget. Tillgång till hälsa och utbildning, särskilt för kvinnor och flickor, står ut som framgångsrika insatser. Frågan om vilka frön för normförändringar som har såtts och vilka de långsiktiga effekterna är går ännu inte att besvara. Dagens Afghanistan uppvisar en mörk och allvarlig situation med förtryck, allt större humanitära behov och kraftig tillbakagång vad gäller mänskliga rättigheter.

Sveriges deltagande i det större internationella engagemanget i Afghanistan ställde höga krav på mål- och strategiformulering, samordning, genomförande och uppföljning – områden inom vilka en tydligare inriktning samt snabbare anpassning hade behövts. Det är kommitténs förhoppning och övertygelse att dessa lärdomar som vuxit fram under arbetets gång kan komma till användning i framtida insatser och stöd.



# 1 Kommitténs uppdrag och arbete

Regeringen beslutade den 9 juni 2022 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utvärdera Sveriges samlade engagemang i Afghanistan mellan åren 2001 och 2021, i enlighet med kommittédirektiv 2022:60. Genom tilläggsdirektiv 2024:43 förlängdes utredningstiden till den 31 december 2024.

Syftet med utvärderingen har varit att klargöra vilka resultat det samlade engagemanget har bidragit till och vilka lärdomar som kan dras av den svenska närvaron i Afghanistan under perioden. Kommitténs uppgift har varit att kartlägga, utvärdera och dra lärdomar av Sveriges samlade engagemang i Afghanistan under tjugofemårsperioden. Uppdraget har bland annat omfattat att identifiera och redovisa såväl utrikes- och säkerhetspolitiska insatser som biståndsinsatsen, liksom målsättningar som angetts för insatserna samt dessas relevans och huruvida de uppnåtts. Kommittén har haft att särskilt undersöka insatsernas påverkan på kvinnors och flickors roll, deltagande, representation, rättigheter, säkerhet och tillgång till utbildning.

Från juni 2023 till och med november 2024 har 17 sammanträden hållits med deltagande av kommitténs ledamöter, sakkunniga och sekretariat och under den senare delen av arbetet också av kommitténs experter. Riksdags- och kommittéledamoten Lars Wistedt, Sverigedemokraterna, deltog i kommittéarbetet till och med det sista sammanträdet den 11 november men avled före överlämnandet av betänkandet. Sammanträdena har hållits i riksdagen med ett avslutande internat i Stockholms närområde. Arbetet har i enlighet med direktivet bedrivits brett. Till sammanträdena har företrädare från berörda myndigheter och organisationer inbjudits för att dela med sig av sina erfarenheter och slutsatser av Sveriges samarbete med och i Afghanistan. Samtal har hållits såväl på plats som digitalt med företrädare för andra länder och internationella organisationer

för att ta del av deras kartläggningar och slutsatser av sina respektive länders eller organisationers engagemang i Afghanistan. Kommittén har inledningsvis träffat tjänstemän med bred erfarenhet av Sveriges samarbete med Afghanistan och därefter flera tidigare statsråd. Ett rundabordsamtal med organisationer och personer med engagemang för kvinnors och flickors åtnjutande av mänskliga rättigheter i Afghanistan har genomförts. Kommittén har anordnat ett öppet möte i Stockholm med brett deltagande av civilsamhället, företrädare för forskarsamfundet, afghanska organisationer och andra engagerade för att få en så bred bild som möjligt av det svenska engagemanget i Afghanistan och vilka lärdomar som kunnat dras av detta. Ungefär 160 samtal med personer som varit engagerade i och som är kunniga om Afghanistan har genomförts. Av dessa har ett femtiotal personer deltagit vid kommittésammanträden på plats eller digitalt medan sekretariatet därutöver träffat ett hundratal.

Utredningen<sup>1</sup> har begärt in skriftligt underlag från närmast berörda myndigheter: Folke Bernadotteakademien, Försvarsmakten, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten och Sida. Svenska Afghankommittén har inkommit med ett skriftligt underlag på förfrågan av sekretariatet.

Ett omfattande arkivmaterial har gått igenom. Styrdokument, strategier och propositioner har studerats liksom regeringsbeslut. Forskningsrapporter och facklitteratur har gett värdefull bakgrundskunskap. Närmast berörda myndigheter och organisationer, ett tjugotal, har besökts. Delar av utredningen har också närvarat vid seminarier som behandlat olika aspekter i Afghanistan, såsom åtgärder för att uppmärksamma kvinnors och flickors situation, minoritetsgruppers rättigheter och utsikter inför framtiden.

Två konsulter har anlitats för fyra avgränsade uppdrag. Det första uppdraget har gällt en genomgång av 58 utvärderingar av svenskt bistånd till Afghanistan under tiden som omfattas av utredningen. Det andra uppdraget har gällt att med utgångspunkt i befintliga huvudsakligen svenska rapporter och utvärderingar gå igenom hur det svenska engagemanget bidragit till att främja kvinnors och flickors roll, deltagande, representation, rättigheter, säkerhet och tillgång till utbildning. Dessa konsulter har även

---

<sup>1</sup> Med "kommittén" avses kommitténs ledamöter inklusive ordförande. Med "utredningen" avses dels den gemensamma arbetsprocessen, dels samtliga som förordnats i uppdraget: kommittén, sakkunniga, experter och sekretariat. Med "sekretariatet" avses de tjänstemän som ingått i sekretariatet, vilkas arbete har utförts tillsammans med ordföranden.



granskat betänkandet utifrån ett jämställdhets- respektive ett utvärderingsperspektiv.

Samtligas erfarenheter har varit värdefulla för kommitténs arbete och bidragit till en bred och mångfacetterad bild av det omfattande svenska engagemanget i Afghanistan under den långa tidsperiod som omfattas av utredningen. Till alla dem som delat med sig av sina kunskaper och synpunkter framförs härmed ett stort tack.



## 2 Bakgrund om Afghanistan och det internationella sammanhanget

I detta kapitel ges en övergripande bakgrundsbild av Afghanistans historia, demografi, kulturer, religion och relationer till andra länder i regionen. Kapitlet beskriver också i korthet händelseförloppet i Afghanistan under det internationella engagemanget 2001–2021. Syftet är att beskriva de förhållanden och det samhälle som Sverige och andra deltagande länder inom den internationella insatsen mötte i Afghanistan.

### 2.1 Om Afghanistan

#### 2.1.1 Basfakta

Afghanistan är ett land utan kust i södra Centralasien och gränsar till Iran, Turkmenistan, Uzbekistan, Tadzjikistan, Kina och Pakistan. Landets befolkning uppskattades enligt Världsbanken 2021 uppgå till 40,1 miljoner, varav 4,4 miljoner bor i huvudstaden Kabul.<sup>1</sup> Andra stora städer är Herat i väster, Mazar-e Sharif och Kunduz i norr, Jalalabad i öster och Kandahar i söder. Afghanistans landyta på 652 tusen kvadratkilometer motsvarar knappt ett och ett halvt Sverige.

Landskapet i Afghanistan är huvudsakligen torrt och bergigt med odlingsbara dalar längs med floderna. Odlingsbar mark uppskattas uppgå till 12–15 procent av landytan. Bergskedjan Hindukush och dess förgreningar sträcker sig från nordöstra Afghanistan in mot de centrala delarna och bildar det afghanska höglandet. Inlandsklimatet

---

<sup>1</sup> Uppgifterna präglas av osäkerhet eftersom en fullständig officiell folkräkning aldrig har genomförts i Afghanistan. Det mest heltäckande försöket gjordes 1979 och omfattade 67 procent av landets distrikt.

för med sig kalla vintrar och varma somrar. Under vintern förstärks svårframkomligheten inom och mellan landets olika provinser. Traditionellt har jordbruk och boskapsskötsel varit centrala i den afghanska ekonomin. Fram till 1970-talet utgjorde torkad frukt och nötter gryende afghanska exportprodukter. Under de senare konfliktfyllda decennierna har opiumodling utgjort en stor andel av både jordbruksarealen och den informella ekonomin i Afghanistan (se avsnitt 2.2). Landet har även betydande naturtillgångar i form av bland annat koppar, guld, järnmalm, sällsynta jordartsmetaller, naturgas och olja. Dessa naturtillgångar är i stor utsträckning hittills outnyttjade.

Afghanistan är ett övervägande muslimskt land med stor etnisk mångfald i dess 34 provinser. Befolkningen är ung och andelen av befolkningen under 15 år uppskattades till 44 procent år 2020.<sup>2</sup> De fyra största folkgrupperna omfattar pashtuner, tadjjiker, hazarer och uzbekier.<sup>3</sup> Pashtuner (knappt halva befolkningen) är ett sunni-muslimskt stamfolk härrörande från områden i södra och östra Afghanistan samt nordvästra Pakistan. Tadjjiker utgör runt en fjärdedel av befolkningen och är i likhet med uzbekier en sunni-muslimsk folkgrupp ursprungligen från norra Afghanistan och Centralasien. Tadjjiker talar i regel den afghanska varianten av persiska (*dari*) medan många uzbekier talar uzbekiska som tillhör den turkiska språkfamiljen. Hazarer är Afghanistans största shiamuslimska minoritet och talar framför allt persiska, antingen *dari* eller det nära besläktade *hazaragi*. Det talas uppemot 40 olika språk i Afghanistan. Oavsett modersmål talar många afghaner ofta flera språk, beroende på vilket som är det dominerande i området. Landets två officiella språk är pashtunernas modersmål *pashto* samt *dari*.

Den geografiska spridningen av Afghanistans olika etniska grupper kan förenklat beskrivas som att tadjjiker, uzbekier, turkmener och kirgizer är koncentrerade till norra Afghanistan; hazarer främst i de centrala provinserna; balucher och pashtuner i söder och öster samt aimaker i väster.

Den officiella valutan är afghani, vars värde efter reformer år 2002 baseras på en flytande växelkurs.

---

<sup>2</sup> The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2024). *Demographic changes in Asia and the Pacific – Afghanistan*.

<sup>3</sup> Enligt den afghanska grundlagen från 2004 utgörs nationen Afghanistan av åtminstone 14 etniska grupper: pashtuner, tadjjiker, hazarer, uzbekier, turkmener, balucher, pashaier, nuristanier, aimaker, araber, kirgizer, qizilbasher, gujurer, brahuier samt ”andra stammar”.

## 2.1.2 Afghanistans äldre historia

Området som idag är Afghanistan har genom historien varit föremål för otaliga regionala maktkamper. Regionen införlivades i Alexander den stores rike på 300-talet f. Kr och formades av buddhistisk kultur under indiskt styre på 300-talet e. Kr. Folkgrupperna inom det afghanska högländet konverterade i omgångar till islam under arabiskt inflytande, första gången under andra hälften av 600-talet och slutligen på 800-talet. Detta lade grunden för muslimsk hegemoni i området, trots fortsatta folkströmningar och mongolernas invasion på 1200- och 1300-talet. Genom mongolhärskaren Djingis Khan och efterträdare som Timur Lenk, själv muslim, inlemmades stora delar av regionen i mongolimperiet.

På 1500-talet etablerade turkmongolen Babur det muslimska Mogulriket från Afghanistan i väster till nuvarande Bangladesh i öster. Mogulerna fördrevs från det afghanska högländet 1739 av persiska styrkor under ledning av Nadir Shah. Efter dennes död några år senare samlades de södra pashtunska stammarna till ett rådsmöte (*loya jirga*) och valde den pashtunske generalen Ahmad Khan Abdali till sin ledare 1747. Eftersom den nya ledaren kom att kallas *Durr-i Durrān* (pärlornas pärla) bytte hans stamförbund namn till Durrani. Nationen och emiratet Afghanistan tog form som följd av Ahmad Shah Durranis erövringståg i regionen.

På 1800-talet utspelade sig två parallella maktkamper i Afghanistan och i regionen: mellan olika aspiranter från stamförbundet Durrani om tronen samt mellan det brittiska och ryska imperiet om politiskt övertag i regionen. Det brittiska imperiet utkämpade tre krig med emiratet Afghanistan (1839–1842, 1878–1880, 1919), inledningsvis för att förhindra rysk expansion i Centralasien. I krigens kölvatten kunde Afghanistans moderna gränser börja skönjas. Emir Abdur Rahmans politiska kompromisser med briter efter 1880 resulterade i Wakhan-korridoren i nordöst, som gav Afghanistan en kort landsgräns mot Kina, samt den kontroversiella Durandlinjen mellan Afghanistan och dagens Pakistan som delar pash-tunernas hemtrakter i två. Abdur Raman fick efter uppgörelsen också betydande militärmateriel och ekonomiskt stöd av Storbritannien, vilket emiren använde för att bygga upp såväl sin armé som en rudimentär statlig administration. Detta blev startskottet för Afghanistans utveckling mot att bli en långvarig klientstat; en

stat som är beroende av utländskt stöd för att överleva. Med stärkt militär och ekonomisk makt blev pashtunen Abdur Rahman också känd för att utvidga den afghanska statens inflytande och territorium bland annat genom att erövra hazarernas hemtrakter i hjärtat av dagens Afghanistan. I denna våldsamma process dödades, våldtogs och förslavades många hazarer – ofta till följd av sin shiitiska tro.<sup>4</sup> Abdur Rahman erövrade också Kafiristan ("de otrognas land"), islamiserade området och döpte om det till Nuristan ("ljusets land"); numera en provins i nordöstra delen av landet. Han nedkämpade ett fyrtiotal uppror, varav många bland pashtunska stammar.

### 2.1.3 Afghanistans yngre historia

1900-talets första hälft förde med sig en trevande modernisering av Afghanistan. Emir Amanullah Shah bytte titel till kung år 1926 och introducerade landets första författning, ett icke-religiöst rättsväsende och försök att avskaffa kvinnors slöjtvång. De västinspirerade reformerna utlöste omfattande protester bland mer konservativa klaner. Höga skatter och ökad kontroll av handel för att finansiera reformerna utlöste därtill väpnat uppror i delar av Afghanistan. Amanullah Shah tvingades fly landet 1929.

Släktingen Mohammad Zahir Shah blev 1933 vad som skulle visa sig vara landets siste och längst regerande monark. Hans regeringstid förde med sig försiktiga konstitutionella, ekonomiska och demokratiska framsteg på 1950- och 1960-talen även om centralmaktens inflytande utanför städerna fortfarande var begränsat. Stora gas- och mineraltillgångar upptäcktes vilket ökade det internationella intresset för Afghanistan. Utvinningen av naturtillgångarna blev dock begränsad under den här tiden. Infrastrukturen förbättrades genom biståndsprojekt finansierade av både USA och Sovjetunionen. En ny grundlag infördes 1964 som i teorin gav kvinnor samma rättigheter och skyldigheter inför lagen som män, inklusive rösträtt i parlamentsval. Flera politiska partier och en intellektuell elit växte fram i Kabul, samtidigt som det var en tid av hungersnöd i landet och politisk instabilitet. Zahir Shah avsattes i en statskupp 1973 av

---

<sup>4</sup> Barfield, Thomas (2010). *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton: Princeton University Press.

sin kusin och tidigare premiärminister Muhammed Daoud, som utropade Afghanistan till en republik med sig själv som president.

Daoud mördades 1978 i en militärkupp där det afghanska kommunistpartiet (PDPA) tog makten med partiledaren Nur Mohammad Taraki i spetsen. Taraki blev i och med detta landets president. Det markerade slutet på en nästan obruten period om 200 år under vilken en pashtun från någon av Durrani-stammarna suttit vid makten.

Oroligheterna fortsatte – dels på grund av intern rivalitet inom PDPA, dels på grund av partiets illa omtyckta ambitioner att stöpa om statsapparaten och jämna ut könsskillnader enligt sovjetisk modell. Ansatsen innebar bland annat att försöka etablera en sekulär administration, införa jordbruksreformer med tvångsmässig omfördelning av landområden samt könsblandad undervisning.<sup>5</sup> Efter att president Taraki avsatts och avrättats 1979 invaderade Sovjetunionen landet samma år. Under nära tio år utkämpade Sovjetunionen ett utdraget erövringskrig i Afghanistan med mujahedin (ungefär ”de som kämpar för den islamiska tron”) som bestod av olika sunni- och shiamuslimska grupperingar som inte var ense sinsemellan men som alla motsatte sig ockupationen. Under pågående strider mot mujahedin gjordes försök att stärka det afghanska kommunistpartiets inflytande och bygga upp de militära strukturerna. Reformerna väckte liksom tidigare hårt motstånd. Diverse motståndsgupper stöttades materiellt av bland andra USA, Saudiarabien, Iran och Pakistan.

År 1989 drog sig Sovjetunionen ur Afghanistan. Med stöd av sovjetiska militära och civila medel styrde den afghanske kommunistledaren Mohammad Najibullah landet fram till några månader efter Sovjetunionens upplösning 1991, då allt stöd till Najibullah upphörde. Han avsattes i mars 1992 av mujahedin. Sprickor mellan dessa olika grupper växte under processen att utse en övergångsregering. Mujahedinledaren och tadjjiken Burhanuddin Rabbani installerades som president 1992 men accepterades inte av alla.<sup>6</sup> Mellan 1992 och 1996 rasade ett blodigt inbördeskrig i Afghanistan.

---

<sup>5</sup> Barfield, Thomas (2010). *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton: Princeton University Press.

<sup>6</sup> Rabbani var ledare för *Jamiat-e Islami*, ett av de största mujahedinpartierna, inom vilket Ahmad Shah Massoud var den främste militära befälhavaren. Andra mujahedingrupper inkluderade vid den här tiden bland andra *Hezb-e Islami* lett av Gulbuddin Hekmatyar; *Ittihad-e Islami* lett av Abdul Rasul Sayyaf; den shiamuslimska koalitionen *Hezb-e-Wahdat* ledd av Abdul Ali Mazari; samt *Harakat-e-Inqilab-e Islami-Afghanistan* lett av Mawlawi Mohammad Nabi Mohammad.

Strider utkämpades i huvudsak mellan å ena sidan krigsherren Gulbuddin Hekmatyar, stödd av pakistanska säkerhetstjänsten,<sup>7</sup> å andra sidan regeringstroga styrkor ledda av tadjikerna Ahmad Shah Massoud med allierade, stödda av Iran. I krigets epicentrum Kabul dog uppskattningsvis 50 000 civila under femårsperioden, inte minst till följd av Hekmatyars raketattacker som lade stora delar av staden i ruiner.<sup>8</sup>

Med tiden tappade övergångsregeringen med president Rabbani – och Massoud som försvarsminister – mer och mer legitimitet. Interna konflikter uppstod bland de stridande parterna och spreds över landet. Därtill hade internationella aktörers stöd till mujahedin i motståndsrörelsernas kamp mot Sovjetunionen i stort upphört efter det sovjetiska tillbakadragandet. För att fylla detta tomrum började lokala ledare från mujahedin, så kallade ”kommendanter”, i stället att livnära sig på godtycklig beskattning, exploatering och förtryck av civilbefolkningen. De omfattande humanitära behoven kunde i viss mån lindras genom en begränsad närvaro av FN och civilsamhällesorganisationer i landet. EU var den enskilt största biståndsgivaren till Afghanistan under denna period.<sup>9</sup>

Som en reaktion på inbördeskriget och dess konsekvenser växte en pashtunsk motståndsrörelse som kallade sig talibanerna<sup>10</sup> med tiden fram i koranskolor i södra Afghanistan och västra Pakistan. Under ledning av Mulla Omar sammanlänkade rörelsen pashtuniska, mycket patriarkala värderingar med en egen och fundamentalistisk tolkning av sharia, den islamiska lagen. Inledningsvis var den brokiga talibanrörelsen inriktad på att upprätta lag och ordning i enlighet med sin tolkning av sharia. I takt med rörelsens framgångar utvecklades slutmålet i nationalistisk riktning mot ett enat afghanskt,

---

<sup>7</sup> Directorate for Inter-Services Intelligence (ISI).

<sup>8</sup> Rubin, Barnett R. (2020). *Afghanistan: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press.

<sup>9</sup> Oz, Hassan (2023). *Afghanistan: Lessons learnt from 20 years of supporting democracy, development and security*. Europaparlamentet.

<sup>10</sup> *Talib* är ursprungligen ett arabiskt ord för ”student”. Ordet förekommer i *pashto* och *dari*, med pluralformen *taliban* (”studenter”), för att främst beskriva unga studenter av islam. Många av dem som anslöt sig till talibanerna kom från en sådan bakgrund men den heterogena rörelsen kännetecknades främst av ett gemensamt motstånd mot laglösheten under inbördeskriget och en fundamentalistisk tolkning av islam. Utredningen bedömer att det svenska begreppet ”talibaner” har blivit vedertaget då det används i bland annat propositioner och riksdagsdebatter 2001–2021. Begreppet används i betänkandet trots att det är en tautologi.



islamiskt emirat.<sup>11</sup> År 1995 anslöt sig det så kallade Haqqani-nätverket till talibanerna och kom därefter att utgöra en delvis självständig och betydelsefull militär falang inom rörelsen.<sup>12</sup> Talibanerna intog Kabul 1996, dödade den tidigare kommunistledaren Najibullah som suttit fängslad där och pressade den dåvarande regeringen norrut. Rabbani, Massoud och krigsherrar såsom tadjjiken Atta Muhammad Nur och uzbeken Rashid Dostum gick samman och bildade motståndsgruppen Norra alliansen, formellt ”Förenade islamiska nationella fronten för Afghanistans frälsning”.<sup>13</sup>

Talibanerna styrde merparten av Afghanistan fram till 2001 med förtryck, svaga samhällstjänster och inskränkta rättigheter inte minst för kvinnor och flickor. Könsegregering, slöjtvång, begränsad rörelsefrihet och förlorad tillgång till utbildning sällade sig till redan svåra problem med könsrelaterat våld och hög mördarödlighet. Utfrysst av omvärlden blev talibanernas Afghanistan också en fristad för personer som al-Qaidas Usama bin Ladin, redan då misstänkt för attentat mot USA:s ambassader i Kenya och Tanzania sommaren 1998. I mars 2001 sprängde talibanrörelsen de berömda Buddha-statyerna i Bamiyan-provinsen vilket väckte stor internationell uppmärksamhet och upprördhet. I början av september 2001, ett par dagar före terrorattentatet mot USA den 11 september, mördades Norra alliansens ledare Ahmad Shah Massoud av al-Qaida.

#### 2.1.4 Kulturer, traditioner och könsrelationer i Afghanistan

Afghanistan har genom historien präglats av en rik flora av kulturella och religiösa influenser; från hellenism, buddhism och mongolvälde till islam av såväl sunnitisk som shiitisk inriktning. Med tiden har olika kulturella och religiösa influenser – i synnerhet islam – smält samman med den inhemska befolkningens egna seder till att bilda en distinkt och komplex blandning av afghanska traditioner och värderingar.

Dessa normer har i det decentraliserade och svårframkomliga Afghanistan generellt varit mer vägledande än statens lagar. Samhörighet med den egna familjen och folkgruppen, klanen eller

---

<sup>11</sup> Rashid, Ahmed (2022). *Taliban: The Power of Militant Islam in Afghanistan and Beyond*. 3:e upplagan. London: I. B. Tauris.

<sup>12</sup> United Nations Security Council (2024). *Haqqani Network*.

<sup>13</sup> *United Islamic National Front for the Salvation of Afghanistan*.

stammen har traditionellt varit mycket stark. Gränsdragningen mellan olika grupper kan ibland vara flytande och baseras på såväl etniska och geografiska rötter som på historia, språk, religion, sociala strukturer eller en kombination av dessa.<sup>14</sup> Runt 85 procent av befolkningen är sunnimuslimer av Hanafi-skolan. Resterande 15 procent är shiamuslimer – främst hazarer. Religionen har spelat och spelar en central roll i det afghanska samhället.

Afghanska centralmakten har historiskt haft begränsad räckvidd ute i landet. Många lokalsamhällen har under fattiga förhållanden överlevt på egen hand; utan beskydd, stöd eller ett socialt kontrakt med makthavare i Kabul. På den afghanska landsbygden har i stället de lokala maktstrukturerna haft genomgripande inflytande, där byns äldste och religiösa ledare traditionellt har åtnjutit respekt och haft ansvar för att fatta beslut och medla i tvister. Under de senaste konfliktfyllda decennierna fick också krigsherrar ökat inflytande i lokalsamhällen. Dessa olika aktörers makt, informellt eller traditionellt rotad, har senare också institutionaliserats i utnämningen av provinsguvernörer och andra befattningshavare. För beslutsfattande och diskussion om svåra frågor har ett återkommande inslag i Afghanistan varit att sammankalla råd (*shura* i persisktalande kretsar eller *jirga* bland pashtuner) i olika konstellationer, allt ifrån byns innersta krets till nationella kongresser. Stormöten om frågor av nationellt intresse brukar benämnas *loya jirga* ("det stora rådet"). Även om ordet kommer från *pashto* har konceptet blivit etablerat och accepterat nationellt. Dessa rådgivande och beslutande fora har genom historien och i praktiken främst använts som verktyg av afghanska makthavare för att söka legitimitet för redan fattade beslut. Tillträde till *loya jirga* har i regel och enligt tradition reserverats för enbart män.

Det afghanska samhället är djupt patriarkalt. Kvinnans roll i samhället har skiljt sig åt mellan olika folkgrupper och stammar; mellan stad och landsbygd samt över tid. Ett gemensamt drag i det afghanska samhället är att upprätthållandet av familjens heder, anseende och sammanhållning har varit centralt. Enligt en vanligt förekommande tolkning av Koranen har kvinnan ansetts vara av sekundär och underordnad betydelse och setts som ett komplement till mannen.

---

<sup>14</sup> Termen *qawm* som härstammar från arabiska används frekvent i Afghanistan för att beskriva en persons gruppstillhörighet. Beroende på sammanhang kan *qawm* syfta på allt från en persons familj eller by till etnisk tillhörighet.

I majoriteten av afghanska hushåll har kvinnor förväntats stanna i hemmet för att ta hand om familjen, huset och härden. Den äldre kvinnan har traditionellt haft ett större inflytande i hushållet. Uppfattningen om könens olika sfärer och roller har varit djupt rotad särskilt hos både män och kvinnor på landsbygden och i städer längre bort från centralmakten. Synsättet har tagit sig uttryck i form av att kvinnor och flickor ska synas och höras så lite som möjligt, ibland till den grad att deras namn bör vara okända för utomstående. Samtidigt har kvinnor på just landsbygden ofta varit en nödvändig del av arbetskraften i lantbruket.

En dotter i mer konservativa hushåll har varit underordnad fadern och manliga släktingar tills hon gifter sig. Då överförs ansvaret till maken och hon inlemmas i hans familj. Inte sällan i sådana traditionella kretsar har kvinnor och flickor likställts med egendom utan arvsrätt som kan giftas bort för att förbättra relationen med en annan familj eller som betalning för att släta över en tvist eller undvika blodsspillan. Arrangerade äktenskap är normen och tvångsgifte förekommer – så även månggifte men med tiden i lägre och lägre utsträckning.<sup>15</sup> Barnäktenskap är inte ovanligt. Arrangerade äktenskap, ofta mellan kusiner, har varit ett sätt att hålla samman familjen och dess tillgångar.

För pashtuner förekommer begreppet *pashtunwali* för att sammanfatta deras traditioner, levnadssätt och hederskodex. *Pashtunwali* uppmärksammas mest under högtidliga sammanhang och i varierande utsträckning i det vardagliga livet. Bland dygder som en god pashtun bör eftersträva enligt dessa levnadsregler återfinns gästfrihet och respekt för äldre men även koncept som heder eller rykte (*namus*), som tilldelar mannen ansvaret att upprätthålla och skydda kvinnliga familjemedlemmars anseende för att på så sätt upprätthålla sitt eget. Ett annat centralt begrepp är *badaal* ("utbyte") som handlar om att goda som onda gärningar kräver ett gensvar från mottagaren. Enligt synsättet berättigas såväl gåvor som hämndaktioner beroende på motpartens handling.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Statistik i Afghanistan är svårt att säkerställa. En uppskattning som gjordes av den oberoende afghanska människorättskommissionen (AIHRC) år 2007 gjorde gällande att 60–80 procent av alla dåvarande giftermål i Afghanistan hade skett genom tvång. Samma rapport påtalade att över hälften av afghanska flickor hade gift sig innan de fyllt 16.

<sup>16</sup> Adel, Enayatullah (2018). *Pashtunwali*. I Håkansson, Markus (red.). *Förstå Afghanistan*. Stockholm: Svenska Afghanistankommittén.

De andra tre största folkgrupperna; tadjjiker, hazarer eller uzbeker, kännetecknas till skillnad mot pashtuner inte av en stamkultur eller en särskilt definierad hederskodex. Folkgrupperna har delvis gemensamma, delvis skilda kulturella uttryck. De lokala tolkningarna av islam har i stort varit vägledande för synen på relationer mellan könen men som tidigare nämnts har uppfattningen skiljt sig mycket åt beroende på sammanhang. Under några av de senare parlamentsvalen före talibanernas maktövertagande 2021 kunde ett högre valdeltagande noteras bland kvinnor i provinser med en majoritet av hazarer såsom Daikundi.<sup>17</sup>

## 2.2 Afghanistan under det internationella engagemanget 2001–2021

Efter al-Qaidas terrorattentat mot bland annat World Trade Center och Pentagon den 11 september 2001 riktades världens blickar mot Afghanistan. Trots amerikanska påtryckningar vägrade talibanerna att lämna ut Usama bin Ladin. Offentligt motiverade Mulla Omar beslutet med att USA inte ville tillmötesgå kravet på att bin Ladin skulle ställas inför rätta i ett muslimskt land. Den 7 oktober 2001 inledde amerikanska styrkor med brittiskt stöd den militära interventionen *Operation Enduring Freedom* (OEF) i Afghanistan. I samarbete med Norra alliansen och andra krigsherrar genomförde de amerikanskledda styrkorna hösten 2001 en snabb offensiv mot talibanerna, vars ledning snart förlorade kontrollen över Kabul och andra stora städer. I början av december 2001 övergav Mulla Omar och andra ledande talibaner sista fästet i Kandahar och flydde till Pakistan.

FN:s säkerhetsråd deklarerade genom resolution 1378 att FN skulle ta en framträdande roll i fred- och återuppbyggnadsprocessen i Afghanistan. I december 2001 sammankallade USA och FN:s särskilda sändebud för Afghanistan Lakhdar Brahimi representanter för internationella aktörer och afghanska grupper till en konferens i Bonn för att diskutera landets framtid, mot bakgrund av talibanregimens till synes stundande kollaps. Representanter för talibanrörelsen blev inte inbjudna, trots att sådana förslag fanns.

---

<sup>17</sup> Afghanistan Analysts Network (2018). *The 2018 Election Observed (7) in Daikundi: The outstanding role of women.*

Därmed blev Bonn en uppgörelse mellan de olika segrande fraktionerna om hur den politiska makten skulle delas upp vilket fick långtgående konsekvenser längre fram. Vid konferensen deltog fyra kvinnor. Desto fler deltagare företrädde traditionella och religiösa intressen och krigsherrar från Norra alliansen.<sup>18</sup> Den 5 december 2001 slöt de närvarande afghanska parterna Bonnöverenskommelsen för att enligt slutdokumentet lägga grunden för en ny islamisk, inkluderande och demokratisk republik.<sup>19</sup>

Med stöd av Bonnöverenskommelsen tillträdde pashtunen Hamid Karzai som interimspresident i slutet av december. Samma månad enades FN:s säkerhetsråd genom resolution 1386 om att etablera den internationella säkerhetsstyrkan *International Security Assistance Force* (Isaf) (se mer utförlig bakgrund om insatsen i kapitel 3). I mars 2002 upprättades FN:s stödmission till Afghanistan (Unama) genom säkerhetsrådsresolution 1401. EU utsåg ett särskilt sändebud för Afghanistan i december 2001.

Från 2002 växlades det internationella engagemanget upp på flera sätt. En Världsbanksfond (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*, ARTF) upprättades för att hantera biståndsmedel som flödade in. I april 2002 sammankallade USA till ett givarmöte i Genève, där fem deltagande länder fördelade ansvaret för utvecklingen av säkerhetssektorn i Afghanistan sinsemellan. USA skulle ansvara för uppbyggnad och utveckling av den afghanska militären, Tyskland för polisen, Italien för rättsväsendet, Storbritannien för narkotikabekämpning samt Japan för avväpning och demobilisering i landet. Parallellt ökade den internationella militära närvaron, både antal deltagande länder och antal soldater, för att bekämpa upprorsgrupper och stabilisera landsbygden. Strider utkämpades med både kvarvarande talibaner och lokala väpnade grupper.<sup>20</sup>

Understödd av det internationella samfundet skulle president Karzai bygga upp ett land som låg i spillror. Under sommaren 2002 sammankallades i enlighet med Bonnprocessen en särskild *loya jirga*

---

<sup>18</sup> Grupperna som medverkade var de så kallade Peshawar-gruppen, Rom-processen, Cypern-processen och Norra alliansen.

<sup>19</sup> Formellt "Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions".

<sup>20</sup> Ett exempel på en sådan grupp var krigsherren Hekmatyars organisation *Hezb-e Islami*, som likt talibanerna inte hade varit en del av Bonnöverenskommelsen. Gulbuddin Hekmatyar själv befann sig i Pakistan under en större del av det internationella engagemanget. Den afghanska republiken ingick ett politiskt avtal med *Hezb-e Islami* år 2016. Källa: Garret Johnson, Casey (2018). *The Political Deal with Hezb-e Islami – What It Means for Talks with the Taliban and Peace in Afghanistan*. United States Institute of Peace.

för att bekräfta övergångsregeringen. Processen fick kritik för att varken ha varit inkluderande eller transparent och resulterade i att Karzai fortsatte som övergångspresident.<sup>21</sup> I hans nybildade regering fanns ministrar från flera olika etniska grupper men enbart 2 av 30 var kvinnor. Flera krigsherrar från tidigare Norra alliansen fick tunga ministerportföljer i regeringen. Guvernörsposter i de 34 provinserna tillsattes, däribland Atta Muhammad Nur i provinsen Balkh där Mazar-e Sharif ligger. Det internationella samfundet kom att luta sig mot och ekonomiskt stödja de kontroversiella aktörer som genom Bonnprocessen kom att ingå i den nya republikens toppskikt.

Efter en rådgivande *loya jirga* antogs en ny grundlag i januari 2004 som slog fast att Afghanistan skulle vara en islamisk republik med en stark presidentmakt och ett parlamentariskt tvåkammarsystem.<sup>22</sup> Grundlagen byggde delvis på den tidigare afghanska grundlagen från 1964 och utarbetades med engagemang och stöd från internationell expertis, partnerländer och Unama.<sup>23</sup> Det resulterade i att den nya grundlagen i stor utsträckning inte var förankrad i de befintliga strukturerna i Afghanistan. President- och parlamentsval hölls för första gången under 2004 respektive 2005 med stöd av FN. Karzai fortsatte nu som vald president. Parlamentsvalet 2005 markerade slutet på Bonnprocessen. Samma år presenterade Karzais regering en övergångsstrategi för nationell utveckling, *Afghanistan National Development Strategy* (ANDS). Regeringen publicerade 2008 en slutversion av ANDS som skulle utgöra ramverket för insatser gällande fattigdomsbekämpning, säkerhet och statsbyggnad under perioden 2008–2013.<sup>24</sup> Kärnan i ANDS var de tre pelarna säkerhet (*security*), samhällsstyrning (*governance*) samt social och ekonomisk utveckling (*social and economic development*). Utöver sektorerna under respektive pelare fanns ett antal fokusområden som sträckte sig över flera pelare, såsom jämställdhet, antikorrup-tion och narkotikabekämpning.

---

<sup>21</sup> United Nations Meetings Coverage and Press Releases (2002). *Loya Jirga a Truly Representative Sample of Afghan Society, Security Council Told in Briefing on Afghanistan*.

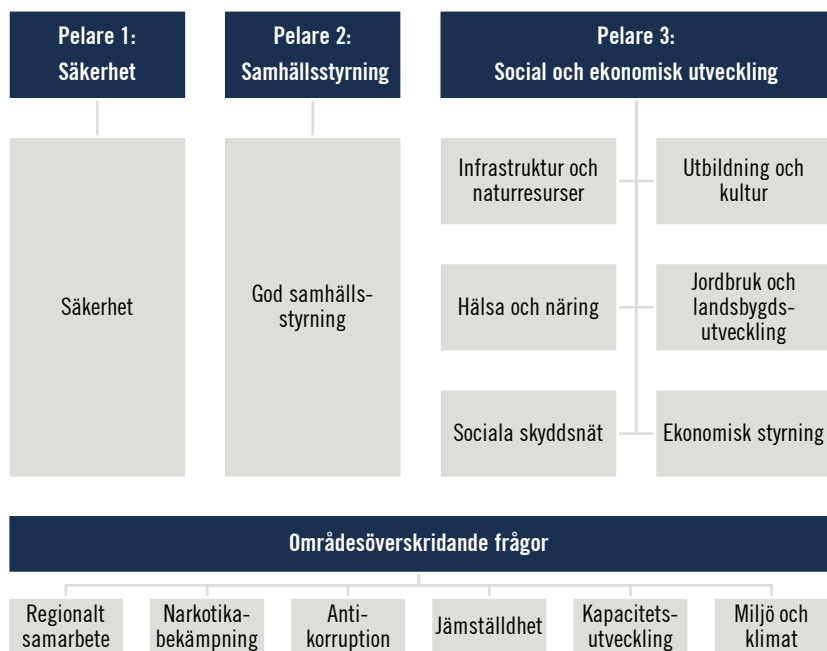
<sup>22</sup> Parlamentets två kamrar bestod av underhuset *Wolesi Jirga* ("folkets församling") och överhuset *Mesherano Jirga* ("de äldstes församling"). Val till underhuset hölls var femte år. De 249 ledamöterna valdes genom enkel omröstning i respektive valkrets (s.k. *single non-transferable voting*, SNTV). Av de 102 ledamöterna i överhuset utsågs en tredjedel vardera av distriktsråden (treårigt mandat), provinråden (fyrårigt mandat) respektive presidenten (femårigt mandat). Källa: Asian Parliamentary Assembly (2024). *Afghanistan*.

<sup>23</sup> United States Institute for Peace (2020). *Lessons from the 2004 Constitutional Process for the Intra-Afghan Peace Negotiations*.

<sup>24</sup> FAO (2008). *Afghanistan National Development Strategy 2008-2013*.

Figur 2.1 *Afghanistan National Development Strategy 2008–2013*

Översikt av pelare och sektorer i den nationella utvecklingsstrategin



Anmärkning: Utredningens egen översättning av ramverket i ANDS.

Källa: Afghanistan Development Strategy 2008–2013.

Både nationella och internationella insatser skulle verka i linje med ANDS. Bland annat formulerade afghanska regeringen med internationellt stöd så kallade ”nationella prioriteringsprogram” (NPP) inom olika sektorer. Konceptet användes även i efterföljande nationella utvecklingsstrategier och internationella ramverk. ANDS ersattes 2016 av *Afghanistan National Peace and Development Framework* (ANPDF).<sup>25</sup> I praktiken varierade såväl samstämmighet som resultat inom ramen för de nationella strategierna. ANDS utarbetades på engelska med stöd av internationell expertis. Översättningar av strategin till *dari* och framför allt *pashto* använde nyuppfunna begrepp som var svåra för den afghanska allmänheten att ta till sig.

<sup>25</sup> Afghanistan Analysts Network (2016). *The Brussels Conference on Afghanistan: Between aid and migration*.

Redan från republikens början gjorde sig Afghanistans bräckliga säkerhetssituation och utbredda korruption påmind.<sup>26</sup> Att bygga upp kapaciteten hos de afghanska säkerhetsstyrkorna gick långsamt och under förväntan. Resurser koncentrerades i hög grad till städerna och allmänhetens tilltro till offentliga institutioner var låg. Korruptionen och nepotismen förvärrades, särskilt genom krigsherrarnas och kommendanternas medverkan i styrande organ, och kom att genomsyra alla nivåer och sektorer i det afghanska samhället. År 2010 uppdagades en massiv korruptionsskandal i Kabul Bank, Afghanistans största bank, där uppemot 1 miljard dollar förskingrades och afghanska regeringen gick in med statliga medel för att förhindra bankens kollaps. Otillåten opiumodling var utbredd. Under perioden 2001–2021 upptog opiumodling som mest upp till en tredjedel av den uppodlade arealen i Afghanistan – uppskattningsvis 328 000 hektar – vilket var tillräckligt för att täcka 90 procent av världens illegala opiumanvändning.<sup>27</sup> Värdet av producerat och exporterat opium i Afghanistan har periodvis motsvarat mer än hälften av landets formella BNP.<sup>28</sup> Efter militära framgångar inledningsvis ökade våldsnivåerna i många provinser. Presidentvalet 2009 präglades av valfusk och brister vilket försämrade Karzais ställning i många samhällsgrupper. Allt detta bidrog till att den optimism som stora delar av befolkningen känt inför republiken i början falnade.

Det afghanska parlamentet påverkades av en splittrad sammansättning och avsaknaden av en partipolitisk struktur. Många afghaner hade tidigare associerat politiska partier främst med olika parter i inbördeskriget på 1990-talet. President Karzai motsatte sig att kandidater i parlamentsvalen skulle kunna ange partitillhörighet. Politiska partier fick därmed ingen formell roll i parlamentet.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> I *Transparency Internationals* korruptionsindex har Afghanistan sedan första noteringen 2008 befunnit sig bland länderna med högst grad av upplevd korruption. Afghanistan låg år 2008 på plats 176 av 180 och 2009 samt år 2011 på plats 179 av 180. De bästa noteringarna för Afghanistan – under tiden som omfattas av utredningen – kan noteras år 2020 på plats 165 av 179. Kapitel 3 och 4 undersöker närmare ekonomiska oegentligheter och korruption i Afghanistan.

<sup>27</sup> UNODC (2022). *Opium Cultivation in Afghanistan: Latest Findings and Emerging Threats*.

<sup>28</sup> År 2007 motsvarade värdet producerat och exporterat opium 53 procent av Afghanistans BNP. Motsvarande siffra år 2021 var 9–14 procent. Källa: UNODC (2008). *Afghanistan Opium Survey 2007* samt UNODC (2022). *Afghanistan Opium Survey 2021 – Cultivation and Production*.

<sup>29</sup> Larson, Anna (2015). *Special Report – Political Parties in Afghanistan*. United States Institute of Peace.



I stället blev enskilda ledamöters prioriteringar och egenintressen styrande. Det afghanska valsystemet innebar att de flesta distrikt representerades av ledamöter som enbart hade stöd av en minoritet i sin valkrets. Kvoteringsregler som infördes tidigt bidrog till att fler kvinnor tog plats i parlamentet under perioden.<sup>30</sup> Dessa kvinnliga parlamentariker stötte emellertid ofta på hårt motstånd i sitt arbete och fick begränsat inflytande. Lagstiftning mot könsbaserat våld infördes 2009 men tillämpades sällan. Denna lag och andra reformer kom ofta att urholkas eller avvisas av mer traditionella intressen i de båda kamrarna.

I början av Barack Obamas första mandatperiod som USA:s president 2009 lades ett förnyat amerikanskt fokus på Afghanistan. Målet var att snabbt vända utvecklingen och att den internationella militära närvaron därefter skulle kunna lämna över säkerhetsansvaret till de afghanska styrkorna. I maj 2011 dödades Usama bin Ladin av amerikanska specialtrupper i Pakistan.

I valet 2014 blev tidigare finansministern och pashtunen Ashraf Ghani ny president. På pappret var detta Afghanistans första demokratiska och fredliga maktskifte någonsin. I praktiken ledde ett jämnt valresultat och anklagelser om valfusk från oppositionskandidaten Abdullah Abdullah till en utdragen process. Efter amerikansk medling blev resultatet en politisk uppgörelse mellan kandidaterna. Ashraf Ghani blev president och Abdullah Abdullah exekutiv chef – en nyinstiftad premiärministerliknande position. Samma år slutfördes övergången av säkerhetsansvaret till afghanerna (den så kallade transitionen). Isaf-insatsen omvandlades vid årsskiftet 2014–2015 till den rådgivande *Resolute Support Mission* (RSM). Den amerikanskledda insatsen OEF övergick samtidigt till den rådgivande motsvarigheten *Operation Freedom's Sentinel* (OFS). Parallellt med det minskade militära fotavtrycket gjorde givarsamfundet stora utvecklingssatsningar. Under 2001–2021 kom internationellt bistånd i perioder att finansiera 75–90 procent av den afghanska statsbudgeten och utgöra nästan hälften av landets BNP. Den formella ekonomin växte under perioden men byggde i hög grad på den internationella militära och civila närvaron. Det

---

<sup>30</sup> Under perioden 2005–2021 utgjorde kvinnliga parlamentariker 25–28 procent av ledamöterna. År 2021 var 27 procent kvinnor, vilket var högre än genomsnittet i Asien vid samma tidpunkt (20,4 procent). Källa: SOU 2017:16, UN Women (2024). *Women Count – Afghanistan* samt Inter-Parliamentary Union (2024). *Global and regional averages of women in national parliaments*.

internationella stödet bidrog till framväxten och finansieringen av en afghansk säkerhetsstruktur och många institutioner av en omfattning som inte hade varit möjlig med enbart inhemska medel. Sedan 1880-talet har i princip alla afghanska makthavare varit beroende av internationellt stöd.

I termer av BNP (bruttonationalprodukt) flerdubblades, främst som följd av det internationella stödet, den formella ekonomin under tjuugoårsperioden: från 29,5 miljarder dollar (PPP<sup>31</sup>) till som mest 110,8 miljarder dollar (PPP) 2019 och 85,8 miljarder 2021.<sup>32</sup> Eftersom befolkningen också fördubblades under tjuugoårsperioden blev tillväxten mätt i BNP per capita begränsad, därtill med stora klyftor mellan stad och landsbygd och mellan män och kvinnor. Figur 2.2 ger en överblick över BNI per capita i Afghanistan för hela befolkningen samt för kvinnor och män under tjuugoårsperioden. Som jämförelse var Sveriges BNI per capita i genomsnitt 49 193 dollar (PPP) under samma period.

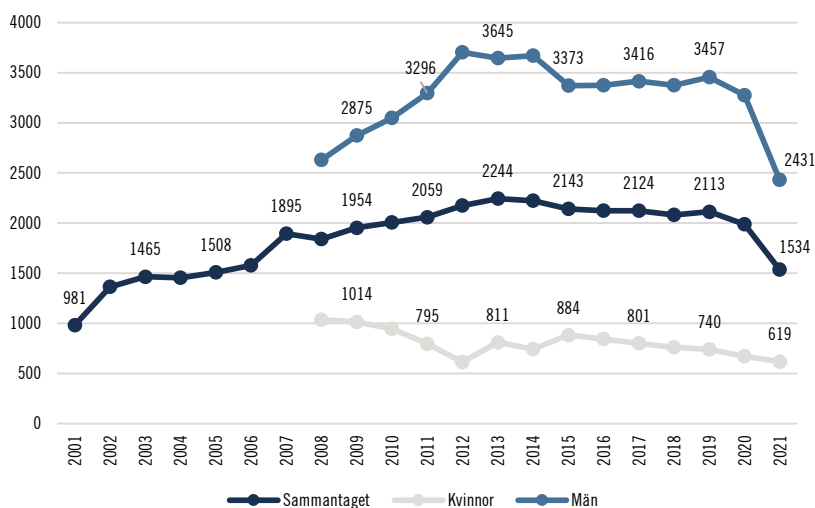
---

<sup>31</sup> Köpkraftsparitet (*purchase price parity* – PPP) är ett mått som tar hänsyn till skillnader i prisnivå mellan olika länder. Formellt beräknas köpkraftsparitet som kvoten mellan de belopp i respektive lands valuta som behövs för att köpa samma mängd varor och tjänster. Måttet används ofta i internationella jämförelser av exempelvis levnadsstandard. Världsbanken har beräknat PPP med fasta priser, dvs. inflationsjusterat, för att bättre kunna jämföra värden över tid. Basåret för de fasta priserna är i detta fall 2021.

<sup>32</sup> World Bank Data (2024). *GDP, PPP (constant 2021 international \$) – Afghanistan*.

**Figur 2.2 BNI per capita i Afghanistan 2001–2021**

Köpkraftsjusterad dollar (PPP\$) med fasta priser (basår 2017)



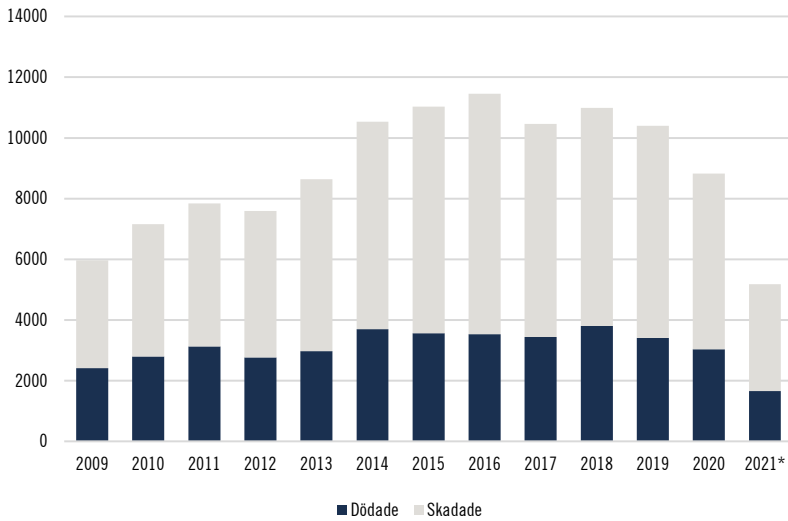
Anmärkning: BNI (bruttonationalinkomst) per capita är summan av alla inkomster i ett land under en period dividerat med storleken på dess befolkning. För en förklaring av köpkraftsjustering, se fotnot i föregående stycke. UNDP redovisar skillnader mellan könen i BNI per capita först från 2008, varför värden från 2001–2007 saknas i figuren.

Källa: UNDP (2024). Specific Country Data – Afghanistan.

Från 2010 höjdes fler röster för en förhandlad lösning på konflikten i Afghanistan. Den afghanska regeringen sammankallade till en *jirga* om freds- och försoningsfrågor i Kabul i juni 2010. I september samma år etablerade president Karzai fredsrådet (*High Peace Council*) för att undersöka förutsättningarna för fortsatt dialog. Ett år senare dödades ordföranden i fredsrådet tillika tidigare presidenten Rabbani i ett självmordsattentat. Qatar åtog sig en medlarroll för fredsdiallog och talibanerna öppnade ett politiskt kontor i Doha 2013.

Dialogen i Doha stod länge still. Säkerhetsläget på marken fortsatte att försämrats och talibanernas närvaro växte även i provinser där de inte tidigare varit aktiva. Antalet civila dödsoffer och flyktingar till följd av konflikten ökade. Enligt FN:s stödmission Unama dödades eller skadades i genomsnitt 10 800 civila per år mellan 2014 och 2019. Figur 2.3 ger en översikt över antalet dödade och skadade civila 2009–2021. Statistiken baseras på FN-missionen Unamas årliga sammanställningar som publicerats med jämförbara uppgifter sedan 2009.

**Figur 2.3**      **Antalet dödade och skadade civila i Afghanistan 2009–2021**  
Enligt FN-missionen Unamas årliga rapporter



Anmärkning: \* Antalet skadade och dödade under 2021 baseras enbart på uppgifter mellan januari och juni 2021, eftersom någon helårsrapport aldrig publicerades. Antalet skadade och dödade under första halvåret 2021 var bland de högsta jämfört med andra halvårsrapporter. Övriga siffror är på helårsbasis.

Källa: UNAMA Reports on the Protection of Civilians in Armed Conflicts.

Tabell 2.1 ger en överblick av vilka aktörer som rapporterats vara ansvariga för civila skador och dödsfall i Afghanistan. Kategorierna och statistiken baseras också på Unamas årliga rapporteringar.

**Tabell 2.1 Översikt av vilka aktörer som ansågs ansvariga för dödade och skadade civila i Afghanistan 2009–2021**

Antalet dödade och skadade civila enligt FN-missionen Unamas årliga rapporter

| År                | Talibanrörelsen och andra oppositionella element <sup>1</sup> | Regeringstrogn och internationella styrkor <sup>2</sup> | Ospecificerade <sup>3</sup> | Totalt         |
|-------------------|---|---|-----------------------------|----------------|
| 2009              | 4 124   | 1 035   | 810                         | 5 969          |
| 2010              | 5 428   | 818   | 910                         | 7 156          |
| 2011              | 5 817   | 1 106   | 919                         | 7 842          |
| 2012              | 6 669   | 603   | 318                         | 7 590          |
| 2013              | 7 255   | 982   | 401                         | 8 638          |
| 2014              | 7 644   | 1 453   | 1 438                       | 10 535         |
| 2015              | 6 871   | 1 867   | 2 297                       | 11 035         |
| 2016              | 7 020   | 2 732   | 1 700                       | 11 452         |
| 2017              | 6 768   | 2 116   | 1 577                       | 10 461         |
| 2018              | 6 970   | 2 607   | 1 417                       | 10 994         |
| 2019              | 6 448   | 2 940   | 1 013                       | 10 401         |
| 2020              | 5 459   | 2 231   | 1 130                       | 8 820          |
| 2021 <sup>4</sup> | 3 302   | 1 305   | 576                         | 5 183          |
| <b>Totalt</b>     | <b>79 775</b>   | <b>21 795</b>   | <b>14 506</b>               | <b>116 076</b> |

<sup>1</sup> Definition av "Anti-Government Elements" enligt Unama (2021): "They include members of the 'Taliban' as well as other non-State organized armed groups taking a direct part in hostilities against Pro-Government Forces including the Haqqani Network (which operates under Taliban leadership and largely follows Taliban policies and instructions), Al Qaeda, Islamic Movement of Uzbekistan, Islamic Jihad Union, Lashkari Tayyiba, Jaysh Muhammed, groups identifying themselves as Islamic State in Iraq and the Levant – Khorasan Province/'Daesh' and other militia and armed groups pursuing political, ideological or economic objectives including armed criminal groups directly engaged in hostile acts on behalf of other Anti-Government Elements."

<sup>2</sup> Definition av "Pro-Government Forces" enligt Unama (2021): "These forces include, but are not limited to Afghan National Security Forces (Afghan Border Force, Afghan Local Police, Afghan National Army, Afghan Territorial Army, Afghan National Police, National Directorate of Security), pro-Government armed groups, and international military forces, including Special Operations Forces and other foreign agencies."

<sup>3</sup> Övriga eller ospecificerade dödsfall och skador kan enligt Unamas rapportering handla om korseld, landminor och andra fall där det inte har gått att fastställa en ansvarig aktör.

<sup>4</sup> Antalet skadade och dödade under 2021 baseras enbart på uppgifter mellan januari och juni 2021, eftersom någon helårsrapport aldrig publicerades. Antalet skadade och dödade under första halvåret 2021 var bland de högsta jämfört med andra halvårsrapporter. Övriga siffror är på helårsbasis.

Källa: UNAMA Reports on the Protection of Civilians in Armed Conflicts.

Det höga antalet civila dödsoffer var ett resultat av den upptrappade konfliktsituationen i många delar av landet. Förutom dödsfall i samband med strider mellan talibanrörelsen och regeringstroga styrkor drabbades civila också av andra typer av attacker, bombattentat och våldsdåd. I samband med en attack mot FN-missionen Unamas anläggning i Mazar-e Sharif år 2011 dödades flera FN-anställda, inklusive en svensk.

Talibanrörelsen byggde successivt upp militär kapacitet och fick ökat folkligt stöd, inte minst i södra Afghanistan (Helmand, Kandahar) där man under 1990-talet varit som starkast. Samtidigt började områden som tidigare inte varit under talibanrörelsens kontroll se fler strider. År 2015 tog talibanstyrkor för första gången sedan 2001 kontroll över en provinshuvudstad, staden Kunduz i provinsen med samma namn. De afghanska säkerhetsstyrkorna återtog med amerikanskt flygunderstöd kontrollen kort därefter. Under en flygräd bombarderades av misstag civila mål, däribland ett fältsjukhus drivet av Läkare Utan Gränser (MSF) med fler än 50 döda och många skadade som följd.

### 2.2.1 Talibanrörelsens maktövertagande

Under tiden för det internationella engagemanget kom talibanrörelsen gradvis att ta kontrollen över allt större områden av Afghanistan. Även om de afghanska säkerhetsstyrkorna alltjämt hade kontroll över urbana områden och provinshuvudstäderna fortsatte talibanrörelsens territoriella kontroll och inflytande att växa runt om i landet. I en rapport från den amerikanska myndigheten SIGAR uppskattades regeringstroga trupper i slutet av 2016 enbart kontrollera 57 procent av Afghanistans distrikt.<sup>33</sup>

Den 29 februari 2020 slöt USA och talibanerna ett avtal i Doha om att amerikanska trupper, dess allierade och koalitionen förband efter en partiell minskning skulle lämna Afghanistan senast i maj 2021. Avtalet ingicks utan medverkan av president Ghani eller någon annan företrädare för den afghanska regeringen. I gengäld för trupptillbakadragandet skulle enligt Dohaavtalet en intra-afghansk dialog och förhandlingar inledas för att diskutera datum

---

<sup>33</sup> Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (2017). *Quarterly Report to the United States Congress*. Jan 30 2017.

och villkor för ett permanent och allomfattande eldupphör, liksom en överenskommelse om en framtida politisk färdplan för Afghanistan. Formella fredssamtal mellan de afghanska parterna påbörjades i september 2020 men resulterade inte i några konkreta framsteg.

President Joe Biden sköt i april 2021 fram datumet för trupp-tillbakadragandet till den 11 september 2021 vilket talibanerna såg som ett avtalsbrott. Våren och sommaren 2021 avvecklades den internationella militära närvaron under pågående strider i provinserna.

Under sommaren 2021 drevs afghanska säkerhetsstyrkor bort från landsbygden till de större städerna. I mitten av juli 2021 var det bara fyra provinser där de afghanska säkerhetsstyrkorna hade kontroll över samtliga distrikt (Kabul, Pansjir, Kunar och Daikundi).<sup>34</sup> Denna utveckling kom att öka i hastighet i början av augusti 2021. Tabell 2.2 redogör för hur de stridande parternas kontroll över landets distrikt förändrades under sommaren 2021.

**Tabell 2.2 Hur kontrollen över distrikt i Afghanistan förändrades under sommaren 2021**

Förändringar över tid av antalet distrikt som kontrollerades av afghanska regeringen, talibanrörelsen eller som var omstridda

| Datum      | Afghanska regeringen | Talibanrörelsen | Omstridda distrikt | Totalt     |
|------------|----------------------|-----------------|--------------------|------------|
| 9 juli     | 141                  | 90              | 167                | <b>398</b> |
| 12 juli    | 137                  | 103             | 158                | <b>398</b> |
| 19 juli    | 135                  | 102             | 161                | <b>398</b> |
| 23 juli    | 135                  | 104             | 159                | <b>398</b> |
| 29 juli    | 135                  | 105             | 158                | <b>398</b> |
| 5 augusti  | 131                  | 104             | 163                | <b>398</b> |
| 6 augusti  | 129                  | 104             | 165                | <b>398</b> |
| 10 augusti | 127                  | 109             | 162                | <b>398</b> |
| 11 augusti | 122                  | 117             | 159                | <b>398</b> |
| 12 augusti | 120                  | 118             | 160                | <b>398</b> |
| 13 augusti | 114                  | 132             | 152                | <b>398</b> |
| 15 augusti | 12                   | 345             | 41                 | <b>398</b> |
| 16 augusti | 0                    | 391             | 7                  | <b>398</b> |

Anmärkning: Antalet distrikt (398) baseras på gränsdragningen för distrikten från 2005. Andra uppskattningar om distriktskontrollen i Afghanistan under 2021 har gjorts, exempelvis av *Afghanistan Analysts Network* (AAN) och *Foundation for Defense of Democracies* (FDD) – *Long War Journal*.

Källa: BBC Research.

<sup>34</sup> Afghanistan Analysts Network (2021). *Menace, Negotiation, Attack: The Taliban take more District Centres across Afghanistan*.

I början av augusti intog talibanerna provinshuvudstäderna i tät följd, först staden Zaranj i Nimroz den 6 augusti. Den 14 augusti intog talibanrörelsen Mazar-e Sharif och närmade sig Kabul. Den 15 augusti lämnade president Ghani landet och talibanrörelsen tog kontroll över Kabul. En snabb evakuering av den återstående internationella närvaron genomfördes med Kabuls internationella flygplats som nav (se kapitel 5 om evakueringen). Talibanerna återutropade det islamiska emiratet Afghanistan.

De direkta konsekvenserna av talibanernas maktövertagande blev en ekonomisk och humanitär kris. Mot slutet av 2021 präglades Afghanistan av strypta finansiella flöden, ökad matosäkerhet och humanitära behov samt en rad beslut från den nya de facto-regeringen som kraftigt inskränkte kvinnors och flickors åtnjutande av mänskliga rättigheter och rörelsefrihet.

### 2.3 Det regionala perspektivet

Utvecklingen i Afghanistan har varit och förblir nära sammanlänkad med regionala aktörers agerande och intressen. Långsiktig stabilitet i Afghanistan är viktig, exempelvis för de centralasiatiska grannländerna, för att främja ekonomisk utveckling, förhindra flyktingströmmar och undvika export av terrorism och narkotika.

Pakistan är central i sammanhanget och har en mångbottnad relation med Afghanistan, både av historiska och strategiska skäl. En komplicerad, historiskt betingad orsak är oenighet över den så kallade Durand-linjen. Efter Pakistans självständighet 1948 försökte Afghanistan förgäves omförhandla gränsdragningen i de pashtunska områdena, medan Pakistan menade att båda parterna hade erkänt gränsen. Den pakistanska oron har bland annat gällt ett förenat pashtunskt område över statsgränserna. Pakistan, i synnerhet genom dess militär och underrättelsetjänst, har med varierande öppenhet stöttat olika stridande parter i Afghanistan, bland annat mujahedin under Sovjetunionens ockupation samt inbördeskriget på 1990-talet. Pakistans förhållningssätt gentemot talibanerna är också komplext. Landets underrättelsetjänst ISI stöttade talibanernas väg till makten 1996 och även därefter. Efter att talibanrörelsen förlorade makten i Afghanistan 2001 hade det talibanska ledarskiktet sin bas i den pakistanska gränsstaden Quetta



under nära 20 år. Talibanerna tilläts i hög grad verka ostört i det svårtillgängliga gränsområdet mellan Afghanistan och Pakistan.<sup>35</sup> Förutom de afghanska talibanerna och terroristnätverket al-Qaida har även andra militanta islamistgrupper levt och verkat i stamområdena runt gränsen mot Afghanistan. Efter 2001 uppstod en pakistansk förgrening av talibanrörelsen (TTP), som i stället riktat våldsdåd mot civila mål och myndigheter i Pakistan.<sup>36</sup> Pakistan var ett betydelsefullt transitland för den internationella närvaron, inte minst för USA i OEF:s inledningsskede men även därefter. Pakistan både möjliggjorde och motarbetade det internationella engagemanget i Afghanistan.

Pakistans hållning gentemot Afghanistan har präglats av strategisk positionering gentemot Indien. Ländernas relation har påverkats av konflikten om Kashmir och av Indiens förhållande till Afghanistan. Indien stöttade Norra alliansen under den amerikansk-ledda offensiven hösten 2001 och fördjupade sitt samarbete med, och bistånd till, Afghanistan under Karzais regeringstid. Denna utveckling har varit ytterligare en faktor som påverkat Pakistans agerande och inställning till olika grupperingar i Afghanistan.<sup>37</sup> I USA:s strategi för Afghanistan efter att president Obama tillträtt 2009 framhövdes att Pakistan var en nyckelaktör för att förstå och vända utvecklingen i Afghanistan. Därutöver har över tre miljoner afghaner flytt konflikten i hemlandet till Pakistan respektive Iran under perioden 2001–2021.

Iran har omfattande historiska och kulturella band till Afghanistan, inte minst den västligaste provinsen Herat och den övervägande shiamuslimska minoriteten hazara. Relationen mellan Iran och Afghanistan har även präglats av en långvarig och återkommande oenighet om Helmandfloden, som förser sydöstra Iran med färskvatten och som rinner upp i bergskedjan Hindukush i centrala Afghanistan. Hazarer har utgjort en betydande del av de afghaner som flytt till Iran och Pakistan under senaste decenniernas konflikter samt till Europa under flyktingströmmen 2015. Stora flyktingläger växte fram längs Irans östliga gräns, där många unga

---

<sup>35</sup> Kanwal Sheikh, Mona et al. (2024). *Hvorfor genvandt Taleban magten i Afghanistan?* Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).

<sup>36</sup> Norell, Magnus (2010). *Militancy in the Pakistan Federally Administered Tribal Areas (FATA) and Afghanistan*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

<sup>37</sup> Wilkens, Ann (2009). *Relations between Pakistan and Afghanistan*. I Zetterlund, Kristina (red). *Pakistan – Consequences of Deteriorating Security in Afghanistan*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

afghaner har levt hela sina liv utan att varken ha kunnat återvända till hemlandet eller bli iranska medborgare. Sedan 2015 tillåts tvångsfördrivna barn, inklusive afghaner, i Iran att gå i grund- och gymnasieskola oavhängigt dokumentationsstatus, uppehållstillstånd eller medborgarskap.<sup>38</sup> Antalet flyktingläger har minskat med tiden. En majoritet av afghanerna i Iran bor i andra delar av landet än i dessa läger.

De centralasiatiska grannländerna Turkmenistan, Uzbekistan och Tadzjikistan delar etniska och historiska rötter med flera afghanska folkgrupper i norr. Dessa länders relation till Afghanistan har varierat över tid men i stora drag präglats av en avvaktande och säkerhetsorienterad hållning gentemot grannlandet.<sup>39</sup> Varken Turkmenistan, Uzbekistan eller Tadzjikistan erkände talibanregimen 1996–2001 som legitim. Under den islamiska republiken 2001–2021 ökade det politiska och ekonomiska utbytet (särskilt informellt i gränsområdena) från låga nivåer, men betydande ekonomisk integration uteblev. Ett stort fokusområde har varit utbyggnad och integrering av elnätet. År 2015 importerades mer än hälften av förbrukad el i Afghanistan från Turkmenistan, Uzbekistan och Tadzjikistan. Centralasien har också i egenskap av transitregion tillåtit omfattande logistisk verksamhet kopplad till det internationella engagemanget.

Kina delar landgräns med Afghanistan genom den smala Wakhan-korridoren i nordöstra Afghanistan. Historiskt har Kinas engagemang baserats på en oro över islamiska influenser över gränsen. Efter talibanernas maktövertagande 2021 har Kinas ekonomiska utbyte och kontakter ökat med grannlandet, med särskilt intresse för dess naturtillgångar.

Regionala initiativ och fora har återkommande diskuterat Afghanistan, exempelvis i syfte att öka den ekonomiska integreringen med grannländerna, hantera situationen för afghanska flyktingar eller diskutera konflikten i landet. Ett exempel är konferensformatet RECCA (*Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan*) som hölls första gången 2005 och samlade länder i Central- och Sydasien kring frågor såsom ekonomisk integrering, energi och infrastruktur. Ett annat regionalt forum har varit Istanbul-

---

<sup>38</sup> UNHCR Iran (2023). *Education*.

<sup>39</sup> Bleuer Christian & Kazemi, Resa (2014). *Between Cooperation and Insulation: Afghanistan's Relations with the Central Asian Republics*. Afghanistan Analyst Network.

processen, även kallad *Heart of Asia*, som lanserades av den afghanska regeringen och Turkiet 2011 för att främja säkerhet samt ekonomiskt och politiskt samarbete i regionen.

## 2.4 Samhället som Sverige och andra länder mötte i Afghanistan

Sammanfattningsvis hade flera decennier av konflikt satt djupa spår i Afghanistan redan innan det bredare internationella engagemanget inleddes 2001. Det afghanska samhälle som Sverige och andra deltagande länder mötte byggde på komplexa sociala och religiösa strukturer. Det var ett heterogent och patriarkalt samhälle med en befolkning ärrad av långvarig konflikt och förtryck, fattigdom samt djupa humanitära och utvecklingsmässiga behov. Det fanns en framtidstro hos många afghaner i republikens inledningsskede; ett hopp som försvann i takt med att korrruptionen och säkerhetsläget förvärrades med åren. I följande kapitel redovisas hur Sverige, som en del av det internationella samfundet, verkade under åren 2001–2021 för att inledningsvis bekämpa terrorism och därefter bidra till att bygga en stat i Afghanistan; för säkerhet och stabilitet och för utbildning, hälsa och mänskliga rättigheter.



## 3 Kartläggning av Sveriges engagemang i Afghanistan

Kommittén ska enligt direktiven kartlägga och utvärdera Sveriges engagemang i Afghanistan samt dra lärdomar av detta. Som bakgrund till kartläggningen beskrivs i korthet Sveriges diplomatiska förbindelser med och engagemang i Afghanistan. Därefter ges en bild av målsättningar och styrdokument samt verksamheten för såväl utrikes- och säkerhetspolitiska insatser som biståndet till Afghanistan. Åtgärder för att förbättra kvinnors och flickors situation beskrivs också. Vidare ges en översiktlig bakgrund om svenska samt internationella regelverk och samordningsmekanismer som har utgjort ramverket för det samlade svenska engagemanget i Afghanistan 2001–2021. Slutligen ges en övergripande beskrivning av ekonomiska oegentligheter och korruption i Afghanistan.

### 3.1 Diplomatsk närvaro och engagemang i Afghanistan

År 2015 uppmärksammades 75 år av diplomatiska förbindelser mellan Sverige och Afghanistan. Sverige har tidigare varit företrätt i Kabul genom sidoackreditering först från Moskva och sedan Teheran. De diplomatiska förbindelserna mellan länderna var vilande under drygt två decennier, från Sovjetunionens invasion av Afghanistan 1979 till 2002 då Afghanistan började täckas genom sidoackreditering från Islamabad. Ambassaden i Islamabad genomförde regelbundna resor till Afghanistan. År 2002 öppnades också ett sektionskontor i Kabul som var bemannat med utsända av Sida och underställt ambassaden i Islamabad. Kontoret hade tidigare utgjort ambassadens biståndsavdelning, också den bemannad med personal från Sida. Sektionskontoret i Kabul utökades 2004 med utsänd personal

från UD. År 2008 invigdes Sveriges ambassad på plats i Kabul. Efter talibanernas maktövertagande i augusti 2021 arbetade ambassadens personal i Stockholm. Den 31 augusti 2024 avvecklades den Stockholmsbaserade ambassaden i Kabul efter regeringsbeslut.

Mellan 2010 och 2014 fanns också ett sektionskontor i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan som var underställt ambassaden i Kabul. Detta kontor leddes av en senior civil representant (SCR).

Afghanistan öppnade ambassad i Stockholm våren 2014.<sup>1</sup> Besöksutbytet från Sverige till Afghanistan har under de senaste decennierna tidvis varit omfattande med statsrådsbesök, resor från riksdagen med mera när det har varit möjligt bland annat med hänsyn till säkerhetsläget i landet. Det officiella besöksutbytet i den motsatta riktningen har varit mer begränsat. Afghanistans president Hamid Karzai besökte Sverige 2002 och hans efterföljare som president, Ashraf Ghani, gjorde detsamma 2015. I samband med några av besöken presenterades gemensamma uttalanden, såsom under utrikesminister Carl Bildts besök i Afghanistan april 2013<sup>2</sup> samt under president Ghanis besök i Stockholm.<sup>3</sup> Dessa lyfte fram Sveriges långsiktiga engagemang i och dialog med Afghanistan och betonade samtidigt vikten av demokratiska värderingar och samhällsbygge.

USA utsåg år 2009, efter att alltmer ha betonat betydelsen av det regionala perspektivet, det första Afghanistan-Pakistan-sändebudet. Sverige och andra länder som var engagerade i regionen följde snart efter. De särskilda sändebuden upprättade ett med tiden omfattande internationellt nätverk, AfPak-kretsen, och träffades regelbundet. Sändebuden skulle ha en strategisk roll, utgöra ett dialog- och samrådsforum och – för svensk del – tillvarata svenska ståndpunkter i samordningen av de internationella insatserna. De skulle särskilt bidra med ett regionalt perspektiv.

Under det första svenska EU-ordförandeskapet, första halvåret 2001, ledde ambassaden i Islamabad EU-resor till Afghanistan, där bland andra EU:s delegationschef i Islamabad deltog. Ambassaden genomförde också uppvaktningar i EU:s namn bland annat för att söka förhindra förstörelsen av de berömda statyerna i Bamiyan

---

<sup>1</sup> Talibanregimen i Afghanistan har sommaren 2024 förklarat att de inte längre erkänner dokument utfärdade av ett antal ambassader, däribland Afghanistans ambassad i Stockholm.

<sup>2</sup> Proposition 2013/14:33. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) och framtida deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM) i Afghanistan.*

<sup>3</sup> Regeringskansliet (2015). *Joint communique from the visit of H. E. President Ashraf Ghani to Stockholm on 4 December 2015.*

(vilka senare förstördes av talibanerna). Under det andra svenska EU-ordförandeskapet, andra halvåret 2009, antogs en gemensam handlingsplan som hade utarbetats efter svenskt initiativ för att stärka EU:s roll i Afghanistan och Pakistan och för ett fördjupat samarbete med dessa länder.<sup>4</sup> Handlingsplanen ersattes under 2014 av en ny EU-strategi.<sup>5</sup> Sverige deltog också liksom övriga nordiska länder i Istanbulprocessen, också kallad ”*Heart of Asia*”, som syftade till att bland annat stärka säkerheten samt den ekonomiska och sociala utvecklingen i Afghanistan och regionen.

Under tiden för det svenska medlemskapet i FN:s säkerhetsråd 2017–2018 verkade Sverige för:

[...] ett starkt FN i Afghanistan med fokus på mänskliga rättigheter, agendan för kvinnor, fred och säkerhet, barns rättigheter, stärkt skydd av civila och ansvarsutkrävande för brott mot internationell humanitär rätt, det regionala perspektivet samt en afghanskt ägd och ledd fredsprocess.<sup>6</sup>

### 3.2 Övergripande inriktning av Sveriges engagemang

Efter terrorattackerna mot bland annat World Trade Center och Pentagon i USA den 11 september 2001 inleddes en global kamp mot terrorism i vilken även Sverige deltog. Afghanistan hamnade i centrum för den internationella uppmärksamheten efter attackerna, i och med att talibanrörelsen inte hörsammade USA:s krav på att lämna ut Usama bin Ladin. Detta innebar början på ett långt och brett internationellt engagemang i Afghanistan. Även i Sverige kom Afghanistan att bli föremål för engagemang och diskussion i riksdagen och i den allmänna debatten.

Vikten av Sveriges deltagande i den internationella insatsen i Afghanistan uttrycktes i ett flertal regeringsförklaringar, där statsministern vid riksmötets öppnande redovisar den övergripande inriktningen av regeringens politik. Den 18 september 2001, en vecka efter terrordåden mot USA, framhöll statsminister Göran Persson:

---

<sup>4</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:174. *Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd andra halvåret 2009.*

<sup>5</sup> Proposition 2014/15:13. *Svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan.*

<sup>6</sup> Regeringens skrivelse 2018/19:104. *Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018.*

Terrordåden i USA var ett angrepp på oss alla. [...] Alla demokratiska krafter i världen måste nu bilda gemensam front i kampen mot terrorismen.

De följande åren, fram till och med 2021 togs Afghanistan upp i fler än hälften av 21 regeringsförklaringar. De år då det internationella engagemanget i Afghanistan var som mest omfattande, kring år 2010, återspeglas bland annat i mer omfattande skrivningar i regeringsförklaringarna inför riksdagen. I regeringsförklaringen den 15 september 2009 framförde statsminister Fredrik Reinfeldt:

Afghanistan står inför svåra utmaningar. Omvärldens uthållighet är en nyckel till långsiktig framgång. Sveriges engagemang är brett och långsiktigt. Vi är med våra insatser inte bara med och bygger fred och säkerhet. Vi hjälper det afghanska folket att bygga sitt land.

Att det svenska engagemanget i Afghanistan vilade på ett brett politiskt samförstånd<sup>7</sup> framhölls också, exempelvis i regeringsförklaringen den 18 september 2012:

I Afghanistan har Sverige ett brett och långsiktigt engagemang för fred och utveckling baserat på en bred uppgörelse i riksdagen.

Den mer detaljerade utrikespolitiska inriktningen presenteras bland annat i den årliga utrikesdeklarationen som läggs fram av utrikesministern i riksdagen och följs av en utrikespolitisk debatt i kammaren. Från och med 2001 till och med år 2021 togs Afghanistan upp i den övervägande majoriteten av de 21 deklARATIONERNA. I utrikesdeklarationen den 13 februari år 2002 framhöll utrikesminister Anna Lindh:

Sverige är en aktiv part i den stora hjälpinsats som nu görs i Afghanistan. Nu, mer än någonsin, behöver landet vår hjälp. Därför satsar regeringen upp till en miljard kronor under de närmaste tre åren. Vi ger hög prioritet åt kvinnorna och barnen som har lidit mest av den långa konflikten och talibanregimens förtryck. Svenska Afghanistankommittén gör här ovärderliga insatser. Sverige var också snabbt på plats i den internationella säkerhetsstyrkan. Att öka säkerheten är en förutsättning för att kunna bygga upp det sargade landet och göra det möjligt för flyktingar att återvända hem. De många svenskar som deltar i civila och militära

---

<sup>7</sup> I riksdagsarbetet har olika partier helt eller delvis motsatt sig svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Afghanistan. Vänsterpartiet har reserverat sig fr.o.m. 2003. Sverigedemokraterna kom in i riksdagen vid riksdagsvalet 2010 och har reserverat sig fr.o.m. samma år. Samtliga propositioner har behandlats i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet.



insatser i Afghanistan, och på andra ställen i världen, gör ett viktigt arbete för den globala freden och säkerheten och för Sverige.<sup>8</sup>

I utrikesdeklarationen den 15 februari 2006 konstaterade utrikesminister Laila Freivalds bland annat att:

Regeringen höjer ambitionen för Sveriges deltagande i internationella insatser. I vår fördubblar Sverige sin närvaro i Afghanistan.<sup>9</sup>

I den utrikespolitiska deklarationen den 13 februari 2008 framförde utrikesminister Carl Bildt:

Utvecklingen i Afghanistan under det senaste året inger oro. Opiumproduktionen har ökat till nivåer världen sannolikt inte sett på mer än ett århundrade. Säkerhetssituationen i främst landets östra och södra delar har förvärrats. Den politiska utvecklingen har blivit mer osäker. Vi eftersträvar en starkare samordnande roll för FN i de samlade fredsinsatserna i landet. De politiska och ekonomiska insatserna måste förstärkas och säkerheten i landet tryggas genom en bättre kombination av inhemska och internationella insatser.

Vårt engagemang i Afghanistan är långsiktigt, och vi öppnar under året en ambassad i Kabul. Vi kommer att återkomma till riksdagen om inriktningen av våra fortsatta insatser i Afghanistan och hur säkerheten och effektiviteten i dem kan öka. Vi samarbetar nära om den framtida inriktningen med övriga nordiska länder.

Vi kommer fortsatt att verka för att FN:s resolution 1325 om kvinnor i väpnade konflikter och i arbetet för ökad fred och säkerhet genomförs i praktiken.<sup>10</sup>

Också de påföljande åren gavs Afghanistan stort utrymme i utrikesdeklarationerna som betonade bland annat långsiktighet, politisk samsyn, övergång till afghanskt ägarskap<sup>11</sup> samt ökning av det civila engagemanget. Vid den utrikespolitiska debatten den 19 februari 2014 framhöll utrikesminister Carl Bildt:

Omställningen från militära insatser till civila fortsätter i Afghanistan. Det nuvarande militära bidraget avslutas och följs, i enlighet med en bred överenskommelse i riksdagen, av beredskap att bidra till en efterföljande utbildningsinsats. Under året fattar regeringen beslut om en ny resultatstrategi där utbildning, jämställdhet, ekonomisk utveckling och sysselsättning sätts i fokus.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Riksdagens protokoll 2001/02:68. *Utrikespolitisk debatt*.

<sup>9</sup> Riksdagens protokoll 2005/06:73. *Utrikespolitisk debatt*.

<sup>10</sup> Riksdagens protokoll 2007/08:63. *Utrikespolitisk debatt*.

<sup>11</sup> Enligt Parisdeklarationen 2005 handlar nationellt ägarskap om att partnerländer tar större ansvar för sin utveckling, genom framtagande av strategier, institutionsbyggande och korruptionsbekämpning. Källa: Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005).

<sup>12</sup> Riksdagens protokoll 2013/14:70. *Utrikespolitisk debatt*.

I takt med att den internationella närvaron minskade och förändrades och ansvaret stegvis överlämnades till de afghanska myndigheterna blev också skrivningarna mindre omfattande. Utrikesminister Margot Wallström konstaterade i utrikesdeklarationen den 15 februari 2017:

Sverige fortsätter arbetet för en fredlig och hållbar utveckling i Afghanistan. Vi behåller vårt civila och militära engagemang och stöder kvinnors deltagande i freds- och försoningsprocesser.<sup>13</sup>

I utrikesdeklarationen den 24 februari 2021 framhöll utrikesminister Ann Linde:

Genom vårt deltagande i civila och militära insatser i exempelvis Afghanistan, Irak, Mali och Ukraina bidrar Sverige till säkerhet, förebygger konflikter samt skapar förutsättningar för hållbar utveckling. Detta engagemang är en viktig del av vår solidariska säkerhetspolitik och bidrar till gemensam säkerhet.

### 3.3 Utrikes- och säkerhetspolitiska insatser

#### 3.3.1 Styrdokument och inriktning

Inriktningen för de utrikes- och säkerhetspolitiska insatserna i Afghanistan har främst redovisats i de propositioner som har legat till grund för Sveriges deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan *International Security Assistance Force* (Isaf) 2001–2014. Inriktningen för den därpå följande internationella utbildnings- och rådgivningsinsatsen *Resolute Support Mission* (RSM) 2015–2021 har bland annat redovisats i propositioner under dessa år. Den övergripande styrningen av svenska insatser på det utrikes- och säkerhetspolitiska området beskrivs bland annat i regeringens svar på en rapport från 2011 av Riksrevisionen om svenska bidrag till internationella insatser:

Målen med Sveriges militära förbandsbidrag framgår av de propositioner som regeringen lägger fram för riksdagen innan beslut fattas om att skicka en väpnad styrka utomlands. Det bör dock understrykas att såväl civila som militära insatser har mål fastställda i och med de mandat och styrdokument som tas fram för dem. Dessa tas fram av de organisationer och institutioner (FN, Nato, EU eller OSSE) som leder insatserna. Sverige deltar aktivt i utarbetandet av dessa. Möjligheterna

---

<sup>13</sup> Riksdagens protokoll 2016/17:68. *Utrikespolitisk debatt*.

att påverka mål och mandat och insatsernas styrdokument varierar dock i de olika organisationerna/institutionerna och beror på i vilken utsträckning Sveriges ställning i respektive organisation/institution ger utrymme för sådan påverkan.<sup>14</sup>

Genomförandet av de militära insatserna har styrts av bland annat regleringsbrev till Försvarsmakten, Natos orderverk samt internationella regler. Säkerhet och stabilitet har utgjort genomgående målsättningar i propositionerna. Inför det första svenska truppbidraget framhölls att säkerhet var grundläggande för att den afghanska politiska processen skulle kunna utvecklas på ett positivt sätt och att ett förbättrat säkerhetsläge också var en förutsättning för att ett effektivt bistånd skulle kunna genomföras i landet.<sup>15</sup> Bedömningen var att den internationella säkerhetsstyrkan hade en avgörande betydelse för den fredliga utvecklingen i Afghanistan.<sup>16</sup> Syftet var inte minst att skapa en långsiktig stabilitet och utveckling genom att successivt stärka Afghanistans egna resurser för att vidmakthålla säkerheten.<sup>17</sup> Den internationella säkerhetsstyrkan Isaf skulle stödja uppbyggnaden av den afghanska nationella armén och flygvapnet, den afghanska nationella polisen samt den nationella säkerhetspolisen. Insatserna för att bygga upp och stärka de nationella afghanska säkerhetsstrukturerna betonades alltmer och utgjorde en av Isafs huvuduppgifter.<sup>18</sup> Säkerheten betraktades också i ett bredare perspektiv:

På grund av bl a Afghanistans geografiska läge kan en negativ utveckling i landet även få konsekvenser för säkerheten i regionen och, i förlängningen, även globalt. Det är av stor vikt att det internationella samfundet, inklusive Sverige, fortsatt stödjer och bistår den afghanska regeringen i dess strävan efter ett stabilt och säkert samhälle. Sveriges engagemang inom ramen för ISAF är långsiktigt.<sup>19</sup>

I samma proposition, samt i flera andra, underströks sambandet mellan säkerhet och utveckling. Viljan att hitta en balans mellan civila och militära bidrag till Afghanistan framhölls också:

---

<sup>14</sup> Regeringens skrivelse 2011/12:18. *Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser.*

<sup>15</sup> Proposition 2001/02:60. *Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.*

<sup>16</sup> Proposition 2003/04:71. *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.*

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Proposition 2008/09:69. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).*

<sup>19</sup> Ibid.

Det är regeringens ambition att skapa en bättre balans mellan svenska militära och civila bidrag till den internationella säkerhetsnärvaron i Afghanistan.

I propositionerna berördes inledningsvis kvinnors och flickors situation i Afghanistan främst i relation till biståndets betydelse för att förbättra denna. Från 2008 och framåt betonade propositionerna att de svenska insatserna skulle bidra till genomförandet av FN:s resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet (se avsnitt 3.3.4).

Vad avser det svenska deltagandet i RSM skulle det stödja och utbilda de afghanska säkerhetsstyrkorna för att de stegvis skulle kunna överta säkerhetsansvaret och åstadkomma långsiktig stabilitet och en förbättrad säkerhetsutveckling i landet. Det svenska RSM-bidraget skulle också utgöra ytterligare ett steg i avvecklingen av den svenska militära närvaron i Afghanistan.<sup>20</sup>

Den svenska insatsen utgjorde en del av en mycket omfattande internationell ansträngning och hade sin grund inte minst i FN:s säkerhetsrådsresolutioner. Slutdokument från internationella konferenser som Bonn 2001, London 2006 och 2010, Kabul 2010 samt Tokyo 2012 gav uttryck för den internationella viljeinriktning som samarbetet utformades kring. USA var den dominerande aktören. Det amerikanska intresset riktades dock snart mot Irak och Irakkriget från 2003. Den tidigare Afghanistanutredningen framhöll i sitt betänkande SOU 2017:16:

Det av USA deklarerade kriget mot terrorismen blev ett styrande motiv, som fick påtagliga effekter på genomförandet av det internationella engagemanget i Afghanistan.<sup>21</sup>

Förändringarna i den amerikanska strategin och omfattningen av den amerikanska närvaron påverkade övriga aktörer såväl afghanska som den internationella närvaron. Som exempel kan nämnas president Obamas tillkännagivande den 1 december 2009 att den amerikanska militära närvaron skulle utökas med 30 000 personer och att man därefter 18 månader senare skulle börja ta hem amerikanska trupper.<sup>22</sup> Den amerikanska truppnärvaron i Afghanistan uppgick som mest till cirka 100 000 personer för att därefter gradvis minska.

---

<sup>20</sup> Proposition 2015/16:41. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats RSM i Afghanistan.*

<sup>21</sup> SOU 2017:16. *Sverige i Afghanistan 2002–2014.* Betänkande av Afghanistanutredningen.

<sup>22</sup> Obama White House Archives (2009). *The New Way Forward – The President's Address.*

År 2016 fanns färre än 10 000 amerikanska soldater i landet.<sup>23</sup> Andra exempel är president Trumps beslut år 2019 att börja förhandla med talibanrörelsen utan medverkan av den afghanska regeringen, genomföra stora minskningar i den amerikanska närvaron och därefter att avsluta insatsen till följd av Dohaavtalet år 2020. President Biden beslutade att fullfölja sin företrädares inriktning men flyttade fram datumet för trupptillbakadragandet från maj 2021 till 11 september 2021. Detta uppfattade talibanerna som ett brott mot Dohaöverenskommelsen. USA:s roll kommenterades hösten 2020 av en tankesmedja som följer utvecklingen i Afghanistan och regionen:

*Decisions taken in Washington have, for the last 20 years, been fundamental to what happens in Afghanistan, and that is especially the case now.*<sup>24</sup>

Vid de internationella konferenserna inte minst i London 2006<sup>25</sup> och 2010<sup>26</sup> samt Kabul 2010<sup>27</sup> poängterades vikten av afghanskt ägarskap samtidigt som det långsiktiga internationella stödet och engagemanget underströks och ett partnerskap betonades alltmer. Det internationella samarbetet i och med Afghanistan låg högt på den internationella dagordningen inte minst under åren kring 2010 då det var som mest omfattande. I deklARATIONEN från Nato-toppmötet i Bukarest 2008 framhölls bl.a:

*Euro-Atlantic and wider international security is closely tied to Afghanistan's future as a peaceful, democratic state, respectful of human rights and free from the threat of terrorism. For that reason, our UN-mandated International Security Assistance Force (ISAF) mission, currently comprising 40 nations, is our top priority.*<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> U.S. Central Command (2016). *8,400 U.S. troops to remain in Afghanistan through January*. samt U.S. Department of Defense (2023). *Defense Official Says U.S. Remains Committed to Middle East*.

<sup>24</sup> Clark, Kate (12 november 2020). *The Biden Presidency: What Choices for Afghan Policy Remain?* Afghanistan Analyst Network.

<sup>25</sup> United Nations Peacemaker (2006). *The London Conference on Afghanistan – The Afghanistan Compact*.

<sup>26</sup> United Nations Peacemaker (2010). *Afghanistan: The London Conference Communiqué*.

<sup>27</sup> United Nations Peacemaker (2010). *Kabul Conference Communiqué*.

<sup>28</sup> Nato (2008). *Bucharest Summit Declaration*.

### 3.3.2 Sveriges militära insatser – bakgrund och omfattning

#### International Security Assistance Force (Isaf) 2001–2014

Efter attackerna mot USA den 11 september 2001 inledde landet ”det globala kriget mot terrorismen”. Dagen därpå aktiverades, för första gången, artikel 5 i nordatlantiska fördraget enligt vilket ett angrepp mot ett medlemsland i Nato ska ses som ett angrepp mot hela försvarsalliansen. Medlemsländerna uttryckte sin solidaritet med USA efter terrorattackerna. Tillsammans med Storbritannien påbörjade USA den 7 oktober ”*Operation Enduring Freedom*” (OEF), med anfall mot mål i Afghanistan. Operationens målsättning i Afghanistan var offensiv bekämpning av terrornätverken, deras fristäder och beskyddare.

Några månader senare, i december 2001, fördes internationella förhandlingar i Bonn under ledning av Förenta nationerna om Afghanistans framtid (se avsnitt 2.2). Vid dessa fattades bland annat beslut om att be FN:s säkerhetsråd att överväga att sända en internationell styrka till Afghanistan. FN:s säkerhetsråd fattade den 20 december 2001 beslut genom resolution 1386 till stöd för internationella ansträngningar för att bekämpa terrorism (”*root out terrorism*”). I samma resolution gavs mandat för en internationell säkerhetsstyrka, Isaf – *International Security Assistance Force*. Denna skulle under sex månader bistå interimadministrationen i Afghanistan med att upprätthålla säkerhet i huvudstaden Kabul och dess omgivning för att såväl de afghanska myndigheterna som FN-personal skulle kunna verka där. Styrkan hade vid behov rätt till våldsanvändning enligt kapitel VII i FN-stadgan.

Riksdagens godkännande krävs enligt regeringsformen för att sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse. Riksdagen biföll den 18 januari 2002 regeringens förslag att bidra med väpnad styrka om högst 45 personer till den multinationella insatsen.<sup>29</sup> Inledningsvis utgjordes det svenska styrkebidraget främst av en specialförbandsenhet under brittiskt befäl i Kabul.<sup>30</sup> Regelbundet fattades därefter nya riksdagsbeslut om svenska styrke-

---

<sup>29</sup> Betänkande 2001/02:UFöU2, riksdagsskrivelse 2001/02:140.

<sup>30</sup> INS ERF ANA (2015). *Sveriges bidrag till ISAF 2002–2014 – en insatshistorik*. Försvarsmakten.

bidrag till Isaf. Det svenska deltagandet i den internationella säkerhetsstyrkan förutsatte mandat av FN:s säkerhetsråd.

Senare under 2002 förändrades det svenska truppbidraget till att omfatta en militär enhet för civil-militär samverkan (CIMIC). Dess främsta uppgift var att skapa gemensamma förutsättningar för den militära styrkechefen att skapa säkerhet i Kabul genom samverkan med civila internationella och nationella aktörer.<sup>31</sup>

Genom FN:s säkerhetsrådsresolution 1510 år 2003 utvidgades Isafs mandat till att omfatta hela Afghanistan. Samma år övertog Nato, i nära kontakt med och välkomnat av FN och Afghanistan, ledningsansvaret för Isaf som under de inledande åren letts av olika bidragande länder ett halvår i taget; först Storbritannien, sedan Turkiet och därefter delat ledningsansvar mellan Tyskland och Nederländerna.<sup>32</sup>

CIMIC-styrkan ersattes i sin tur av tillfälligt sammansatta förband ur Försvarsmakten från 2004 till 2014, det vill säga då Isaf avslutades. Dessa så kallade fortsättningsstyrkor (FS) tjänstgjorde ett halvår i taget och uppgick till totalt 28 under den tid Isaf pågick. Därefter tjänstgjorde FS 29–40 inom ramen för RSM.

Från Försvarsmakten har drygt 9 500 personer tjänstgjort i Isaf och RSM i Afghanistan från 2002 till 2021. Deltagandet var som mest omfattande 2009–2011 med det högsta antalet tjänstgörande, 770 personer, andra halvåret 2010.<sup>33</sup> Samtidigt kan noteras att det faktiska antalet tjänstgörande från Försvarsmakten på plats i Afghanistan vid en given tidpunkt var betydligt lägre med tanke på rotationer, ledighetsresor med mera. Personalen hade också varierande tjänstgöringstider. En del tjänstgjorde i landet en period medan andra tjänstgjorde kortare men upprepade perioder för att säkra en viss funktions uthållighet. I Afghanistan har fem svenskar från Försvarsmakten liksom två afghanska tolkar mist livet i samband med tjänsteutövning. Flera har sårats eller skadats allvarligt både fysiskt och psykiskt.

---

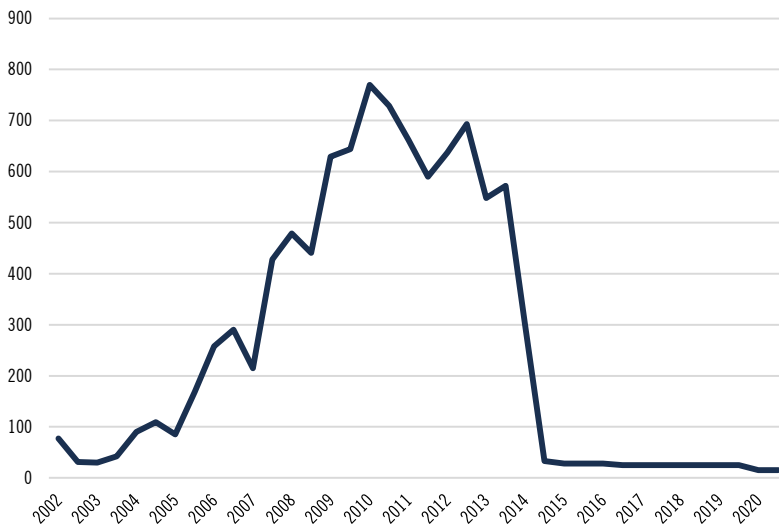
<sup>31</sup> Proposition 2002/03:21. *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.*

<sup>32</sup> A/57/850-S/2003/754. *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: Report of the Secretary-General; Nato (2003). Press point 23 July 2003 by NATO Secretary General, Lord Robertson and Mr. Lakhdar Brahimi, Special Representative of the Secretary General of the United Nations in Afghanistan; S/2003/986. Letter dated 10 October 2003 from the Minister for Foreign Affairs of Afghanistan addressed to the Secretary-General samt proposition 2003/04:71. Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.*

<sup>33</sup> Försvarsmaktens underlag till utredningen.

**Figur 3.1** Svenskt styrkebidrag till Isaf (2002–2014) och RSM (2015–2021)

Antal tjänstgörande från Försvarsmakten under åren 2002–2021



Anmärkning: Uppgifter från maj till november 2014 samt december 2016 till maj 2021 anges som ungefärliga siffror i Försvarsmaktens underlag (ca 300 maj–november 2014, ca 25 från december 2016 till maj 2020, ca 15 från maj 2020 till maj 2021).

Källa: Försvarsmaktens underlag till utredningen

Det svenska deltagandet utgjorde samtidigt en mycket liten del av den totala internationella militära närvaron. När den internationella insatsen var som mest omfattande fanns cirka 140 000 tjänstgörande i Afghanistan från ett 50-tal länder. Som en jämförelse kan nämnas att sammantaget har ungefär 12 000 danskar, cirka 9 000 normmän samt ungefärligen 2 500 finländare tjänstgjort i Afghanistan under samma period.

Insatsen i Afghanistan sammanföll med den tyngdpunktsförflyttning som skedde samtidigt i den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Det svenska försvaret gick från ett invasionsförsvar till ett utökat deltagande i internationella insatser för att under senare år ha återgått till ett ökat fokus på det nationella försvaret. Utökningen och utvidgningen av insatsen i Afghanistan under engagemangets första hälft låg i linje med omsvängningen av fokus av försvarspolitikerna.<sup>34</sup> För Försvarsmakten innebar insatsen i

<sup>34</sup> INS ERF ANA (2015). *Sveriges bidrag till ISAF 2002–2014 – en insatshistorik*. Försvarsmakten.



Afghanistan en möjlighet att utveckla den nationella operativa förmågan och interoperabiliteten med andra aktörer. Försvarsmakten beskriver att de konkreta uppgifterna handlade om att ”tillhandahålla de förmågor som efterfrågats av Nato och de uppgifter som Natos orderverk angav”.<sup>35</sup>

Enligt många studier kan det internationella engagemanget i Afghanistan delas in i olika faser beroende på insatsernas omfattning och inriktning samt det föränderliga säkerhetsläget på marken. Också i propositionerna konstateras emellanåt att insatsernas karaktär förändras.

Totalförsvarets forskningsinstitut FOI delade i en studie i samband med avslutandet av den svenska insatsen i Isaf in deltagandet i fyra perioder:

- 2002–2004 – etablering och samverkan
- 2005–2008 – monitorering och samordning
- 2008–2012 – stabilisering och upprorsbekämpning
- 2012–2014 – överlämning och militär nedtrappning.<sup>36</sup>

Under de olika – inte entydigt definierade och åtskiljbara perioderna – beskrivs också olika typer av insatser som genomfördes av det svenska militära bidraget: underrättelse och samverkan, säkerhetsoperationer, relationsbyggande, utbildning av och stöd till de lokala säkerhetsstrukturerna, patrullering, informationsinhämtning, administration och projektuppföljning med mera.

I takt med att säkerhetsläget i Afghanistan försämrades förändrades också den internationella insatsen. I Isaf-propositionerna försköts skrivningarna gradvis, från att en intern väpnad konflikt förekom i södra Afghanistan medan det i landets norra delar ansågs föreligga ett ”instabilt postkonflikttillstånd”, till att det ansågs finnas en intern väpnad konflikt av olika grad i hela landet. De svenska insatsreglerna förändrades år 2010 med hänvisning till det försämrade säkerhetsläget och att det svenska styrkebidraget arbetade närmare de afghanska förbanden. Insatsreglerna blev desamma som för övriga Isaf-länder vilka tillät angrepp på motståndare om de med

---

<sup>35</sup> Försvarsmaktens underlag till utredningen.

<sup>36</sup> Roosberg, Henric & Weibull, Anna (2014). *Försvarsmakten efter ISAF – Lärdomar och påverkan på militärstrategisk nivå*. FOI-R-3914—SE. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

identifierbara hot motsatte sig Isafs mandat eller begränsade den internationella styrkans rörelsefrihet.

Inledningsvis var tanken att den internationella insatsen skulle vara begränsad i tid och rum – att den skulle lämna ”ett lätt fotavtryck” i Afghanistan. Därefter ändrade insatsen inriktning och den amerikanska så kallade COIN-doktrinen – *counterinsurgency* översatt som upprorsbekämpning eller upprorsmotverkan – blev förhärskande 2009–2012. Syftet med detta operationskoncept var att:

[...] bryta den negativa säkerhetstrenden genom att separera motståndaren från den afghanska befolkningen.<sup>37</sup>

Genom de olika faserna ”*clear, hold and build*” med först militära och sedan civila insatser skulle banden mellan upprorsmakarna och lokalbefolkningen brytas. Den senares lojalitet skulle vinnas över genom att skapa utveckling. Syftet var att isolera upprorsmakarna från befolkningen.<sup>38</sup> Därefter var avsikten att överlämna säkerhetsansvaret till afghanerna med hjälp av rådgivning och utbildning; att genomföra säkerhetsoperationer tillsammans med dem. COIN-strategin var i många avseenden ”det lätta fotavtryckets” motsats och förutsatte mer omfattande resurser, inte minst personellt, för att söka bryta banden mellan upprorsmakarna och lokalbefolkningen. Konceptet har historiskt sett visat sig vara mindre framgångsrikt.<sup>39</sup>

Unama, Förenta nationernas stödmission i Afghanistan, upprättades år 2002 genom säkerhetsrådsresolution 1401. Missionens ursprungliga mandat var att stödja genomförandet av Bonnöverenskommelsen från 2001. I FN:s säkerhetsrådsresolution 1806 år 2008 med flera underströks behovet av en starkare och bredare FN-närvaro i Afghanistan samt ett närmare samarbete med Isaf. Sverige bidrog bland annat med rådgivare till missionen 2002–2015.<sup>40</sup>

Sedan 1999 har det funnits FN-sanktioner mot talibanerna i Afghanistan, genom en sanktionsregim som också riktades mot Usama bin Ladin och anhängare till al-Qaida. År 2011 beslutade

<sup>37</sup> Roosberg, Henric & Weibull, Anna (2014). *Försvarsmakten efter ISAF – Lärdomar och påverkan på militärstrategisk nivå*. FOI-R--3914—SE. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

<sup>38</sup> INS ERF ANA (2015). *Sveriges bidrag till ISAF 2002–2014 – en insatshistorik*. Försvarsmakten.

<sup>39</sup> Olsson, Stefan (2011). *Stabilitet i Afghanistan, en kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

<sup>40</sup> Proposition 2001/02:179, proposition 2002/03:21 m.fl. samt Försvarsmakten.

FN:s säkerhetsråd att bryta ut sanktionerna mot talibanerna till en egen sanktionsregim. Samma år beslutade EU om en identisk sanktionsregim mot talibanerna, eftersom EU löpande genomför FN-beslutade sanktioner och förändringar i dem.<sup>41</sup>

### **Provincial Reconstruction Team (PRT) 2004–2012 och Transition Support Team (TST) 2012–2014**

Inledningsvis var de internationella insatserna inriktade på säkerhetskapande åtgärder kring Kabul. I takt med att Isafs mandat utvidgades till att omfatta hela Afghanistan och ledningsansvaret övertogs av Nato skapades så kallade *Provincial Reconstruction Teams*, PRT, regionala återuppbyggnadsenheter. Dessa PRT var multinationella, leddes av olika länder och var inte enhetliga till utformning eller inriktning av verksamheten. De lokala förhållandena skilde sig också åt där enheterna verkade liksom säkerhetsläget. Syftet med PRT var bland annat att stärka den afghanska centralregimens inflytande i landet.<sup>42</sup> Ett annat syfte var att genomföra den nationella utvecklingsstrategin (ANDS) i samverkan med provinsernas lednings- och säkerhetsstrukturer. De regionala återuppbyggnadsenheterna skulle vara strukturerade som civil-militära partnerskap och bestå av såväl civil som militär personal. Den militära personalen skulle integreras i Isafs beslutsstrukturer. Detta skulle sammantaget öka säkerheten i området.<sup>43</sup> Isafs högkvarter i Kabul ledde operativt de fem regionala kommandona i Afghanistan: nord, väst, syd, öst och center. Dessa ledde i sin tur PRT i deras militära delar.<sup>44</sup>

Sverige hade under 2003 sökt en lämplig form för ett svenskt deltagande i en regional insats i Afghanistan. Sverige anslöt sig år 2004 till det brittiskledda PRT i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan och en framskjuten understödsbas (*Forward Support Base*, FSB) under brittisk ledning.

När Storbritannien beslutat sig för att lämna ledningsansvaret för PRT i Mazar e-Sharif för att koncentrera sina insatser till PRT

---

<sup>41</sup> Regeringskansliet (2024). *Sanktioner mot talibanerna i Afghanistan*.

<sup>42</sup> Bogland, Karin & Bedford, Sofie (2005). *Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan – En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e Sharif*. FOI-R-1692-SE. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

<sup>43</sup> Nato (2006). *Nato Handbook*. NATO Public Diplomacy Division.

<sup>44</sup> Roosberg, Henric & Weibull, Anna (2014). *Försvarsmakten efter ISAF – Lärdomar och påverkan på militärstrategisk nivå*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Kandahar i södra Afghanistan inleddes en process som resulterade i att Sverige år 2006 övertog ledningsansvaret för den multinationella regionala återuppbyggnadsenheten i Mazar-e Sharif. Avsikten var att kraftsamla den svenska militära närvaron i Afghanistan till denna region i norra delen av landet. Detta innebar ett säkerhetsansvar för ett stort geografiskt område som omfattade fyra sinsemellan olika provinser: Balkh, Jowzjan, Samangan och Sar-e Pul. Detta ”klart största PRT:t inom Isaf” lydde under det tyskledda regionala norra kommandot, RC N.<sup>45</sup>

Det operativa arbetet på *Camp Northern Lights* i PRT Mazar-e Sharif utgick från det koncept som övertogs från britterna och var i huvudsak uppbyggt runt mindre spanings- och samverkanspatruller, så kallade militära observationsteam, MOT. Deras roll var att följa utvecklingen i provinserna inom ansvarsområdet, föra dialog och samverka med lokala ledare för att därigenom underlätta det säkerhetsfrämjande arbetet. En central del i PRT-konceptet var samverkan mellan de militära och de civila insatserna. Inom Isaf utvecklades parallellt med PRT också ett koncept med rådgivare till den afghanska nationella armén. Dessa *Operational Mentoring and Liaison Teams*, OMLT, innebar att rådgivare arbetade tillsammans med staberna i afghanska armén på olika nivåer; kår-, brigad- och bataljonsnivå. Svensk militär personal ingick i varierande omfattning i OMLT i norra Afghanistan parallellt med det svenskledda PRT:t.

I takt med att fokus, bland annat efter Afghanistankonferensen i London 2010 och Nato-toppmötet i Lissabon samma år, inriktades på en överlämning av ansvaret till de afghanska säkerhetsstyrkorna övergick det internationella arbetet till att vara mer stödjande. Överlämningen av säkerhetsansvaret, den så kallade transitionen, påbörjades 2011 och genomfördes stegvis i olika delar av landet beroende på konfliktnivån i området. Som ett led i detta fortsatte OMLT-konceptet att utvecklas och utgjorde ett steg mot att stärka de afghanska myndigheterna så att de gradvis skulle kunna överta säkerhetsansvaret för landet.

Samtidigt omvandlades PRT år 2012 till att utgöra ett *Transition Support Team*, TST, som skulle underlätta överlämnandet. I detta skede övergick TST till civil ledning. Den militära delen benämndes *Task Force Northern Lights* (TF NL) och fokuserade på gemen-

---

<sup>45</sup> INS ERF ANA (2015). *Sveriges bidrag till ISAF 2002–2014 – en insatshistorik*. Försvarsmakten.

samma stabilitetsoperationer tillsammans med de afghanska säkerhetsstyrkorna ANSF och OMLT.

Under åren 2013–2014 samarbetade den svenska styrkan med Finland, Lettland och Norge och formade en gemensam nordisk-baltisk enhet under namnet *Nordic Baltic Transition Support Unit*, NB-TSU. Under 2013 avvecklades den svenskledda *Camp Monitor* i provinsen Jowzjan och lämnades över till den afghanska militären. Samarbetet med de nordiska länderna skedde inom ramen för Isaf samt i PRT och därefter TST i Mazar-e Sharif. Samarbetet med Finland var genom åren det mest omfattande. Finland bidrog också till ledningen av PRT Mazar-e Sharif.

Vid utgången av år 2014 var säkerhetsansvaret för hela landet överlämnat till de afghanska säkerhetsstyrkorna ANSF.

### Senior civil representant (SCR) 2010–2014

Våren 2010 inrättade Sverige en civil funktion vid PRT i Mazar-e Sharif kallad senior civil representant, SCR. Organisatoriskt tillhörde SCR ambassaden i Kabul men var placerad i Mazar-e Sharif. Denne skulle ansvara för den övergripande politiska ledningen vid enheten och bistås av politiska rådgivare, utvecklingsrådgivare och annan civil personal. Syftet var att öka och bredda den samlade svenska närvaron i norra Afghanistan. Den civile representanten skulle fungera parallellt som en civil motsvarighet till den militära chefen och leda den civila personalen vid PRT. I mars år 2012 övergick den samlade svenska insatsen i norra Afghanistan till civil ledning (se närmare avsnitt 3.5.3).<sup>46</sup>

### Resolute Support Mission (RSM) 2015–2021

Isaf ersattes vid årsskiftet 2014–2015 av en utbildnings- och rådgivningsinsats, *Resolute Support Mission* (RSM). Vid Nato-toppmötet i Chicago i maj 2012 beslutade de allierade tillsammans med samtliga Isaf-partner och den afghanska regeringen att Nato skulle etablera en utbildnings- och rådgivningsinsats i Afghanistan efter 2014. Insatsen skulle inte ha stridande uppgifter (*non-combat mission*)

---

<sup>46</sup> Proposition 2012/13:41. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*.

och våldsanvändningen skulle vara begränsad till styrkans egen-skydd (*force protection*). Inrättandet var avhängigt en folkrättslig grund, i detta fall en inbjudan från den afghanska regeringen. Grunden för RSM utgjordes av en överenskommelse mellan den afghanska regeringen och Nato, *Status of Forces Agreement (SOFA)*, med en inbjudan också till partnerländer att delta. Överenskommelsen välkomnades av FN i säkerhetsrådsresolution 2189 år 2014. I samma resolution noterades att den bilaterala överenskommelsen mellan Nato och Afghanistan samt Afghanistans inbjudan till Nato att upprätta RSM utgjorde en solid rättslig grund (*sound legal basis*) för RSM. År 2015 ersattes OEF av likaledes amerikanskledda *Operation Freedom's Sentinel (OFS)* som inriktades på att utbilda och stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna.<sup>47</sup>

Sverige deltog i den multinationella RSM-insatsen, tillsammans med ett drygt 40-tal andra länder, under den tid som insatsen pågick, från 2015 till 2021. Insatsen skulle åstadkomma en långsiktig stabilitet och förbättrad säkerhetsutveckling i landet.<sup>48</sup>

Det svenska bidraget till RSM fick enligt propositionerna omfatta högst 50 personer på plats i Afghanistan, i huvudsak i norra Afghanistan. Därtill gavs utrymme för en tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka (mellan 150 och 200 personer) om situationen så krävde. I praktiken tjänstgjorde ett tjugotal svenskar i taget i insatsen. Den svenska närvaron innefattade bland annat rådgivare till de afghanska säkerhetsstrukturerna, kvalificerade sjukvårdsresurser samt personal vid de staber som ledde RSM. Den svenska personalen i norra Afghanistan var förlagd till tyskledda *Camp Marmal* i Mazar-e Sharif. Syftet med det svenska bidraget var att fortsatt stödja de internationella ansträngningarna att utveckla de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att självständigt hantera säkerheten i Afghanistan. Bidraget skulle också ses som ytterligare ett steg i avvecklingen av det svenska militära engagemanget i Afghanistan och baserades på en bred politisk överenskommelse. I övervägandena ingick att en negativ utveckling i Afghanistan skulle få konsekvenser för säkerheten i regionen och även globalt.

---

<sup>47</sup> Congressional Research Service (2024). *U.S. Periods of War and dates of recent Conflicts*.

<sup>48</sup> Proposition 2014/15:13. *Svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan*.

### 3.3.3 Kostnader för utrikes- och säkerhetspolitiska insatser

Kostnaden för den diplomatiska närvaron i Afghanistan (Kabul och Mazar-e Sharif) har för Utrikesdepartementets del inom utgiftsområde 1 uppgått till drygt 482 miljoner kronor.<sup>49</sup>

**Tabell 3.1 Utrikesdepartementets kostnader inom förvaltningsanslaget för ambassaden i Kabul och sektionskansliet i Mazar-e Sharif**

Kostnader (kronor) som belastat utgiftsområde 1 (Rikets styrelse)

| År            | Ambassaden i Kabul | Sektionskansliet i Mazar-e Sharif | Totalt             |
|---------------|--------------------|-----------------------------------|--------------------|
| 2007          | 105 880            | -                                 | 105 880            |
| 2008          | 2 107 538          | -                                 | 2 107 538          |
| 2009          | 19 023 730         | -                                 | 19 023 730         |
| 2010          | 24 534 478         | -                                 | 24 534 478         |
| 2011          | 30 710 111         | -                                 | 30 710 111         |
| 2012          | 28 141 211         | 6 428 179                         | 34 569 390         |
| 2013          | 25 465 019         | 3 655 903                         | 29 120 922         |
| 2014          | 30 755 475         | 4 746 910                         | 35 502 385         |
| 2015          | 30 482 305         | 1 827 702                         | 32 310 008         |
| 2016          | 26 857 515         | 749 216                           | 27 606 732         |
| 2017          | 24 975 832         | 2 947 309                         | 27 923 141         |
| 2018          | 43 827 420         | -                                 | 43 827 420         |
| 2019          | 43 078 518         | -                                 | 43 078 518         |
| 2020          | 39 594 565         | -                                 | 39 594 565         |
| 2021          | 92 256 965         | -                                 | 92 256 965         |
| <b>Totalt</b> | <b>461 916 562</b> | <b>20 355 219</b>                 | <b>482 271 783</b> |

Källa: UD:s underlag till utredningen.

Utöver detta belopp har kostnader belastat andra huvudmän med personal i Kabul och Mazar-e Sharif, såsom Sida. Vissa av dessa kostnader utgörs av kostnader som delats mellan UD och andra huvudmän enligt överenskommen kostnadsdelning. Denna kostnadsdelning har belastat respektive huvudmans utgiftsområde och uppgår till totalt 326 miljoner kronor för perioden 2007–2021. Sammanlagt uppgår därmed UD:s kostnader samt andra huvudmäns kostnader via kostnadsdelning för den diplomatiska närvaron i Kabul och Mazar-e Sharif till drygt 808 miljoner kronor. Utöver detta har huvudmännen haft andra kostnader för sin verksamhet

<sup>49</sup> Utrikesdepartementets uppgifter till utredningen.

i Afghanistan, såsom lönekostnader för sin utsända personal. Därutöver har löpande kostnader förekommit hos Utrikesförvaltningen och andra delar av Regeringskansliet, till exempel IT-kostnader, med bäring på Afghanistan.

Enligt Försvarsmaktens redovisning har kostnaderna för det svenska deltagandet i den internationella militära närvaron uppgått till minst 10,9 miljarder kronor under utgiftsområde 6 (idag benämnt ”försvar och samhällets krisberedskap”). Samtidigt konstaterades i underlaget att det inte har varit möjligt att klarlägga de indirekta kostnaderna.

**Tabell 3.2 Direkta kostnader för Försvarsmaktens deltagande i Isaf och RSM i Afghanistan 2002–2021**

Kostnader (miljoner kronor) kopplade till anslag 6.1.1 (Förbandsverksamhet och beredskap) och anslag 6.1.2 (Försvarsmaktens insatser internationellt)

| År                        | Operation   | Utfall (anslag 6.1.1) | Utfall (anslag 6.1.2) | Totalt        |
|---------------------------|-------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| 2002                      | Isaf        | -                     | 88                    | 88            |
| 2003                      | Isaf        | -                     | 66                    | 66            |
| 2004                      | Isaf        | -                     | 141                   | 141           |
| 2005                      | Isaf        | -                     | 355                   | 355           |
| 2006                      | Isaf        | -                     | 621                   | 621           |
| 2007                      | Isaf        | -                     | 785                   | 785           |
| 2008                      | Isaf        | -                     | 761                   | 761           |
| 2009                      | Isaf        | -                     | 970                   | 970           |
| 2010                      | Isaf        | 121                   | 1616                  | 1737          |
| 2011                      | Isaf        | 70                    | 1595                  | 1665          |
| 2012                      | Isaf        | 65                    | 1360                  | 1425          |
| 2013                      | Isaf        | 214                   | 975                   | 1189          |
| 2014                      | Isaf        | 79                    | 495                   | 574           |
| <b>Delsumma 2002–2014</b> | <b>Isaf</b> | <b>549</b>            | <b>9 828</b>          | <b>10 377</b> |
| 2015                      | RSM         | 21                    | 113                   | 134           |
| 2016                      | RSM         | 22                    | 55                    | 77            |
| 2017                      | RSM         | 22                    | 53                    | 75            |
| 2018                      | RSM         | 23                    | 57                    | 80            |
| 2019                      | RSM         | 23                    | 58                    | 81            |
| 2020                      | RSM         | 15                    | 45                    | 60            |
| 2021                      | RSM         | 5                     | 34                    | 39            |



| År              | Operation           | Utfall (anslag 6.1.1) | Utfall (anslag 6.1.2) | Totalt        |
|-----------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| <b>Delsumma</b> | <b>RSM</b>          |                       |                       |               |
| 2015–2021       |                     | 131                   | 415                   | 546           |
| <b>Totalt</b>   | <b>Isaf och RSM</b> | <b>680</b>            | <b>10 243</b>         | <b>10 923</b> |

Anmärkning: Det är enligt Försvarmakten inte möjligt att få fram utfall för anslag 6.1.1 inom ramen för Afghanistaninsatsen före 2010, därför redovisas inga summor för åren 2002–2009.

Källa: Försvarmaktens underlag till utredningen.

I Försvarmaktens årsredovisning 2002–2021 framgår ytterligare kostnader för insatserna i Afghanistan. Övriga kostnader inom utgiftsområde 6 består bland annat av kostnader för utvecklingen av *Camp Northern Lights* år 2008 och 2009 på 40 respektive 79 miljoner kronor. Därtill tillkommer återställningskostnader för Isaf år 2016 och 2017 på 66 respektive 12 miljoner kronor. Försvarmaktens kostnader för rådgivare placerade vid FN-missionen Unama har belastat utgiftsområde 5 (Internationell samverkan) och uppgår till 27 miljoner kronor för hela perioden 2002–2015. I tabell 3.3 redovisas även dessa kostnader.

Inom ramen för framför allt utgiftsområde 6 har Sverige också varit en givare till fonden *Afghan National Army Trust Fund* (ANA TF). Denna Nato-administrerade fond skapades 2007 och var en av tre fonder för det internationella finansiella stödet till uppbyggnaden och underhållet av de afghanska säkerhetsstyrkorna.<sup>50</sup> Från 2007 till juni 2021 bidrog Sverige med 15 miljoner dollar till ANA TF,<sup>51</sup> vilket motsvarade uppskattningsvis 116 miljoner kronor.<sup>52</sup>

Utifrån Försvarmaktens redovisade direkta kostnader för Isaf och RSM, myndighetens årsredovisningar och Sveriges stöd till ANA TF beräknas totalkostnaden inom ramen för utgiftsområde 5 och 6 för Sveriges bidrag till den internationella militära insatsen i Afghanistan ha uppgått till minst 11,3 miljarder kronor. Av dessa uppgår kostnader för deltagandet i Isaf och RSM till 11,1 miljarder.

<sup>50</sup> Utöver ANA TF fanns även fonden LOTFA (*Law and Order Trust Fund*) som gav stöd till den afghanska poliskåren och närliggande initiativ samt den amerikanska fonden ASFF (*United States Afghanistan Security Forces Fund*). Av dessa tre fonder var Sverige enbart givare till ANA TF.

<sup>51</sup> Nato (2021). *Afghan National Army (ANA) Trust Fund – Media Backgrounder June 2021*. NATO Public Diplomacy Division.

<sup>52</sup> Beloppet (i faktiska priser) har beräknats utifrån Riksbankens genomsnittliga växelkurs för USD/SEK under åren 2007–2021, enligt vilken 1 dollar motsvarar 7,753886 kronor.

**Tabell 3.3 Sammanlagda redovisade kostnader för Sveriges bidrag till den internationella militära insatsen i Afghanistan 2002–2021**

Kostnader (miljoner kronor) kopplade till utgiftsområde 5 och 6

| Insats eller fond  | Utgiftsområde 5 | Utgiftsområde 6        |            | Totalt        |
|--------------------|-----------------|------------------------|------------|---------------|
|                    |                 | Anslag 6.1.1 och 6.1.2 | Övrigt     |               |
| Isaf (2002–2014)   | -               | 10 377                 | 119        | <b>10 496</b> |
| RSM (2015–2021)    | -               | 546                    | 78         | <b>624</b>    |
| Unama (2002–2015)  | 27              | -                      | -          | <b>27</b>     |
| ANA TF (2007–2021) | -               | -                      | 116        | <b>116</b>    |
| <b>Totalt</b>      | <b>27</b>       | <b>10 923</b>          | <b>313</b> | <b>11 263</b> |

*Källa:* Försvarsmaktens underlag till utredningen, Försvarsmaktens årsredovisningar samt Nato (2021). *Afghan National Army (ANA) Trust Fund.*

Till denna summa tillkommer det indirekta kostnader för exempelvis materielanskaffning och underhåll som enligt Försvarsmakten inte går att fastställa vad gäller insatsen i Afghanistan.<sup>53</sup>

Den sammanlagda redovisade kostnaden för de utrikes- och säkerhetspolitiska insatserna (här definierad som UD:s kostnader för diplomatisk närvaro samt Sveriges bidrag till den militära insatsen) beräknas därmed ha uppgått till minst 11,7 miljarder kronor. Summan är behäftad med betydande osäkerhet och är med stor sannolikhet högre. Anledningen till detta är främst att i Försvarsmaktens redovisning av kostnader för internationella insatser ingår enbart sådana utgifter som har uppkommit till följd av Försvarsmaktens deltagande och som myndigheten annars inte skulle ha haft. Enligt Försvarsmakten gör komplexiteten av särutgifterna<sup>54</sup> under insatsen att det inte går att få en total bild av de indirekta kostnaderna.

Den tidigare Afghanistanutredningen (SOU 2017:16) fann att ”det råder osäkerhet om vilka de faktiska sammanlagda kostnaderna har varit för de militära insatserna i Afghanistan 2002–2014”.<sup>55</sup> Den särskilda utredaren framhöll samtidigt att kostnaderna för den militära insatsen hade uppgått till minst 11,1 miljarder kronor. Riksrevisionen sammanfattade i sin rapport ”Svenska bidrag till internationella insatser” från 2011 att det inte går ”att få en samlad bild av bidragen utifrån vare sig utgiftsområde, myndighet eller

<sup>53</sup> Försvarsmaktens underlag till utredningen.

<sup>54</sup> Särkostnadsmodellen bygger på en uppdelning mellan olika kostnader. I korthet handlar det om ordinarie kostnader för Försvarsmakten och särskilda kostnader som endast blir aktuella vid en internationell insats. Källa: RiR 2011:14. *Svenska bidrag till internationella insatser.*

<sup>55</sup> SOU 2017:16. *Sverige i Afghanistan 2002–2014.* Betänkande av Afghanistanutredningen.

land”. Både i SOU 2017:16 och FOI-rapporten ”Det är på riktigt nu!” från 2016 förs ett resonemang om att indirekta kostnader för Afghanistaninsatsen har uppgått till miljardbelopp. Detta handlar bland annat om materiel som använts både i Afghanistan och i andra sammanhang, såsom terrängfordon, helikoptrar och annan utrustning.

### 3.3.4 Åtgärder inom utrikes- och säkerhetspolitiken för att förbättra kvinnors och flickors situation

Enligt direktiven ska kommittén särskilt undersöka insatser för att främja kvinnors och flickors situation i Afghanistan.<sup>56</sup> Sådana åtgärder lyfts stegvis fram i relation till utrikes- och säkerhetspolitiska insatser.<sup>57</sup>

FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 för att främja kvinnor, fred och säkerhet antogs år 2000. Detta återspeglades i relation till insatserna i Afghanistan för första gången i proposition 2008/09:69, efter att Sverige antagit den nationella handlingsplanen för resolution 1325 år 2006. I propositionen framhölls bland annat att Försvarsmakten hade en genderrådgivare i den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad, det vill säga det svenskleda PRT:t. I propositionen året därefter (2009/10:38) kopplades arbetet för att stärka kvinnor och flickors situation också till Natos policy för att genomföra 1325 som antogs 2007. I samma proposition beskrevs hur Sverige tillsammans med Danmark, Finland, Norge och Nederländerna åtog sig att genomföra en studie av hur ett genomförande av FN-resolutionen 1325 i PRT:s verksamhet bidrog till ökad effektivitet i Isafs insats. I proposition 2011/12:29 beskrevs hur Sverige som partnerland till Nato har varit drivande i arbetet med att främja 1325 inom insatsen. I proposition 2013/14:33 beskrevs jämställdhet som en viktig komponent i Isafs verksamhet i Afghanistan. I proposition 2014/15:13, 2015/16:41 samt 2016/17:33 framhölls att Sverige hade drivit frågan om genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet i planeringsarbetet för den stödjande utbildningsinsatsen RSM som ersatte Isaf år 2015.

---

<sup>56</sup> För att särskilt belysa frågan har forskaren Åsa Eldén som är specialiserad på jämställdhet och könsbaserat våld anlitats.

<sup>57</sup> Rapport av Åsa Eldén.

Från och med proposition 2017/18:32 inriktades skrivningarna på resolution 1325 samt feministisk utrikespolitik. Genom den feministiska utrikespolitiken sökte Sverige ytterligare stärka kvinnors och flickors inflytande och egenmakt samt åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Det angavs också att Sverige aktivt skulle verka för att resolution 1325 skulle genomföras som en del av *Resolute Support Missions* operationsplan. Afghanistan var också ett av de länder där det kvinnliga medlingsnätverket, som initierades 2015 av Sverige och utgjorde en viktig beståndsdel i den feministiska utrikespolitiken, verkade.

Under 2012 etablerades *Nordic Center for Gender in Military Operations* (NCGM) som också beskrivs som en effekt av Försvarsmaktens genderarbete, bland annat inom ramen för Isaf-insatsen. NCGM som grundades genom det nordiska försvarssamarbetet Nordefco är ett internationellt kunskapscentrum som ska leda Natos arbete med gender och syftar till att denna aspekt ska uppmärksammas genomgående i militära operationer.

Några andra konkreta exempel på åtgärder för att främja kvinnor och flickor i Afghanistan var ”Femcop” ett svenskt pilotprojekt för införande av kvinnliga specialpolis. Ett annat var ”MOT Juliette”, ett kvinnligt militärt observationsteam som utgick från det svenskledda PRT:t i Mazar-e Sharif och fick i uppdrag att skapa nätverk och möta kvinnor i Afghanistan.<sup>58</sup>

Sverige har återkommande och på såväl politisk nivå som tjänstemannanivå drivit jämställdhetsfrågor i dialogen med afghanska företrädare och i multilaterala fora. Exempelvis hade Sverige ansvar för jämställdhetsområdet i EU:s återkommande dialog om mänskliga rättigheter med Afghanistan. Det svenska medlemskapet i FN:s säkerhetsråd åren 2017–2018 användes också för att lyfta fram kvinnors och flickors situation i Afghanistan. Utrikesminister Margot Wallström genomförde under 2017 en resa till Afghanistan i direkt anslutning till den årliga debatten om kvinnor, fred och säkerhet i säkerhetsrådet. Fokus för resan var kvinnors och flickors situation och deltagande och vid den påföljande debatten i rådet kunde utrikesministern redogöra för sina intryck av genomförandet av 1325-agendan i landet.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Rapport av Åsa Eldén samt Försvarsmaktens hemsida.

<sup>59</sup> Regeringens skrivelse 2018/19:104. *Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018*.

Ambassaden i Kabul genomförde också tillsammans med Folke Bernadotteakademin (FBA) år 2016 och 2017 utbildningar för kvinnor från olika delar av Afghanistan i dialog och medling. Under tjuogoårsperioden hade Sverige totalt sju män respektive tre kvinnor som beskickningschef i först Islamabad (2002–2008) och därefter Kabul (2008–2021). Av sju ambassadörer i Kabul var sex män och en kvinna.

### 3.4 Biståndsinsatser

#### 3.4.1 Styrdokument och inriktning

##### Grundläggande principer och dokument för svenskt bistånd

Fattigdomsbekämpning har under den tidsperiod som utredningen omfattar varit ett övergripande mål för svenskt bistånd, även om detta mål har uttryckts på olika sätt över tid. Det av riksdag och regering fastställda målet för svenskt internationellt bistånd sedan 2014 är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Biståndet kanaliseras multilateralt och bilateralt och delas traditionellt upp i två former: humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete.

Humanitärt bistånd vägleds av de humanitära principerna – humanitet, neutralitet, opartiskhet och oberoende (i enlighet med FN:s generalförsamlingsresolutioner 46/182 och 58/114). Det svenska humanitära stödet skulle enligt flera styrande dokument under perioden 2001–2021 bidra till att ”rädda liv, lindra nöd och upprätthålla värdighet för människor som drabbas i väpnade konflikter, naturkatastrofer och andra krissituationer”.<sup>60</sup>

Svenskt utvecklingssamarbete har under perioden 2001–2021 byggt på centrala policydokument som Sveriges politik för Global Utveckling (PGU) (prop. 2002/03:122), den biståndspolitiska plattformen (skr. 2013/14:131) och policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (skr. 2016/17:60).<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Regeringens skrivelse 2016/17:60. *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.*

<sup>61</sup> Politiken för global utveckling (PGU) var ett ramverk och verktyg som fastställdes av riksdagen 2003. Centralt i PGU:n var att Sveriges arbete för global utveckling skulle genomgå alla politikområden och vägledas av två perspektiv: de fattigas perspektiv på utveckling

Svenskt utvecklings-samarbete skulle också utgå från principerna i *Addis Ababa Action Agenda* för utvecklingsfinansiering; de globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030; andra FN-resolutioner som resolution 1325 om kvinnor, fred, säkerhet; klimatmålen i Parisavtalet och OECD DAC:s<sup>62</sup> riktlinjer för bistånd.

Bistånd belastar huvudsakligen statsbudgetens utgiftsområde 7, vari budgetramarna för myndigheter som Sida och FBA fastställs. Regeringen styr myndigheternas biståndsverksamhet och prioriteringar genom statsbudgeten, regleringsbrev, förordningar, särskilda uppdrag och inte minst genom fleråriga strategier. Strategierna kan vara tematiska, regionala eller bilaterala. Sidas globala humanitära strategi är exempel på en tematisk strategi medan strategierna för Sveriges bistånd till Afghanistan är exempel på bilaterala utvecklingsstrategier. Till detta kan också läggas organisationsstrategier för samarbetet med multilaterala organ som Världsbanken och olika FN-organ, till exempel FN:s utvecklingsprogram UNDP, FN:s barnfond Unicef och FN:s livsmedelsprogram WFP.

När en ny strategi har antagits genomför Sida en ”operationalisering” av strategin, där målområden bryts ner till en genomförandeplan och prioriteringar för den kommande strategiperioden. Genom myndigheternas avtal med olika partner förmedlas i sin tur strategiernas målsättningar till genomförandenivån.

## Givarkonferenser och gemensamma biståndsinstrument

Under åren har flera internationella givarkonferenser hållits för att styra inriktning och uppföljning av biståndet till Afghanistan. Som en av många biståndsgivare har Sverige utformat sitt stöd i linje med och varit med och påverkat de givargemensamma samordningsstrukturer, ramverk och fonder som vuxit fram.

I samband med den första Tokyokonferensen i januari 2002 etablerades Världsbanksfonden *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) som kom att utgöra den i särklass största kanalen för det internationella samfundets utvecklingsstöd till landet. Bland

---

och ett rättighetsperspektiv. Policyramverket (skr. 2016/17:60) för svenskt utvecklings-samarbete och humanitärt stöd angav biståndets inriktning från 2017 och skulle omfatta fem perspektiv: 1) de fattigas perspektiv, 2) rättighetsperspektivet, 3) konfliktperspektivet, 4) jämställdhetsperspektivet samt 5) ett klimat- och miljöperspektiv.

<sup>62</sup> *Development Assistance Committee*, OECD:s biståndskommitté.

de givargemensamma ramverk som Sveriges utvecklingsstrategier refererar till kan nämnas *The Afghanistan Compact* (Afghanistanfördraget) från London 2006, *The New Deal on Engagement in Fragile States* från Busan 2011<sup>63</sup>, *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF) från Tokyo 2012 och *Afghanistan Partnership Framework* (APF) från Genève 2020. En annan utgångspunkt var Afghanistans nationella utvecklingsstrategi ANDS 2008–2013 (se figur 2.1 i kapitel 2).

Över tid har de internationella strategierna och avtalen blivit mer resultatnriktade. Kabulkonferensen 2010 fokuserade på principerna om nationellt ägarskap och biståndseffektivitet. Genom den så kallade Kabulprocessen skulle minst 50 procent av det internationella biståndet på sikt gå till insatser upptagna i den afghanska statsbudgeten och hanteras inom den afghanska förvaltningen (så kallat stöd ”on-budget”). Samtidigt skulle den afghanska regeringen genomföra reformer för god samhällsstyrning och antikorrupktion.<sup>64</sup> Den afghanska regeringen formulerade med internationellt stöd nationella prioriteringsprogram (*National Priority Programs*, NPP) för att minska fragmenteringen som vuxit fram genom olika nationella och geografiskt begränsade program. Ramverket *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF) från 2012 hade tydligare resultatmål än tidigare ramverk och bottnade enligt Sida i en större förståelse för den komplicerade miljön och högre förväntningar hos givarna på ett bättre utfall från större insatser.<sup>65</sup> TMAF bekräftade också givarnas åtagande från Kabulprocessen att på sikt kanalisera minst hälften av biståndet till den afghanska regeringen ”on-budget” förutsatt dess reformarbete.

Det internationella givarsamfundet gjorde stora, fleråriga finansiella åtaganden i samband med dessa konferenser. Under Tokyo-konferensen 2012 gjorde Sverige den enskilt största och tidsmässigt längsta utfästelsen av givarländerna, vilken innebar ett bidrag om

---

<sup>63</sup> Busankonferensen 2011 handlade inte enbart om Afghanistan utan var det fjärde högnivå-mötet om biståndseffektivitet som organiserades av OECD 2003–2011. Överenskommelsen *The New Deal* mellan givarländer, civilsamhällesorganisationer och ett antal så kallade ”sköra stater”, inklusive Afghanistan, slog fast att givarländer borde samordna sitt engagemang i sköra stater och betonade behovet av en fungerande statsapparat för att kunna nå hållbara resultat.

<sup>64</sup> United Nations Peacemaker (2010). *Kabul Conference Communiqué*.

<sup>65</sup> Sidans underlag till utredningen.

8–8,5 miljarder kronor 2015–2024.<sup>66</sup> Sveriges stöd under dessa år skulle fokusera på fem områden eller fem E: stärkt egenmakt (*Empowerment*), utbildning (*Education*), sysselsättning (*Employment*), företagande (*Enterprise*), och ekonomisk integrering (*Economic Integration*).

## Strategier för Sveriges utvecklingsamarbete med Afghanistan

Sveriges första bilaterala utvecklingsstrategi för Afghanistan antogs i januari 2002. Totalt antogs fem bilaterala strategier (benämnda land-, samarbets-, resultat- eller utvecklingsstrategier) för Afghanistan och tre strategirevideringar under perioden 2002–2021. Strategier har i förekommande fall förlängts utan revidering med ett år i taget genom regeringsbeslut. Så skedde 2004, 2008, 2019 och 2020.

Sveriges utvecklingsamarbete har haft vissa genomgående komponenter men rubriksättningen och prioriterade målområden har varierat över tid. De bilaterala strategierna har innehållit indikativa resursramar. Den faktiska medelstilledningen har sedan skett genom budgetprocessen, slutligen fastställt i regleringsbrev för varje år.

---

<sup>66</sup> I samband med Tokyokonferensen enades givarna om ett fortsatt stöd till åtminstone 2015, även om flera enskilda länder tillkännagav längre åtaganden än så. De nordiska länderna gjorde en gemensam deklARATION i anslutning till konferensen om bibehållet eller ökat stöd till Afghanistan åtminstone till 2017. Sverige var det enda land som gjorde en utfästelse som sträckte sig över hela perioden 2015–2024.



**Tabell 3.4 Sveriges strategier för utvecklingssamarbete med Afghanistan**

Översikt av perioden 2001–2021

| Strategi (år) | Mål- eller samarbetsområden  | Indikativ volym, miljoner kronor <sup>1</sup> | Kommentar   |
|---------------|--|---|---|
| 2002–2004     | Främjande av stabilitet och utveckling, uppbyggnad av infrastruktur och institutioner; Utveckling av ett demokratiskt samhälle; Kvinnors stärkta ställning i samhället.  | 750–1 000                                     | Förlängd t.o.m. 2005.   |
| 2006–2008     | Stärkta förutsättningar för att minska fattigdomen; Demokrati, rättssäkerhet, och respekt för mänskliga rättigheter, inklusive kvinnans stärkta ställning i samhället; Utveckling av det civila samhället, Stärkt yttre och inre säkerhet. | 1 200   | Reviderades 2007 och 2008 med tillägg om stöd till norra Afghanistan. Förlängd 2008 till juni 2009. |
| 2009–2013     | Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter; Utbildning, Privatsektorutveckling.  | 2 320   | Reviderades i november 2011.  |
| 2012–2014     | Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet; Utbildning; Stöd till provinserna i norra Afghanistan – starkt lokal förvaltning.   | 1 780   |   |
| 2014–2019     | Stärkt demokrati och jämställdhet, ökad respekt för mänskliga rättigheter och frihet från förtryck; Förbättrade möjligheter för fattiga människor att bidra till och dra nytta av ekonomisk tillväxt och erhålla god utbildning.           | 4 870   | Förlängd 2019 t.o.m. 2020. Förlängd 2020 t.o.m. 2021.   |
| 2021–2024     | Fredliga och inkluderande samhällen; Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer; Jämställdhet; Utbildning och hälsa; Inkluderande ekonomisk utveckling och hållbar försörjning. <sup>2</sup>                              | 3 448   |   |

Anmärkning: Beskrivningen av mål – eller samarbetsområden är kommitténs sammanfattning.

<sup>1</sup> Nominella belopp, ej inflationsjusterat.<sup>2</sup> Officiellt "inkluderande ekonomisk utveckling och hållbar försörjning med fokus på miljö, klimat och hållbar naturresurshantering".

Sidas landanalys som föregick den första strategin 2002–2004 beskriver Afghanistan som ett land där:

Infrastruktur, produktionsapparat och sociala sektorer ligger i spillror och statsförvaltningen har mer eller mindre upphört att existera.<sup>67</sup>

Vidare beskrevs överträdelser av mänskliga rättigheter samt utbredd kriminalitet och narkotikaproduktion. Svenska prioriteringar i strategin 2002–2004, utöver det övergripande målet att minska fattigdom, kan sammanfattas som:

- Att bidra till uppbyggnad av infrastruktur och samhällsinstitutioner.
- Att främja demokratisk utveckling i landet och stärka kvinnors ställning i det afghanska samhället.

Strategin lyfte fram komplexiteten och korruptionen i landet, varför FN-systemet och civilsamhällesaktörer med erfarenhet av att verka i landet premierades. Insatser skulle till en början utgå från humanitära principer på grund av den rådande konfliktmiljön. På sikt och i den mån möjligheterna uppstod var avsikten att de humanitära insatserna skulle övergå i mer långtgående återuppbyggnadsinsatser i Afghanistan.

I samarbetsstrategin 2006–2008 syns ett skifte mot mer traditionellt utvecklings-samarbete. Enligt strategin skulle utvecklings-samarbetet:

- Prioritera att stärka landets förutsättningar att minska fattigdomen.
- Utveckla och stärka förutsättningarna för demokrati, rättssäkerhet och respekt för mänskliga rättigheter, inklusive att stärka kvinnans ställning i samhället.
- Bidra till utveckling av det civila samhället.
- Bidra till att stärka den yttre och den inre säkerheten.

Merparten av stödet skulle gå via multilaterala kanaler och stödja FN:s samordningsroll genom FN-missionen Unama. Afghanskt ägarskap för samhälls- och institutionsbyggandet betonades.

---

<sup>67</sup> Sida (2001). *Landanalys Afghanistan*.

År 2007 reviderades strategin för att inkludera en geografisk prioritering att 15–20 procent av biståndsinsatserna skulle riktas till norra Afghanistan, för att främja samverkan inom det svenska engagemanget vid PRT i Mazar-e Sharif och med EU:s arbete bland annat genom polissionen EUPOL. Enligt en strategirevidering i mars 2008 skulle Sida även upprätta en lokal fond för strategiska punktinsatser inom demokrati och mänskliga rättigheter.

Senare strategier hade ett liknande fokus. Det övergripande målet för det svenska utvecklingsarbetet i Afghanistan förklarades vara:

[...] att människor som lever i fattigdom, i synnerhet kvinnor, barn och ungdomar, åtnjuter förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt, demokratiskt och rättssäkert samhälle.<sup>68</sup>

Med strategin 2009–2013 tillkom ett mål om utveckling av den privata sektorn. Andelen biståndsinsatser som skulle riktas till norra Afghanistan höjdes till 25 procent, i syfte att ”öka samstämmigheten i svensk Afghanistanpolitik och stärka synergierna mellan de olika insatserna”.<sup>69</sup>

I november 2010 slöts den så kallade sexpartiöverenskommelsen om vägen framåt för det svenska engagemanget i Afghanistan (se avsnitt 3.5.3). Det resulterade bland annat i en reviderad utvecklingsstrategi för 2012–2014. Den betonade en större civil prägel på det samlade svenska engagemanget och att Sverige likt övriga givare skulle kanalisera minst hälften av biståndsmedel till insatser upptagna i den afghanska statsbudgeten. Sveriges stöd till Afghanistan nationellt skulle fokusera på demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet och utbildning. Insatserna i norra Afghanistan skulle därtill stötta lokalt kapacitetsbyggande.

Den geografiska prioriteringen togs bort i resultatstrategin 2014–2019 men övergripande målområden bestod. Fokusområden delades upp i två huvudsakliga spår utifrån vilka resultat verksamheten förväntades bidra till:

---

<sup>68</sup> Regeringskansliet (2011). *Reviderad samarbetsstrategi för Afghanistan 2012–2014*. Anmärkning: Liknande formuleringar återfinns i de andra strategierna.

<sup>69</sup> Regeringskansliet (2009). *Strategi för Sveriges utvecklingsarbete med Afghanistan för perioden den 1 juli 2009 – den 31 december 2013*.

- Stärkt demokrati och jämställdhet, ökad respekt för mänskliga rättigheter och frihet från förtryck.
  - Fokus på stöd till den egna förmågan, däribland stärkt respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska processer, stärkt kapacitet för offentliga institutioner och civilsamhället.
- Förbättrade möjligheter för fattiga människor att bidra till och dra nytta av ekonomisk tillväxt och erhålla god utbildning.
  - Fokus på utbildning, sysselsättning, privatsektorutveckling och landsbygdsutveckling, samt ekonomisk integration.

En kompletterande strategi för FBA antogs för perioden 2018–2019 med mål om fredlig och inkluderande samhällsutveckling.

Resultatstrategin avseende 2014–2019 och den kompletterande strategin för FBA förlängdes två gånger tills regeringen i april 2021 antog en ny utvecklingsstrategi som omfattade både Sida och FBA. I strategin för 2021–2024 var prioriterade målområden för Sida snarlika tidigare strategier (se tabell 3.4) men betonade att den osäkra utvecklingen i landet gav anledning till särskild flexibilitet i genomförandet. För FBA handlade målområdet ”Fredliga och inkluderande samhällen”, ett område som också återfanns hos Sida, om att förbättra förutsättningar för olika aktörer till deltagande och inflytande i processer för fred samt ökad kapacitet att hantera och förebygga konflikter.

Till följd av talibanernas maktövertagande i augusti 2021 pausade Sverige och andra givare utbetalningar till kapacitetsbyggande verksamhet. I väntan på nya direktiv från regeringen beslutade Sida i slutet av augusti 2021 om tillfälliga grundprinciper för fortsatt stöd till Afghanistan. Grundprinciperna handlade om att inga insatser skulle genomföras som överförde resurser till eller stärkte kapaciteteten hos ”det nya styret” medan stöd till grundläggande samhällstjänster kunde övervägas om det skedde via icke-statliga aktörer som respekterade mänskliga rättigheter.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Sida (2022). *Strategirapport år 1 för Afghanistan-strategin 2021–2024*.

## Strategier för Sveriges humanitära bistånd, inklusive till Afghanistan

Sveriges humanitära stöd till Afghanistan under perioden 2001–2021 har, utöver tidigare nämnda övergripande policydokument och regleringsbrev, i huvudsak styrts av de globala strategierna för Sidas humanitära bistånd. Från den första strategin 2008 har totalt fyra humanitära strategier varit aktuella: 2008–2010, 2011–2014, 2017–2020 samt 2021–2025. Samtliga strategier framhöll att svenskt humanitärt bistånd skulle utgå från de humanitära principerna samt internationell humanitär rätt.

## Strategier och styrdokument för andra myndigheters biståndsverksamhet

Även om Sida är den centrala aktören för svenskt bistånd bedriver också andra svenska myndigheter biståndsverksamhet. Dessa myndigheters insatser har ibland omfattats av de bilaterala utvecklingsstrategierna och ibland styrts av andra strategier eller styrdokument.

FBA:s verksamhet kopplad till Afghanistan har växelvis bestått av enskilda satsningar eller omfattats av de bilaterala utvecklingsstrategierna (se avsnittet ”Strategier för Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan”). Enligt FBA:s instruktion har myndigheten i uppdrag att ställa svensk personal till förfogande för internationella civila krishanteringsinsatser som genomförs av multilaterala organisationer. Specifik styrning av sekunderingar kopplade till Afghanistan har getts myndigheten på två sätt:

1. inom ramen för regeringens strategier för internationell civil krishantering
2. genom icke-strategistyrda, politiskt prioriterade sekunderingar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har styrts eller på annat sätt berörts av ett antal strategier, såsom globala strategier för Sidas humanitära bistånd, ”Resultatstrategin för internationell civil krishantering 2014–2019” samt ”Strategin för internationell civil krishantering och fredsfrämjande 2020–2023”.

I och med den sistnämnda strategin ålades myndigheten att skriva årliga strategirapporter om sitt arbete i likhet med Sida.

Polisens internationella utvecklingssamarbete och utlandsstyrkans internationella deltagande har finansierats av Sida respektive UD inom ramen för utgiftsområde 5 (Internationell samverkan) och 7 (Internationellt bistånd). Verksamheten har styrts av regleringsbrev från UD, utöver Polisens ordinarie regleringsbrev från Justitiedepartementet. År 2015 lades denna typ av internationell verksamhet under Polisens nationella operativa avdelning (NOA).

### 3.4.2 Statliga och andra offentliga aktörers biståndsverksamhet

Detta avsnitt redovisar statliga och andra offentliga aktörers biståndsverksamhet i Afghanistan under perioden 2001–2021. Inledningsvis kan konstateras att Sverige har haft biståndsverksamhet i Afghanistan sedan 1982, då civilsamhällesorganisationen Svenska Afghanistankommittén (SAK) etablerade närvaro i landet. Organisationens landschefskontor flyttade från Peshawar i Pakistan till Kabul 2003. Fram till 2002 kanaliserade Sida uppemot 1,8 miljarder kronor till Afghanistan genom civilsamhällesorganisationer och FN-systemet, huvudsakligen i form av humanitärt bistånd.<sup>71</sup>

## Sida

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) har varit den centrala myndigheten för planering, genomförande och uppföljning av Sveriges bistånd till Afghanistan. Myndigheten väljer genomförandepartner, sluter avtal och utarbetar insatser i linje med regeringens prioriteringar och målsättningar från strategier, regleringsbrev och andra styrformer. Sida publicerar också årligen strategirapporter för att följa upp insatser kopplade till den aktuella strategin.

Sida har haft utsänd personal i regionen som arbetat med biståndet till Afghanistan, inledningsvis på biståndsavdelningen på ambassaden i Islamabad. Avdelningen blev 2002 ett sektionskontor i Kabul underställt ambassaden i Islamabad. Kontoret blev sedan en

---

<sup>71</sup> Proposition 2002/03:21. *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.*

del av ambassaden i Kabul när den invigdes 2008 (se avsnitt 3.1). Under åren 2009–2014 hade Sida också utsänd personal på sektionskontoret i Mazar-e-Sharif, från 2010 under ledning av den seniore civile representanten. Utsända från Sida i Afghanistan hade i regel förordnanden på ett år med möjlighet till förlängning.

Det finansiella ansvaret för Sveriges bistånd till Afghanistan genom Sida har under perioden 2001–2021 huvudsakligen inte delegerats till utlandsmyndigheten utan legat kvar på Sidas huvudkontor i Stockholm. Detta skiljde sig från majoriteten av Sveriges ambassader som handlägger utvecklingssamarbete.<sup>72</sup>

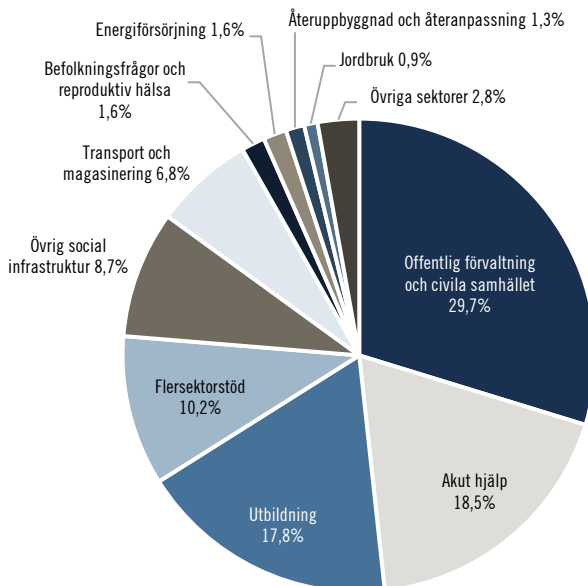
Sidas val av insatser och genomförandepartner i Afghanistan har till viss del varierat under åren. I svar till utredningen framhäver myndigheten att samspelet mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete varit särskilt angeläget i den konfliktmiljö som Afghanistan utgjorde under tjugoårsperioden. I enlighet med strategierna har utbildning, hälsa, demokrati, jämställdhet, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), stöd till försvarare av mänskliga rättigheter, infrastruktur, landsbygdsutveckling och främjande av lokalt ägarskap varit konsekventa prioriteringar.

I början lades fokus på minröjning och flyktingätervändande. I andra hälften av perioden tilltog stöd till oberoende journalistik och försvarare av mänskliga rättigheter. I figur 3.2 redogörs för de tio största sektorkategorierna för Sidas utbetalade stöd 2001–2021.

---

<sup>72</sup> Det fanns enligt Sida flera skäl till att det finansiella ansvaret inte delegerades. Säkerhetsläget bidrog till höga kostnader för utsänd personal. Sida kunde därmed inte bemanna utlandsmyndigheten i den omfattning som krävdes för det omfattande finansiella biståndet. Beslut om insatser fattades i Stockholm, medan ansvar för dialog och uppföljning låg hos utlandsmyndigheten. Situationen i landet innebar också att Sida hade svårt att rekrytera till tjänsterna. I flera fall fick Sida rekrytera extern personal med tematisk kompetens men mer begränsade kunskaper inom intern styrning och kontroll. Personalen hade kortare stationeringsuppdrag och roterade regelbundet ut ur landet. Detta försvårade kontinuiteten.

**Figur 3.2 De största sektorkategorierna för svenskt bistånd till Afghanistan**  
Andel av Sidas humanitära bistånd och utvecklingsstöd 2001–2021



Anmärkning: Sektorkategorier enligt OECD/DAC:s definition som Sida utgår ifrån. Insatser inom "flersektorstöd" sträcker sig inom flera sektorer och innefattar bl.a. stads- och landsbygdsutveckling, stöd för katastrofberedskap, utveckling av alternativa inkomstkällor utanför jordbruk, livsmedel-säkerhet och utbildning inom flera sektorer. "Övrig social infrastruktur" innefattar bl.a. aktiviteter som rör grundläggande samhällsservice över flera sektorer.

Källa: Openaid 2024.

De svenska insatserna som har finansierats av Sida har genomförts av en rad olika partner. Viktiga multilaterala genomförandepartners för Sverige har exempelvis varit Världsbanken genom ARTF, UNDP, Unicef, FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur Unesco, FN:s flyktingorgan UNHCR, FN:s enhet för jämställdhet och kvinnors egenmakt UN Women och FN:s upphandlingsorgan Unops med flera. Stöd för ett friare afghanskt medielandskap har gått genom exempelvis *International Media Support* och stöd till policyutveckling och -analys genom *Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU)* samt *Afghanistan Analysts Network (AAN)*. Civilsamhällesaktörer såsom SAK med fokus på hälsa, utbildning och stöd till individer med funktionsnedsättning har haft en framträdande roll, liksom exempelvis Rädna Barnen, Svenska Röda



Korset (SRK), Röda Korsets internationella kommitté (ICRC), samt *Marie Stopes International Afghanistan* (MSIA). Dessa aktörers verksamhet beskrivs närmare i avsnitten nedan.

## Multilaterala organisationer och fonder

Andelen svenskt bistånd som kanaliseras multilateralt varierar över tid och i olika länder. Ungefär 60 procent av Sveriges utvecklingsstöd och humanitära bistånd till Afghanistan har gått via multilaterala aktörer under tjugoårsperioden. Kapacitetsbrist och utbredd korrup­tion i den afghanska statsapparaten bidrog till att givare prioriterade stöd genom multilaterala aktörer med etablerade kontrollmekanismer för upphandling och uppföljning, såsom Världsbanken.<sup>73</sup>

Världsbanksfonden ARTF kom att spela en central roll för både Sveriges och andra givares bistånd till Afghanistan och dialog med afghanska myndigheter under tjugoårsperioden. Fonden upprättades 2002 i syfte att möjliggöra stöd till kapacitetsuppbyggnad (såsom budgetprocess och antikorrup­tion), infrastruktur, hälsa och utbildning samt ökad givarsamordning och därmed ett mer effektivt utnyttjande av biståndsmedel. Fonden ersatte en tillfällig fond för utbetalning av statstjänstemännens löner, som skapats under förberedelserna för en ny regering i Afghanistan efter talibanregimens fall under hösten 2001. Inledningsvis användes ARTF också för löpande statsutgifter, men andelen investeringar och långsiktiga projekt ökade under årens lopp.<sup>74</sup>

ARTF finansierades under perioden av som mest 34 biståndsgivare. Den var den dominerande kanalen för bistånd till Afghanistan under närmare tjugo år och utgjorde en avgörande finansieringskälla för en stor del av den afghanska regeringens verksamhet. Fonden utvecklade också särskilda uppföljnings- och revisionsmekanismer.

En stor del av finansieringen gick till verksamhet kopplad till "lokalsamhällebaserad utveckling" (*community-based development*). Flera nationella program (i linje med utvecklingsstrategin ANDS) utgjorde ramen för dessa insatser, bland andra: NSP (*National Solidarity Program*), NRAP (*National Rural Access Program*) och

---

<sup>73</sup> Sidas underlag till utredningen.

<sup>74</sup> Rapport av Stefan Dahlgren.

*Citizens' Charter*. Huvudkomponenten i NSP och uppföljaren *Citizens' Charter* handlade om att etablera och finansiera lokala utvecklingsråd (*Community Development Councils – CDC*) runt om i landet. De valda företrädarna för den lokala befolkningen skulle diskutera och gemensamt besluta vilka utvecklingsprojekt som byn eller området behövde. Det uttalade målet var att på så sätt förankra biståndsinsatserna bättre och stärka det sociala kontraktet med afghanska myndigheter. Efter talibanernas maktövertagande i augusti 2021 styrdes ARTF:s medel om till främst humanitära insatser för att undvika samarbete med afghanska myndigheter.

Asiatiska utvecklingsbanken (ADB) har bland annat stöttat program och projekt inom jordbruk, landsbygdsutveckling, transport, energi och kapacitetsutveckling i Afghanistan. Finansiering för dessa projekt har delvis kommit från asiatiska utvecklingsfonden (ADF) till vilken Sverige varit givare.

Andra internationella aktörer (Unicef, UNHRC, UNDP, Unesco, Unops, WFP, Internationella arbetsorganisationen ILO med flera) har med stöd från Sverige genomfört insatser inom hälsa, utbildning, landsbygdsutveckling och demokratifrämjande.

Unicef har implementerat programmet *Back to School* och *Basic Education and Gender Equality* (BEGE) i samverkan med det afghanska utbildningsministeriet. Unesco har genomfört insatser för kapacitetsutveckling inom samma ministerium.

Inom landsbygdsutveckling startade Unops i slutet av 2007 RAIP (*Rural Access Improvement Programme*) för att förbättra vägnätet på landsbygden i norra Afghanistan. ILO-programmet *Road to Jobs* (R2J) genomfördes 2014–2018 med finansiering från Sida i två provinser i norra Afghanistan, Balkh och Samangan. Målet var att underlätta förändringar i sektorer som är viktiga för ekonomisk försörjning för målgrupperna och därmed skapa arbetstillfällen och minska fattigdomen. Programmet hade en marknads-systemansats, där olika delar i värdekedjan för produkter påverkas.

UNDP har bland annat gett stöd till förberedelserna och genomförandet av valen 2003, 2004 och 2005 i enlighet med överenskommelsen i Bonn. Senare, också genom UNDP, fick projektet ELECT stöd av Sida inför valen 2009 och 2010. Efter talibanernas maktövertagande och för att tillgodose befolkningens mer långsiktiga behov etablerades UNDP-fonden *Special Trust Fund for Afghanistan* (STFA) i slutet av 2021.

Vad gäller humanitärt bistånd har Sverige utöver bilaterala satsningar med akuta hjälpinsatser i linje med den humanitära strategin även bidragit till enskilda och återkommande appeller som presenterats av FN:s kontor för samordning av humanitärt bistånd (OCHA<sup>75</sup>). Ett exempel på projekt som fått stöd genom Sveriges humanitära bistånd i början av perioden har varit *Mine Action Programme of Afghanistan* (MAPA) som 1989–2008 leddes av FN:s minröjningsorganisation UNMAS och därefter av afghanska myndigheter. Inom ramen för MAPA uppskattas FN-organisationer och civilsamhällesorganisationer ha rensat uppemot 81 procent av kända minerade områden i Afghanistan från landminor mellan 1989 och 2021.<sup>76</sup>

### Folke Bernadotteakademien (FBA)

Folke Bernadotteakademien (FBA) är myndigheten för fred, säkerhet och utveckling. I Afghanistan har FBA huvudsakligen fokuserat på att tillhandahålla personal och resurser för att partnerorganisationer ska kunna genomföra sin verksamhet. Detta har bland annat handlat om utbildning av svensk utsänd personal, insatser inriktade på implementeringen av resolution 1325 och sekunderingar till olika organisationer. I FBA:s underlag till utredningen beskrivs myndighetens insatser i Afghanistan kronologiskt.

- *2002–2007: Kunskapsuppbyggnad och konceptutveckling.* Under de här åren hade FBA ännu inte i uppdrag att bidra med civil personal till internationella fredsinsatser. Arbetet med bäring på Afghanistan handlade främst om kunskapsuppbyggnad, erfarenhetsutbyte och konceptutveckling inom ramen för exempelvis konferenser, seminarier och workshoppar. Det övergripande temat för dessa aktiviteter var inte Afghanistan utan internationella fredsinsatser som sådana.
- *2007: Forsknings- och studieverksamhet.* FBA har även bidragit i begränsad omfattning med olika typer av forsknings- och studieverksamhet, inklusive utarbetandet av rapporter. I flertalet av dessa arbeten utgör Afghanistan ett av flera exempel/fallstudier.

---

<sup>75</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

<sup>76</sup> UNMAS (2021). *30 Years of Impact – An Evaluation of Mine Action Programme of Afghanistan*.

- 2008–2021: *Personalförsörjning till organisationer och internationella insatser*. Myndigheten har sändt ut personal till olika tjänster och insatser under perioden, däribland till EU:s polisutbildningsprojekt EUPOL, EU:s särskilda representant i Afghanistan, Isaf/RSM (både till PRT/TST i Mazar-e Sharif och Isaf/RSM:s högkvarter) samt FN-organisationer.

Från 2019 genomförde FBA tillsammans med Sida det EU-finansierade projektet *Afghanistan Peace Support Mechanism (APSM)* som syftade till att öka förutsättningar för en inkluderande fredsprocess. Projektet implementerades i två faser: I juni 2019-december 2020, II december 2020 till juni 2022.<sup>77</sup>

### Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Inledningsvis genomfördes insatser i Afghanistan av Statens räddningsverk (SRV). Denna myndighet ersattes 2009 av en ny myndighet, MSB, som också tog över ansvarsområden från Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar. MSB samverkar bland annat med svenska myndigheter och civilsamhällesaktörer, andra länder, EU och FN för att bidra med resurser och expertis till internationella insatser kopplade till civil krishantering, fredsfrämjande verksamhet och humanitärt stöd. MSB:s internationella verksamhet styrs av strategier och regleringsbrev från UD medan enskilda insatser ofta finansieras av Sida.

Enligt MSB:s underlag till utredningen genomförde SRV och senare MSB uppskattningsvis 40 insatser i Afghanistan under perioden 2001–2021. En insats definieras här som varje enskilt beslut om att sända ut personal eller på annat sätt bidra till andra organisationers arbete. Insatserna har omfattat till exempel broprojekt i norra Afghanistan, operativa insatser och utbildning för att förebygga naturkatastrofer och humanitära kriser samt sekundär expertis inom sjukvård, personalfrågor, elsäkerhet, IT, säkerhet, ekonomi, logistik och upphandling till genomförandepartner i Afghanistan. Samarbetsorganisationer har bland andra varit EU:s

---

<sup>77</sup> Enligt FBA skedde en viss omorientering hösten 2021 efter talibanernas maktövertagande i Afghanistan. Den Sida-FBA-EU-gemensamma verksamheten har fortsatt efter juni 2022, då dock under nytt namn – *Afghanistan Inclusive Dialogue Initiative (AIDI)*. Detta faller utanför den period som utredningen omfattar.

polisutbildningsprojekt EUPOL, OCHA, Unops, UNHCR, Unicef, UN Women, FN:s migrationsorganisation IOM och WFP. MSB ansvarar för utbildning, löpande kontakt och uppföljning av sin utsända personal.

## Polismyndigheten

I Afghanistan har svensk polisnärvaro under åren 2003–2016 främst bidragit till utbildningsinsatser samt i olika roller som rådgivare och mentorer. Denna verksamhet har skett inom ramen för Polisens ansvar för att rekrytera och sända ut svensk polis till internationella insatser inom exempelvis FN, EU och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

EUPOL, EU:s utbildnings- och rådgivningsprojekt för att stärka den afghanska poliskåren, inleddes 2007. Tidigare hade Tyskland under givarmötet i Genève 2002 tagit på sig ansvaret för att stödja uppbyggnaden av det afghanska polisväsendet – *Afghan National Police* (ANP). Andra aktörer engagerade sig så småningom på området, däribland USA genom bland annat *NATO Training Mission Afghanistan* (NTM-A) samt EU genom EUPOL. EUPOL-projektet med stöd från Sverige och flera andra givare syftade till att bidra med utbildning och rådgivning till det afghanska inrikesministeriet och polisväsendet på central, regional och provinsnivå. EUPOL tog över vissa delar av Tysklands utbildningsverksamhet men hade inledningsvis svårt att etablera sig utanför Kabul. Så småningom breddades projektet främst till andra provinshuvudstäder som Herat och Mazar-e Sharif. Sverige har bidragit med sekunderad personal till EUPOL i Kabul, Mazar-e Sharif och till inrikesministeriet i Kabul. Från 2007 till 2014 tjänstgjorde totalt 63 svenskar inom EUPOL. EUPOL lades ned hösten 2017.

Polisen hade också mellan 2006–2007 och 2011–2014 polisrådgivare stationerade på det civila sektionskontoret PRT (senare TST) i Mazar-e Sharif. Deras uppgifter var bland annat att samverka med polischeferna i de fyra provinserna som svenska PRT ansvarade för, rapportera om läget och samordna med andra aktörer inom polisreformarbetet i norra Afghanistan.

### 3.4.3 Civilsamhällesaktörers biståndsverksamhet

Många svenska och internationella civilsamhällesorganisationer har med stöd av svenska biståndsmedel genomfört insatser i Afghanistan under perioden 2001–2021. Civilsamhällesorganisationers verksamhet har också finansierats genom exempelvis medlemsavgifter eller andra på egen hand insamlade medel. I avsnittet nedan beskrivs några av dessa organisationers verksamhet i Afghanistan som helt eller delvis finansierats av svenska biståndsmedel.

#### Svenska Afghanistankommittén (SAK)

Svenska Afghanistankommittén (SAK) är en medlemsorganisation som bildades 1980. SAK:s biståndsverksamhet i Afghanistan inleddes 1982 inom hälsosektorn för att strax därefter även inkludera utbildning. Organisationen var till skillnad från många andra verksam i Afghanistan under inbördeskriget 1992–1996 och talibanregimen 1996–2001. Ungefär en fjärdedel av svenskt bistånd till Afghanistan har gått till SAK under perioden 2001–2021, till stor del som kärnstöd.<sup>78</sup>

SAK beskriver i underlaget till utredningen sitt arbete som ett rättighetsbaserat uppdrag utifrån visionen om ”ett Afghanistan fritt från fattigdom, våld och diskriminering”. Organisationens arbete har väglett av ett stort antal styrdokument. Därutöver har organisationens verksamhet styrts av en strategisk plan som sedan 2010 löper över en fyraårsperiod och innehåller övergripande vision, utvecklingsmål och strategiska mål.

Insatserna har skett i huvudsak på den afghanska landsbygden, i nära samarbete med lokalsamhällen, och har särskilt riktats till kvinnor, barn och personer med funktionsnedsättning. Huvudsakliga fokusområden har bland annat varit hälsa, utbildning och landsbygdsutveckling. SAK har bland annat utbildat barnmorskor, drivit lokala hälsokliniker och skolor, stöttat vatten- och sanitetsprojekt samt rehabiliterings- och integreringsstöd till personer med funktionsnedsättning. Finansiering har bland annat kommit från Sida, EU, FN, det afghanska hälsoministeriet samt Världsbanken inom ramen för ARTF och dess initiativ för lokalförankring av biståndsinsatser – NSP och *Citizens’ Charter*. De sammanlagda

---

<sup>78</sup> Kärnstöd är obundet budgetstöd till en organisations verksamhet.

kostnaderna för insatser som SAK har ansvarat för eller bidragit till 2001–2021 uppgick till 4,8 miljarder kronor.<sup>79</sup>

I Afghanistan har SAK haft kontakt med lokala myndigheter för såväl programverksamheten som policyutformande arbete. Dessa kontakter har i huvudsak hållits med ministerierna ansvariga för hälsofrågor (*Ministry of Public Health*), utbildning (*Ministry of Education*), landsbygdsutveckling (*Ministry of Rural Rehabilitation and Development*), civilsamhällesorganisationer (*Ministry of Economy*) och sociala frågor och för frågor relaterade till människor med funktionsnedsättning (*Ministry of Labor and Social Affairs, Martyrs and Disabled*). Periodvis har även kontakterna med ministeriet för kvinnofrågor (*Ministry of Women's Affairs*) varit tät.<sup>80</sup> Enskilda anställda från SAK har ibland lånats ut till ministerierna för arbete med utvecklingsfrågor. Under stora delar av perioden har SAK medverkat i arbetsgrupper, vars ansvar varit policy- och strategi-frågor. Därutöver har SAK haft fortlöpande kontakter med både provins- och distriktsmyndigheter i områden där verksamhet bedrivs. I flertalet SAK-projekt har det funnits någon form av lokala råd (*shura*) anknutna som involverats i beslut om och drift av till exempel skolor, kliniker, sjukhus, anläggande av infrastruktur och vatten-försörjning.

## Andra civilsamhällesaktörer

Rädda Barnen har haft verksamhet i Afghanistan sedan 1976. Deras verksamhet i landet utgår enligt organisationen från ett dubbelt mandat – humanitärt och utvecklingsbaserat – samt tre pelare: hälsa, skydd och utbildning. Organisationen har själva eller genom partner haft verksamhet i 16 av 34 provinser. Biståndsaktiviteter som fått stöd av Sverige inkluderar bland annat stöd till utbildning för flickor och pojkar, vatten och sanitet, insatser mot barnfattigdom, livsmedelsäkerhet samt provinsbaserade nätverk för skydd av och stöd till utsatta barn. I syfte att förankra insatserna och främjandet av barns och kvinnors rättigheter har Rädda Barnen arbetat med flera olika metoder och målgrupper: barn, deras föräldrar och vårdgivare, lokalsamhällen, lärare, religiösa ledare, byäldestar och

---

<sup>79</sup> Svenska Afghanistankommitténs underlag till utredningen.

<sup>80</sup> Ibid.

andra aktörer. Tillsammans med Unicef har organisationen också haft en aktiv roll i den humanitära samordningen av insatser till utbildning och barns trygghet och skydd.

Svenska Röda Korset (SRK) är en nationell förening i den internationella rödakorsrörelsen. Rörelsen består av tre olika komponenter: Röda Korsets internationella kommitté (ICRC), Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen (IFRC) samt nationella föreningar, däribland SRK, som samarbetar i genomförandet av insatser. I Afghanistan har rödakorsrörelsen genomfört insatser genom ICRC samt nationella föreningen Afghan Red Crescent Society (ARCS). Stöd till SRK inom ramen för biståndet till Afghanistan har därmed haft ARCS som genomförandepartner. ARCS har varit en erkänd nationell förening med verksamhet i landet sedan 1956, dock inledningsvis utan svenskt stöd. ARCS har under perioden 2001–2021 varit verksam i alla 34 provinser med fokus på katastrofstöd, lokalbaserad hälsovård (mobila och stationära sjukvårdskliniker, barnsjukhus, utbildningar av barnmorskor), klimatanpassningsprojekt och stöd till tvångsfördrivna (genom kontaktnät för familjeåterförening med mera). ICRC har fokuserat på katastrofstöd, sjukvård samt bevakning och påverkansarbete kopplat till efterlevnad av internationell humanitär rätt.

*Marie Stopes International Afghanistan* (MSIA) är en brittisk organisation som arbetar med familjeplanering och reproduktiv hälsa i många länder. MSIA började sin verksamhet i Afghanistan 2002, där organisationen har samarbetat med hälsoministeriet, ministeriet för religiösa frågor och ministeriet för kvinnofrågor. I Afghanistan koncentrerades verksamheten först till fyra provinser, Kabul, Herat, Balkh och Faryab. Med tiden växte verksamheten till 18 av landets 34 provinser, där MSIA har haft fasta och mobila klinker för sexuell och reproduktiv hälsa, familjeplanering och hälsorådgivning.

#### 3.4.4 Kostnader för biståndet

Mellan 2001 och 2021 lade Sverige 14,7 miljarder kronor på bilateralt bistånd till Afghanistan, varav 11,8 miljarder kronor på utvecklingssamarbete och 2,9 miljarder kronor på humanitärt bistånd.



**Tabell 3.5 Kostnader för Sveriges bilaterala bistånd till Afghanistan 2001–2021**

Internationellt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (i kronor) från svenska myndigheter

| År            | Humanitärt stöd      | Utvecklingssamarbete  | Totalt                |
|---------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 2001          | 191 921 938          | 20 325 603            | 212 247 541           |
| 2002          | 159 127 861          | 106 593 964           | 265 721 824           |
| 2003          | 128 338 861          | 219 079 704           | 347 418 565           |
| 2004          | 43 560 554           | 361 853 513           | 405 414 068           |
| 2005          | 44 652 560           | 282 793 601           | 327 446 161           |
| 2006          | 29 663 670           | 304 855 804           | 334 519 474           |
| 2007          | 24 505 886           | 364 621 861           | 389 127 747           |
| 2008          | 107 741 250          | 388 194 506           | 495 935 756           |
| 2009          | 132 267 352          | 479 628 860           | 611 896 213           |
| 2010          | 88 629 161           | 560 006 930           | 648 636 091           |
| 2011          | 145 365 903          | 599 254 291           | 744 620 194           |
| 2012          | 102 344 034          | 624 433 357           | 726 777 391           |
| 2013          | 139 639 865          | 675 411 248           | 815 051 113           |
| 2014          | 149 082 607          | 787 547 224           | 936 629 831           |
| 2015          | 132 736 327          | 736 284 623           | 869 020 950           |
| 2016          | 187 321 895          | 704 851 184           | 892 173 079           |
| 2017          | 142 243 769          | 871 877 359           | 1 014 121 129         |
| 2018          | 195 083 900          | 1 111 920 700         | 1 308 204 600         |
| 2019          | 182 352 860          | 1 085 475 897         | 1 269 828 757         |
| 2020          | 217 549 151          | 837 449 028           | 1 054 998 179         |
| 2021          | 344 785 988          | 658 803 074           | 1 000 984 062         |
| <b>Totalt</b> | <b>2 888 915 393</b> | <b>11 781 262 333</b> | <b>14 670 177 726</b> |

Källa: Sidas underlag till utredningen samt Openaid (2024).

Bistånd som kanaliserats genom Sida har under perioden uppgått till 14,4 miljarder kronor eller 98 procent av stödet. Sida fördelade ungefär 60 procent av allokerade biståndsmedel för Afghanistan till multilaterala aktörer 2001–2021. Huvuddelen av det multilaterala stödet, hälften av det totala biståndet, gick till Världsbanksfonden ARTF. Genom detta stöd uppfylldes åtaganden i givargemensamma ramverk (såsom TMAF) att 50 procent av biståndet skulle gå till insatser upptagna i den afghanska statsbudgeten. SAK mottog ungefär en fjärdedel av det svenska biståndet till Afghanistan under perioden 2001–2021, till stor del som kärnstöd. Sida har bidragit

med uppskattningsvis 2 945 miljoner kronor till organisationens insatser 2001–2021.<sup>81</sup> Resterande del av biståndet har gått som direktstöd till andra civilsamhällesaktörer. Beloppen ovan inkluderar inte lönekostnader för Sidas utsända i Afghanistan.

Andra myndigheters direkta bistånd eller samarbete – främst FBA, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Riksrevisionen, Svenska institutet samt Universitets- och högskolerådet – har tillsammans uppgått till strax över 300 miljoner kronor.<sup>82</sup> I FBA:s underlag till utredningen beräknas deras sekunderingar ha uppgått till drygt 67 miljoner kronor.

Därtill har Sveriges kärnstöd till bland annat FN-organisationer indirekt finansierat såväl humanitära insatser som långsiktigt utvecklingssamarbete i Afghanistan. Eftersom kärnstödet per definition inte är öronmärkt har en uppskattning gjorts utifrån OECD DAC:s beräkningsmodell<sup>83</sup> av hur stor del av Sveriges kärnstöd som gått till Afghanistan. Enligt denna modell uppskattas detta kärnstöd ha bidragit med cirka 4,4 miljarder kronor till multilaterala organisationers verksamhet i Afghanistan perioden 2001–2021.<sup>84</sup>

Afghanistan var Sveriges största mottagarland av bistånd mellan 2013 och 2022. Trots detta utgjorde det svenska stödet en liten del av det totala internationella biståndet över tjuogoårsperioden. Figur 3.3 ger en överblick av stödet från de tio största biståndsgivarna till Afghanistan inom OECD under perioden 2002–2021. I genomsnitt var Sverige den sjunde största bilaterala givaren (efter USA, Tyskland, Japan, Storbritannien, Kanada och Norge) med en andel om 2,8 procent av det totala officiella biståndet.

---

<sup>81</sup> Svenska Afghanistankommitténs underlag till utredningen.

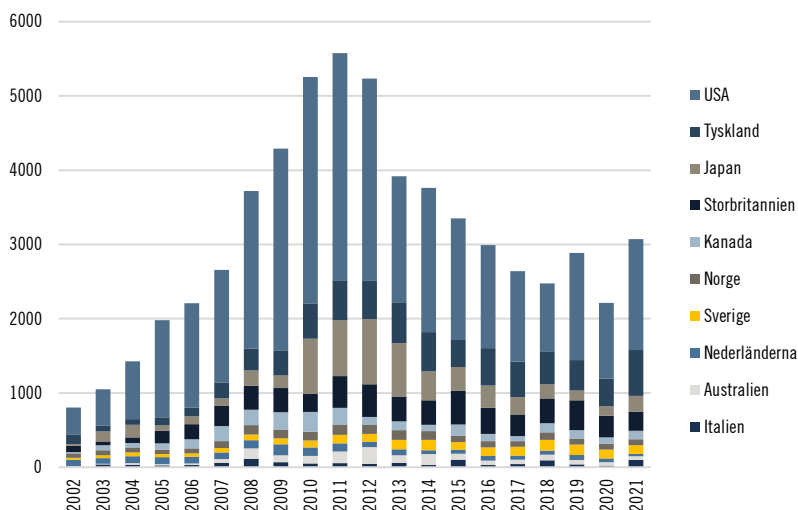
<sup>82</sup> Enligt OpenAid 2001–2021.

<sup>83</sup> OECD DAC gör uppskattningar av hur stor andel av en givares kärnstöd som gått till ett visst land genom att multiplicera storleken på kärnstödet med den procentuella fördelningen per land som multilaterala organisationer själva rapporterar till biståndskommittén.

<sup>84</sup> OECD Data Explorer (2024). *Imputed Multilateral ODA – Afghanistan*.

**Figur 3.3 Översikt över de tio största biståndsgivarna till Afghanistan inom OECD 2001–2021**

Officiellt bistånd (miljoner dollar) till Afghanistan per år



Källa: OECD Creditor Reporting System.

Tabell 3.6 sammanfattar det totala biståndet från de tio största biståndsgivarna samt övriga nordiska länder inom OECD.

**Tabell 3.6 Översikt över det sammanlagda biståndet till Afghanistan från de tio största givarna samt övriga nordiska länder inom OECD**

Officiellt bistånd (miljoner dollar) till Afghanistan 2001–2021

| Land (storlek på stödet) | Officiellt bistånd till Afghanistan (miljoner dollar) |
|--------------------------|---|
| USA (1)                  | 32 289,93   |
| Tyskland (2)             | 7 132,20  |
| Japan (3)                | 5 974,94  |
| Storbritannien (4)       | 5 659,47  |
| Kanada (5)               | 2 538,56  |
| Norge (6)                | 1 880,37  |
| Sverige (7)              | 1 849,84  |
| Nederländerna (8)        | 1 589,15  |
| Australien (9)           | 1 534,95  |
| Italien (10)             | 1 064,30  |
| Danmark (11)             | 1 050,91  |
| Finland (16)             | 476,05  |

Källa: OECD Creditor Reporting System.

### 3.4.5 Åtgärder inom biståndet för att förbättra kvinnors och flickors situation

Direktiven framhåller att kommittén ska ”kartlägga, analysera och särskilt redogöra för hur det svenska engagemanget bidragit till att främja kvinnors och flickors roll, deltagande, representation, rättigheter och säkerhet samt tillgång till utbildning”. Syftet med detta avsnitt är att redogöra för åtgärder och insatser inom det svenska biståndet som varit inriktade på att förbättra kvinnors och flickors situation, såväl särskilda jämställdhetsinsatser som en del av det bredare engagemanget i Afghanistan.

Samtliga bilaterala samarbets- och utvecklingsstrategier för Afghanistan 2001–2021 har tagit upp stärkandet av kvinnors och flickors egenmakt och tillgång till samhällstjänster som ett prioriterat mål för Sveriges bistånd till Afghanistan. Kvinnors och flickors situation, och en bred jämställdhetsinriktning, är central i strategiernas beskrivningar av den afghanska kontexten, i argumenten för det svenska utvecklingssamarbetet och i alla strategiers syften och målsättningar. Ibland anges jämställdhet som ett eget målområde och ibland faller det under rubriker såsom ”demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter”. Till skillnad från Isaf-propositionerna, där biståndets betydelse för att förbättra kvinnors och flickors situation och jämställdhet betonades, omnämns inte den militära insatsen i förhållande till sådana åtgärder i biståndsstrategierna.<sup>85</sup>

Ovan nämnda prioriteringar rör målsättningar som är specifikt riktade för att stärka kvinnors och flickors situation och jämställdhet. Dessa målsättningar är ett huvudspår i strategierna. Genomgående finns också skrivningar om integrering av jämställdhet, i linje med de fem perspektiv som skulle integreras enligt den biståndspolitiska plattformen (skr. 2013/14:131). Jämställdhetsintegreringen formuleras på något olika sätt genom åren, exempelvis:

---

<sup>85</sup> Rapport av Åsa Eldén.

- Att det från ett svenskt perspektiv är ”viktigt att jämställdhetsaspekterna integreras i all biståndsplanering” (strategi 2002–2004).
- Att ”samarbetet ska utformas utifrån ett jämställdhetsperspektiv” (strategi 2006–2008).
- Att utvecklingssamarbetet inom samtliga områden ska ”sträva efter att stärka kvinnors ställning och åtnjuta mänskliga rättigheter” (strategi 2009–2013).
- Att ”ökad jämställdhet och kvinnors och flickors möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter samt aktivt delta i samhällsutvecklingen ska genomsyra samtliga resultatområden” (strategi 2014–2019).

Två av strategierna (strategi 2009–2013 och strategi 2012–2014) talar även om jämställdhet – vid sidan av demokrati och mänskliga rättigheter – som en ”tematisk prioritering” som ska stå i fokus i Afghanistan.

Ett statistiskt redskap för att mäta hur stor del av biståndet som allokeras till olika tematiska områden, exempelvis jämställdhet, är OECD DAC:s så kallade policymarkörer.<sup>86</sup> Jämställdhet är inte en sektor inom OECD DAC och därmed inte heller i svenskt bistånd. Det är således genom policymarkörerna som det är möjligt att se om prioriteringen av jämställdhet som framgår i strategierna och i strategirapporter också återspeglas i siffror. Alla Sidas insatser ska värderas i relation till två policymarkörer: huvudsyfte (även kallat riktat stöd) och delsyfte (även kallat integrerat stöd).<sup>87</sup> Om insatsen markeras som riktad betyder det att jämställdhet är ett huvudsyfte och jämställdhet centralt för såväl utformningen som förväntade resultat. Om insatsen markeras som integrerad betyder det att jämställdhet är ett delsyfte; det är en viktig del men inte den huvudsakliga anledningen till att insatsen genomförs. Insatsen kan också markeras som ej relevant i förhållande till policymarkören.<sup>88</sup>

Figur 3.4 visar andelen integrerat respektive riktat stöd i förhållande till Sidas sammanlagda stöd till Afghanistan. Det sammantagna stödet till jämställdhet (mätt som riktat samt integrerat) har

---

<sup>86</sup> OECD/DAC (2016) *Definition and minimum recommended criteria for the DAC gender equality policy marker*.

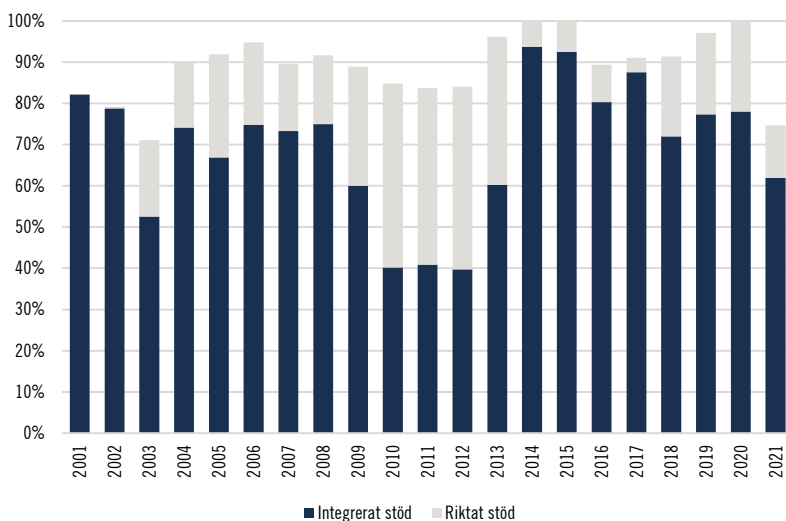
<sup>87</sup> Sida (2020). *Gender Toolbox – Gender Equality Policy Marker*.

<sup>88</sup> Ibid.

varit högt över lag – mellan strax över 70 procent av insatserna (2003) och 100 procent (2015). Andelen riktat respektive integrerat stöd har däremot varierat kraftigt. I början av perioden angavs inga riktade insatser. Dessa ökade sedan för att utgöra lika stor andel som integrerade insatser, för att återigen sjunka från 2013 och framåt. En ökning av integrerade insatser bidrog samtidigt till att det sammanlagda stödet till jämställdhet var högre i andra halvan av tjugoförårsperioden.

**Figur 3.4** Biståndsinsatser med angivna policymarkörer för riktat eller integrerat stöd för jämställdhet i Afghanistan

Procentuell andel av Sidas sammanlagda bistånd till Afghanistan 2001–2021



Källa: Sidas underlag till utredningen.

I nominella belopp har 10,15 miljarder kronor gått till integrerade insatser (med jämställdhet som delsyfte) och 2,85 miljarder kronor gått till riktade insatser (med jämställdhet som huvudsyfte) under perioden 2001–2021. Totalsumman på 13 miljarder kronor motsvarar 90,5 procent av Sidas sammanlagda utbetalade bistånd till Afghanistan under perioden.

Arbetet till stöd för att öka kvinnors och flickors åtnjutande av mänskliga rättigheter har bestått av olika komponenter, med både män och kvinnor som målgrupp. Kärnan i jämställdhetsarbetet har varit dialog<sup>89</sup> för att söka påverka och ändra attityder och normer samt integrerade och riktade insatser. I dialogen med ARTF har Sida drivit ett ökat fokus på jämställdhet för fondens insatser. Biståndsaktiviteter som fått stöd av Sverige inkluderar bland annat stöd till utbildning för flickor och pojkar genom SAK, Rädda Barnen och Unicef; utbildning av barnmorskor genom SAK samt stöd till mödravårdscentraler och tillgång till preventivmedel via *Marie Stopes International Afghanistan*. Rädda Barnen har haft lokala dialogprojekt riktade mot religiösa ledare och fäder för att förändra attityder till flickors skolgång medan Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet (IKFF) har hållit i solidaritetsdialoger för att synliggöra afghanska kvinnors utmaningar. Som tidigare nämnts har Polisen bidragit till EUPOL:s utbildning av kvinnliga poliser medan FBA har hållit i utbildning i medling och konflikthantering. En betydelsefull del av Sidas stöd, kanaliserat som kärnstöd till bland annat UN Women, har också gått till att stötta framväxten av och verksamheten i olika afghanska MR- och kvinnoorganisationer. Genom organisationen *Women for Afghan Women* har dess arbete med familjerådgivning och skyddat boende för kvinnor i norra Afghanistan stöttats. Sidas och FBA:s gemensamma EU-finansierade projekt *Afghanistan Peace Support Mechanism* (APSM) har syftat till att öka kvinnors deltagande i fredsförhandlingarna när dessa ännu pågick. I detta syfte skapades inom ramen för APSM ett nätverk av afghanska civilsamhällesaktörer, varav många var kvinnor, vid namn *Afghan Mechanism for Inclusive Peace* (AMIP). Slutligen har Sidas stöd finansierat Afghanistanbaserad forskning och rapportering om kvinnors och flickors situation.

---

<sup>89</sup> Dialog är ett i framför allt biståndssammanhang ofta använt uttryck för kontakten mellan Sverige som biståndsgivare och den partner Sverige stöder. Det kan vara en multilateral eller bilateral partner men även en partner från civilsamhället. Genom värdebaserad dialog söker Sverige föra fram och få gehör för svenska prioriteringar inom ett aktuellt område eller fråga. För att detta ska få genomslag förbereds ofta dialogtillfället på ett strukturerat sätt. Ett effektivt genomslag för en fråga, värdering eller annan prioriterad aspekt kräver också ett aktivt lyssnande på den aktuella partners synpunkter.

## 3.5 Styrning, samordning och samverkan

Enligt direktiven ska kommittén bland annat analysera hur styrning, samordning och samverkan inom det samlade nationella och internationella engagemanget har fungerat. Detta omfattar både de utrikes- och säkerhetspolitiska insatserna och det svenska biståndet till Afghanistan. I detta avsnitt redovisas svenska och internationella ramverk som det svenska engagemanget har haft att förhålla sig till.

### 3.5.1 Styrning, samordning och samverkan i Sverige

Det svenska engagemanget har haft att verka inom svenska regelverk, den svenska förvaltningsmodellen och den utrikespolitiska inriktningen. Det svenska statsskicketets grunder regleras bland annat i regeringsformen (1974:152). Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Regeringskansliet biträder regeringen och statsråden i deras arbete. I Regeringskansliet ingår Statsrådsberedningen samt ett antal departement. Statsrådsberedningen ansvarar för att leda och samordna arbetet i Regeringskansliet. Regeringen fattar kollektiva beslut.

En av de bakomliggande tankegångarna vid tillkomsten av regeringsformen var att den kollektiva beslutsformen skulle bidra till ökad samordning mellan departementen. I slutet av 1990-talet slogs departementen ihop till en myndighet, Regeringskansliet, bland annat för att uppnå en högre grad av samverkan. Enligt förordningen med instruktion för Regeringskansliet (1996:1515) ska ärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden beredas i samråd med övriga berörda statsråd genom gemensamberedning. Kravet på gemensamberedning gäller t. ex. propositioner, skrivelser till riksdagen, kommittédirektiv, regleringsbrev och uppdrag till myndigheter. Enligt samma förordning leds arbetet inom ett departement närmast under departementschefen och övriga statsråd av statssekreteraren. Det finns en arbetsordning för Regeringskansliet och en för Utrikesdepartementet. Motsvarande, men inte likalydande, arbetsordningar finns också för övriga departement såsom Försvars- respektive Justitiedepartementet. I en internationell jämförelse är det svenska Regeringskansliet förhållandevis



litet och kompletteras av många, i vissa fall stora och specialiserade myndigheter, som har att genomföra regeringens politik i praktiken.

För var och en av de myndigheter som hör till departementen finns en huvudman som ansvarar för frågor om myndighetens styrning. UD är huvudman för åtta svenska myndigheter, däribland Sida och FBA. Försvarsdepartementet är huvudman för bland annat Försvarsmakten och MSB medan Justitiedepartementet är huvudman för bland annat Migrationsverket och Polisen. I den svenska statsförvaltningen finns 367 myndigheter under regeringen.<sup>90</sup> Regeringen styr myndigheterna huvudsakligen genom instruktioner för myndigheten samt årliga regleringsbrev där myndighetens anslag fördelas. Styrning kan också ske genom till exempel strategier och handlingsplaner. Regeringens budgetpropositioner utgör också viktiga verktyg för att förverkliga regeringens politik. Inom dessa ramar är myndigheterna i varierande grad fria att lösa sina uppgifter på bästa sätt. Myndighetens ledning beslutar i frågor om intern styrning, organisation och resursfördelning.

Under senare decennier har en mål- och resultatstyrning för statsförvaltningen utvecklats. Denna styrning innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål.<sup>91</sup> Den formella myndighetsstyrningen kompletteras av informella kontakter med myndigheterna. Granskande instanser såsom konstitutionsutskottet har understrukt att det är väsentligt att kontakterna inte går utöver den formella ramen för myndigheternas verksamhet.

Statsrådets tjänsteutövning och handläggningen av regeringsärenden granskas enligt regeringsformens 13 kapitel av konstitutionsutskottet. De flesta myndigheterna ligger under regeringen. Några ligger under riksdagen, såsom Riksrevisionen och riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) som har till uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten, dess myndigheter och tjänstemän.

Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen. I den ingår cirka 100 utlandsmyndigheter samt cirka 350 konsulat.<sup>92</sup> Förordningen (2014:115) om instruktion för utrikesrepresentationen, IFUR, reglerar bland annat utlands-

---

<sup>90</sup> Statskontoret (2024). *Myndigheterna under regeringen*.

<sup>91</sup> Ekonomistyrningsverket (2007). *Resultat och styrning i statsförvaltningen*. ESV 2007:23.

<sup>92</sup> Regeringskansliet (2022). *Utrikesrepresentationen*.

myndigheternas ansvar och uppgifter. Utlandsmyndigheterna utgör ett verktyg för hela Regeringskansliet och stödjer också riksdagen och andra svenska myndigheter. Utlandsmyndigheterna är också förvaltningsmyndigheter inom ramen för den författningsreglerade verksamheten såsom konsulärt stöd. Utrikesförvaltningen har inom Regeringskansliet huvudansvar för helheten i Sveriges utrikespolitik.<sup>93</sup> Utrikesrepresentationen verkar inom de ramar som anges av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1), Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10) och andra internationella överenskommelser, regelverk och normer såsom EU-rätten, folkrätten inklusive FN-stadgan med mera.

Utrikesförvaltningens styrmodell anger att den politiska ledningen styr och att lagar och regler är dess ramverk. Den strategiska inriktningen för mandatperioden och verksamhetsdialoger utgör element i styrningen och uppföljningen av verksamheten. Utrikesförvaltningens agerande i och styrning av verksamheter genom internationella aktörer sker dels direkt från departementet, dels genom svenska myndigheter till vilka verksamheten har delegerats.

## Riksdagens behandling av det svenska engagemanget i Afghanistan

De svenska insatserna i Afghanistan har genom åren varit föremål för återkommande åtgärder och uppmärksamhet i riksdagen. Afghanistan har omnämnts i många regeringsförklaringar och de flesta utrikesdeklarationer med efterföljande debatter. Riksdagens godkännande krävs enligt regeringsformen för att sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse.

Samtliga propositioner avseende svenskt deltagande i de internationella insatserna Isaf och RSM har behandlats i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet. Som ett led i detta har föredragningar hållits för utskottet om Afghanistan och den svenska insatsen i landet av ledande företrädare för de berörda departementen och myndigheterna. Delar av det svenska engagemanget har behandlats löpande i utrikes- respektive försvarsutskottet samt i sammansatta utskott. Olika aspekter av Sveriges insatser i Afghanistan

---

<sup>93</sup> SOU 2011:21. *Utrikesförvaltning i världsklass*. Slutbetänkande av Utrikesförvaltningsutredningen.

har gett upphov till ett stort antal motioner, skriftliga frågor och interpellationer. Återkommande teman har varit till exempel grunden för och inriktningen av det svenska engagemanget i Afghanistan, gränsöverskridande hot som terrorism och narkotika, åtgärder för att främja kvinnors och flickors utsatta situation i landet samt tids-horizonten för och omfattningen av de svenska insatserna. En fråga som har varit föremål för olika uppfattningar i riksdagen har gällt gränsdragningen mellan den multinationella säkerhetsstyrkan Isaf med mandat från FN:s säkerhetsråd, i vilken svenska styrkor deltog, och den amerikanskledda insatsen OEF, *Operation Enduring Freedom*, i vilken Sverige inte deltog. Isafs insatser leddes från 2003 av Nato. OEF arbetade med operativ terrorismbekämpning och grundade sin närvaro i Afghanistan på en inbjudan av landets ledning och på FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1368, 1373 och 1378, de så kallade terrorismresolutionerna. Dessa utgjorde enligt svensk uppfattning inte en tillräcklig folkrättslig grund för koalitionen att agera i Afghanistan.<sup>94</sup> Isaf och OEF utgjorde åtskilda insatser men samarbete dem emellan förekom.

En särskild debatt hölls i riksdagen i september 2021 med anledning av händelseutvecklingen i Afghanistan. Delar av evakueringsinsatsen från Afghanistan i augusti 2021 har varit föremål för granskning av konstitutionsutskottet 2022 (se kapitel 5).

### 3.5.2 Styrning, samordning och samverkan i ett internationellt sammanhang

Det svenska deltagandet i Afghanistan har varit mångfacetterat och styrts av olika regler och ramverk beroende på i vilken roll Sverige har agerat. Sverige har verkat som land bilateralt i förhållande till värdlandet Afghanistan; som medlemsland i bland annat EU och FN; som bilateral och multilateral biståndsgivare, inte minst genom Världsbanken, samt som truppbidragare till de internationella insatserna och som partnerland till Nato. De svenska insatserna har i detta omfattats av dessa internationella organisationers regelverk och principer. De har också styrts av inriktningen för de internationella organisationernas verksamhet och de ambitioner och beslut som kommit till uttryck vid internationella möten och kon-

---

<sup>94</sup> Proposition 2003/04:71. *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.*

ferenser. Till exempel kan nämnas de Nato-toppmöten i vilka Sverige deltagit som partnerland och truppbidragare till Isaf som i Bukarest 2008, Lissabon 2010 och Chicago 2012 samt de stora internationella givarkonferenserna som London 2006, Kabul 2010, Tokyo 2012, Genève 2020 med flera där Sverige deltagit som substantiell biståndsgivare.

### Styrning och samordning av utrikes- och säkerhetspolitiska insatser i Afghanistan

Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska agerande i förhållande till Afghanistan har diskuterats och formats inom ramen för multilaterala strukturer, såsom FN och EU. Beslut fattade av FN:s säkerhetsråd och inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har varit centrala. År 2017 undertecknades ett samarbetsavtal om partnerskap och utveckling (CAPD) mellan EU och dess medlemsländer och Afghanistan för att stärka dialog och samarbete mellan parterna omfattande bland annat politisk dialog, utveckling, miljö och klimat, handel och investeringar, rättsliga frågor och rättsstatsprincipen, kamp mot organiserad brottslighet, penningtvätt och narkotika.<sup>95</sup> Sverige har verkat för att både FN och EU skulle ha starkare roller i Afghanistan.

Sveriges bidrag till den internationella militära insatsen har såväl på central som lokal nivå styrts av Natos operationsplaner. Ledningen över Isaf utgick från Natos ledningsstrukturer i Europa, från SHAPE via *Joint Forces Command* (JFC), vidare till Isafs högkvarter i Kabul som operativt ledde de regionala kommandona nord, öst, väst, syd och center. PRT i Mazar e-Sharif lydde under det tyskledda norra kommandot, *Regional Command North*, RC N.<sup>96</sup> De militära enheterna samverkade i sin tur med de afghanska säkerhetsstrukturerna och -styrkorna, ANSF.

---

<sup>95</sup> Proposition 2017/18:143. *Samarbetsavtal om partnerskap och utveckling mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Islamiska Republiken Afghanistan, å andra sidan.*

<sup>96</sup> Roosberg, Henric & Weibull, Anna (2014). *Försvarsmakten efter ISAF – Lärdomar och påverkan på militärstrategisk nivå.* Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

## Styrning och samordning av biståndet till Afghanistan

Sveriges bistånd till Afghanistan har reglerats av bilaterala utvecklingsstrategier, givargemensamma ramverk och multilaterala organisationers styrmekanismer. Liksom andra givare har Sverige möjligheter att bidra till och påverka multilaterala organisationers verksamhet. På utvecklingsområdet utgör organisationsstrategier (se avsnitt 3.4.1) ramverk och verktyg för svenska företrädares agerande i förhållande till en viss organisation. Merparten av svenskt bistånd till Afghanistan under tjugoårsperioden gick genom multilaterala organisationer, till följd av internationella överenskommelser och de svåra lokala förutsättningarna. För Sverige innebar stödet genom det multilaterala systemet både begränsningar i handlingsutrymmet och möjlighet att påverka. Styrningen av biståndsverksamheter genom internationella aktörer sker bland annat genom deltagande i styrelsemöten, bilaterala möten med organisationen, möten inom olika samordningsmekanismer samt dialog genom utlandsmyndigheter. I samband med att Kabulprocessen och ramverket TMAF var aktuella genomfördes uppföljningsmöten på minister- och högre tjänstemannanivå där Sverige deltog.

Eftersom en avgörande del av det svenska utvecklingsstödet till Afghanistan har gått via Sida (se avsnitt 3.4.4) har ansvaret för styrning i genomförandet i hög grad legat på Sida. Detta gäller också stödet som inom ramen för den bilaterala strategin gått via Världsbanken och FN. Möjlighet att ta upp frågor om Afghanistan och det svenska biståndet dit har också funnits, och utnyttjats, i den reguljära dialogen med och styrningen av internationella organisationer, vid styrelsemöten eller andra kontakttillfällen.

## Styrning och samordning lokalt i Afghanistan

FN:s stödmission i Afghanistan Unama etablerades 2002 genom FN:s säkerhetsrådsresolution 1401 och dess arbete baserades på två pelare, en för politiska frågor och en för bistånd. Unama har haft en samordnande roll såväl för FN:s olika organ på plats som för givarsamfundet och fört dialog med de afghanska myndigheterna. Sedan 2008 skulle Unama, enligt direktiv från FN:s generalsekre-

terare, utgöra en ”integrerad mission” och verka för en mer enhetlig och multidimensionell ansats för samtliga FN-aktörer på plats.<sup>97</sup>

EU hade inledningsvis en särskild representant i Afghanistan som från 2010, efter Lissabonfördraget och etableringen av EU:s utrikestjänst (EEAS), också blev chef för EU-delegationen i Kabul.

Sveriges ambassad i Kabul har, sedan den etablerades 2008, spelat en central roll för dialog, styrning och samordning. Ambassaden har samarbetat särskilt nära de andra nordiska ländernas ambassader på plats: Danmark, Finland och Norge i den så kallade ”*Nordic plus*-kretsen” där också Nederländerna med flera har ingått. Sverige har också genom ambassaden ingått i det EU-gemensamma agerandet i Kabul och i unionens politiska dialog med afghanska företrädare.

De år då återuppbyggnadenheten, PRT i Mazar-e Sharif, var verksam under svensk ledning var det nordiska samt i viss mån också det nordisk-baltiska samarbetet särskilt starkt där. Samarbetet var mest omfattande med Finland, men innefattade också Norge och Lettland.

Vad gäller biståndet har *Nordic plus*-kretsen samarbetat för att utveckla och driva gemensamma prioriteringar och positioner inför samordningsmöten med andra stora bilaterala givare (exempelvis USA, Tyskland, Storbritannien, Japan), FN, EU, Världsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken och afghanska myndigheter. Samordningen inom *Nordic plus* har bland annat handlat om frågor som rör mänskliga rättigheter, jämställdhet, anti-korruption och fattigdomsbekämpning.<sup>98</sup> I de lokala samordningsmekanismerna har det afghanska finansministeriet haft en samordnande roll, bland annat i samrådsforum som exempelvis *Consultative Group* (CG) och *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB). Ett antal andra mekanismer, forum och kommittéer för biståndssamordning skapades under tjugofemårsperioden.

Svenska civilsamhällesorganisationer har medverkat i samordningsnätverket *Agency Coordinating Body for Afghan Relief and Development* (ACBAR) som har samlat både internationella och lokala civilsamhällesorganisationer i Afghanistan. Under perioden 2001–2021 hade SAK fortlöpande kontakter med ambassaden i Islamabad och Kabul samt departement och myndigheter i Sverige,

---

<sup>97</sup> United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2024). *About*.

<sup>98</sup> Sidans underlag till utredningen.

främst Sida men även UD, Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. SAK bistod bland annat med landkunskap om Afghanistan och medverkade i utbildning av personal inför tjänstgöring i landet.

### 3.5.3 En samlad insats över politikområden

Flera ansträngningar gjordes genom åren för att få till stånd en samlad och mer samordnad insats i Afghanistan. I Isaf-propositionen 2005/06:34 framhölls att Sveriges militära insats i Afghanistan var högt prioriterad av regeringen och avsedd att vara ett långsiktigt åtagande. Det utökade bidrag som planerades till den internationella säkerhetsstyrkan, och som bland annat innefattade övertagandet av ledningen för ett PRT i norra Afghanistan, hade enligt regeringens bedömning goda förutsättningar att på ett verksamt sätt bidra till stabilisering och återuppbyggnad i den region där den var belägen.

Bidraget ligger därmed helt i linje med de civila och humanitära insatser som görs från svensk sida och stärker dessa. ISAF är ett exempel på en fredsfrämjande insats som i sin verksamhet visar det nära och ömsesidiga samspelet mellan utveckling och säkerhet.<sup>99</sup>

År 2008 överlämnade regeringen en skrivelse till riksdagen med en redogörelse för en nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet. Syftet med strategin var att med utgångspunkt från regeringens mål på området ge en övergripande vägledning för svenskt agerande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet. Strategin skulle ha ett långsiktigt perspektiv och ge stöd för ett samlat civilt och militärt agerande i de insatsområden där Sverige deltar.<sup>100</sup>

I regeringens proposition ”Ett användbart försvar” från 2009 underströks behovet av en helhetssyn och samverkan mellan militära, fredsbyggande och utvecklingsrelaterade resurser för att skapa förutsättningar för fred och återuppbyggnad i ett konfliktdrabbat område:

För att åstadkomma en stärkt koppling mellan säkerhet och utveckling i ett konfliktområde måste det nationella arbetet bedrivas mer samordnat. Denna nationella samverkan inrättas i form av en samverkans-

<sup>99</sup> Proposition 2005/06:34. *Utökad deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan.*

<sup>100</sup> Regeringens skrivelse 2007/08:51. *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.*

funktion inom Regeringskansliet med stöd av berörda myndigheter för att verka inför, under och efter större insatser. De lösningar vi utvecklar ska vara förenliga med EU:s och FN:s koncept.<sup>101</sup>

I juli 2010 antog regeringen en strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan. Strategin skulle utgöra ett strategiskt ramverk och de svenska insatserna skulle utformas, ledas och genomföras på ett samordnat sätt. I strategin formulerades målen för Sveriges insatser i Afghanistan som:

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.<sup>102</sup>

Det svenska engagemanget skulle enligt strategin utgå från Sveriges politik för global utveckling (PGU) och sträva efter en samstämmig Afghanistanpolitik. Detta skulle i sin tur bidra till en effektiv och samordnad internationell ansats med utgångspunkt i uppfyllandet av EU:s handlingsplan, FN:s resolutioner och den internationella säkerhetsstyrkans mandat. Ett viktigt mål för Sverige var enligt strategin att stärka FN:s ledande roll för de politiska och civila insatserna i Afghanistan och en stärkt EU-samordning och -aktörskap var prioriterade.

I november samma år slöt den dåvarande alliansregeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna den så kallade sexpartiöverenskommelsen som skulle gälla under den återstående mandatperioden till 2014. Denna omfattade bland annat att den svenska insatsen i Afghanistan skulle vila på beslut fattade av FN:s säkerhetsråd och också på slutsatserna från Kabulkonferensen 2010 med målsättningen att Afghanistan skulle överta ansvaret för landets säkerhet vid utgången av 2014. Inför detta skulle de internationella insatserna utbilda Afghanistans militär, polis och andra säkerhets- och rättsorgan. Strategin var en successiv förändring från stridande

---

<sup>101</sup> Proposition 2008/09:140. *Ett användbart försvar – försvarspolitik proposition.*

<sup>102</sup> Regeringskansliet (2010). *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan.*



trupp till stödjande säkerhetsinsatser. I samband med detta skulle under 2012 en övergång ske till en civil ledning för de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan.<sup>103</sup> Framtagandet av regeringens propositioner 2010/11:35, 2011/12:29, 2012/13:41 samt 2013/14:33 om det fortsatta svenska deltagandet i Isaf respektive RSM i Afghanistan föregicks av överläggningar mellan regeringen och Socialdemokraterna samt Miljöpartiet de gröna.

I regeringens svar på en rapport från Riksrevisionen år 2011 om svenska bidrag till internationella insatser beskrevs att samverkansfunktion inom Regeringskansliet hade inrättats, såväl på statssekreterar- som tjänstemannanivå, för att stärka samverkan i samband med internationella insatser inom det freds- och säkerhetsfrämjande området och för att bidra till mer effektiva och samordnade svenska insatser. Särskilda samråd hölls också med berörda myndigheter. Samråd kunde också ske på tematisk eller geografisk basis, till exempel om Afghanistan.<sup>104</sup>

År 2012 utarbetades och fastställdes riktlinjer inom Regeringskansliet för den civila ledningen av Sveriges samlade insatser i Afghanistan. Riksdagen hade i december 2011 beslutat, genom att bifalla regeringens proposition 2011/12:29 att Sveriges samlade insats i norra Afghanistan skulle övergå till civil ledning. Övergången skedde i mars 2012 samtidigt som PRT Mazar-e Sharif avvecklades och ersattes av ett *Transition Support Team*, TST, också det i Mazar-e Sharif. Avsikten med riktlinjerna var att beskriva hur de politiska ambitionerna praktiskt skulle utformas och genomföras samtidigt som det inom ramen skulle finnas utrymme för flexibilitet i det dagliga arbetet. Övergången till civil ledning och utvecklingen av den samlade svenska insatsen ansågs vara av stor politisk och symbolisk betydelse. Samsyn, samordning, och vid behov, nära samverkan, skulle präglade den samlade svenska insatsen. Samtidigt underströks att biståndsinsatserna skulle genomföras på ett sätt som inte bidrog till en sammanblandning med de militära insatserna.

I ett gemensamt brev inför rikskonferensen Folk och Försvar 2009 gav överbefälhavare Håkan Syrén samt Sidas generaldirektör

---

<sup>103</sup> Punkterna i överenskommelsen återges i riksdagens protokoll 2010/11:35. *Fortsatt svenskt deltagande i internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*.

<sup>104</sup> Regeringens skrivelse 2011/12:18. *Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser*.

Anders Nordström uttrycker för sin syn på skilda roller och samverkansmöjligheter:

Vi besökte båda Afghanistan i slutet av förra året och har dragit samma slutsats: i dagens Afghanistan hänger utveckling och säkerhet ihop. Det svenska civila och militära stödet till landet bör samverka mer effektivt än hittills.

[...] Ökad samverkan betyder inte att vi ska blanda ihop våra respektive uppdrag och mandat. Försvarmaktens huvuduppgift i Afghanistan är att bidra till ökad säkerhet och stabilitet. Säkerhet och trygghet är nödvändiga förutsättningar för att återuppbyggnaden ska kunna genomföras. Sidas uppdrag är fattigdomsbekämpning genom utvecklingsinsatser som på sikt stärker det afghanska samhället, vilket i sig även kan bidra till en förbättrad säkerhetssituation.

[...] Utmaningarna omfattar bland annat risker för sammanblandning av militära och civila uppdrag samt att utgångspunkterna och tidsperspektiven är olika för att genomföra respektive insatser. En tät dialog krävs för att vi ska kunna arbeta effektivt utifrån vars och ens mandat men också för att kunna hantera det faktum att mandaten ibland överlappar varandra.

[...] Det är viktigt att komma ihåg de olika roller som Sidas insatser respektive de svenska militära styrkorna har i Afghanistan. Det är lika viktigt att se det som också förenar vår närvaro. En effektiv samverkan för fred, säkerhet och utveckling kräver ett starkt och tydligt politiskt engagemang samt en bred och prestigelös samordning mellan departement och myndigheter. Vi ska göra vårt bästa för att tillsammans bidra till detta och till en positiv utveckling i Afghanistan.<sup>105</sup>

Svenska Afghanistankommittén (SAK) har i sitt underlag till utredningen också diskuterat militära och civila aktörers olika roller i Afghanistan. Förfrågningar om närmare samarbete framfördes från svensk militär närvaro i Afghanistan till SAK, som valde att avstå. Organisationens motivering till detta var att ett gemensamt uppträdande skulle påverka trovärdigheten för SAK:s insatser samt äventyra säkerheten för dess personal.<sup>106</sup>

### 3.6 Ekonomiska oegentligheter och korruption

Enligt direktiven ska kommittén ”kartlägga om det har förekommit ekonomiska oegentligheter eller korruption i samband med de insatser som finansierats av Sverige” såväl vad avser de utrikes- och säkerhetspolitiska åtgärderna som biståndsinsatsen i Afghanistan

<sup>105</sup> Försvarmakten (2009). ”Säkerhet och utveckling hänger ihop i Afghanistan”.

<sup>106</sup> SAK:s underlag till utredningen.

under tiden 2001–2021. Nedan ges en beskrivning av korruption, såväl vad begreppet kan omfatta som hur korruptionen har tagit sig uttryck i Afghanistan, samt vilka internationella överenskommelser som landet anslutit sig till för att bekämpa korruption. I kapitel 4 återges hur svenska myndigheter, framför allt Sida, har arbetat för att förebygga oegentligheter och korruption och hur myndigheten har agerat vid misstanke om oegentligheter.

Det finns inte några entydiga definitioner av vad vare sig korruption eller ekonomiska oegentligheter innebär. Den oberoende internationella civilsamhällesorganisationen *Transparency International* (TI) som arbetar för att sprida kunskap om korruption och dess skadeverkningar samt verka för ökad transparens, integritet och ansvarsutkrävande definierar korruption som:

[...] att utnyttja sin ställning för att uppnå otillbörlig fördel för egen eller annans vinning.<sup>107</sup>

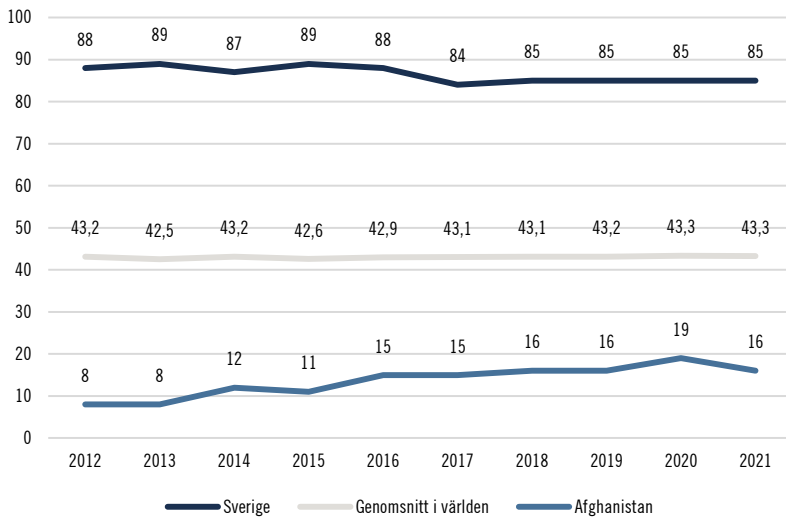
Definitionen är bredare än givande och tagande av muta och omfattar även så kallad ”vänskapskorruption”. Den svenska nationella handlingsplanen mot korruption 2021–2023 ansluter till *Transparency International*s breda definition av begreppet korruption. Enligt Ekonomistyrningsverket är oegentligheter väsentliga risker som myndigheten ska vidta åtgärder för att förebygga.

*Transparency International* mäter den upplevda korruptionen, ”*corruption perception index*”, i de flesta av världens länder sedan 1995. Afghanistan har funnits med på listan sedan 2008 och oftast legat bland länderna längst ner, det vill säga med högst grad av upplevd korruption. Afghanistan låg år 2008 på plats 176 av 180 och 2009 samt 2011 på plats 179 av 180. År 2020 låg Afghanistan på plats 165 av 179. Figur 3.5 ger en översikt över upplevd korruption i Afghanistan jämfört med Sverige och omvärlden 2012–2021.

---

<sup>107</sup> Transparency International Sverige (2024). *Korruption*.

**Figur 3.5 Upplevd korruption i Afghanistan, Sverige och omvärlden**  
Enligt "Corruption Perception Index" (CPI) 2012–2021



Anmärkning: Upplevd korruption enligt CPI mäts utifrån en skala från 0 till 100, där 0 anger en maximal grad av upplevd korruption och 100 en total avsaknad av upplevd korruption. Korruptionsindex före 2012 är inte jämförbara över tid och har därför uteslutits från figuren.  
Källa: Transparency International.

Afghanistan undertecknade år 2004 FN:s konvention mot korruption (UNCAC) från 2003 och ratificerade konventionen år 2008. FN:s säkerhetsråd har sedan 2006 återkommande lyft fram behovet av korruptionsbekämpande åtgärder i Afghanistan i sina resolutioner.

Den omfattande korruptionen i Afghanistan beskrivs genom åren alltmer tydligt i exempelvis propositioner och strategier. Korruptionen omnämns i samtliga Isaf- och RSM-propositioner från och med 2006/07:83. I denna proposition omnämns ”svag eller osund samhällsstyrning, utbredd korruption och bristande ansvarsutkrävande”. I den efterföljande Isaf-propositionen 2008/09:69 omnämns korruptionen som växande och därefter som alltmer allvarlig. I proposition 2013/14:33 beskrivs korruptionen som omfattande och från proposition 2014/15:13 att den genomsyrar hela samhället. Den växande korruptionen återspeglas också i utvecklingsstrategierna.

Det internationella samfundet såsom FN, EU och Världsbanken samt deltagarländer arbetade genom åren med en mångfald olika

åtgärder för att söka stävja korrruptionen i Afghanistan. Det internationella samfundet verkade för att bygga upp nationella strukturer för att bekämpa korrruption och gav stöd till icke-statliga organisationer som arbetade med korrptionsbekämpande åtgärder. EU höll årliga konferenser med den afghanska statsledningen, påtalade brister och verkade för förändring. Den afghanska regeringen försökte införa vissa korrptionsbekämpande reformer till följd av internationella påtryckningar, såsom att etablera *Monitoring and Evaluation Committee* (MEC) 2011 som skulle övervaka och motverka korrruption inom den afghanska administrationen. En myndighet för offentlig upphandling (*National Procurement Authority*) skapades 2016, liksom en antikorrptions-domstol (*Anti-Corruption Justice Centre*). Dessa institutioner fick dock begränsat handlingsutrymme. Sammantaget fick internationella påtryckningar och nationella åtgärder mot korrruption i den islamiska republiken liten effekt.

Såväl internationella studier som samtal med personer som arbetat med eller i Afghanistan har gett en likartad bild av en mycket omfattande och systemhotande korrruption, som ökade under de år som omfattas av utredningen. En bidragande orsak som återkommande nämnts var att krigsherrar och andra kontroversiella aktörer fick betydelsefulla poster i den regering och statsapparat som det internationella samfundet hjälpte till att bygga upp.

Ett exempel på den utbredda korrruptionen är bedrägeri- och förskingringsskandalen i Kabul Bank år 2010. Denna ledde till att det internationella givarsamfundet fäste stor uppmärksamhet vid korrptionsfrågor i dialogen med afghanska företrädare de kommande åren och till ifrågasättande av den afghanska ledningens vilja och möjlighet att agera. I propositionen 2011/12:29 konstaterades att:

[...] den omfattande korrptionsskandalen i landets största bank, Kabul Bank, som uppdagades i augusti 2010 resulterat i minskat förtroende för den afghanska regeringen och dess förmåga att ta ett långsiktigt ansvar för landets utveckling.

De omedelbara konsekvenserna av korrptionshärvan i Kabul Bank var bland annat att flera givare och även internationella valutafonden IMF höll inne utbetalningar av ekonomiskt stöd till Afghanistan. År 2013 dömdes bland annat två personer i Kabul Banks ledning till fängelse och omfattande böter. Misstankar mot andra högt

uppsatta personer i samband med Kabul Bank-skandalen ledde inte till rättsliga följder. För merparten av kända korruptionsfall i Afghanistan har inget ansvarsutkrävande skett.

## 4 Utvärdering av Sveriges engagemang i Afghanistan

Kartläggningen av Sveriges samlade engagemang i kapitel 3 följs i detta kapitel av kommitténs utvärdering av engagemanget. Inledningsvis redovisas resultat och slutsatser från vissa tidigare genomförda svenska och internationella uppföljningar och utvärderingar. Därefter identifieras målsättningar för engagemanget, deras relevans undersöks och en diskussion förs huruvida de har uppnåtts. I kapitlets sista avsnitt förs ett resonemang om svenska insatsers bärkraftighet i Afghanistan.

### 4.1 Utvärderingar och uppföljningar

Kommittén ska enligt direktiven beakta tidigare gjorda utvärderingar och uppföljningar, både svenska och relevanta internationella sådana. Nedan följer en beskrivning av ett antal utvärderingar och uppföljningar, såväl generella som avseende de militära delarna respektive biståndet. De tillfrågade myndigheternas egna bedömningar återges liksom uppföljning av styrning, samordning och samverkan samt ekonomiska oegentligheter och korruption. Slutligen redovisas utvärderingar och uppföljningar från några deltagande länder och internationella organisationer.

Uppföljningsverksamhet sker på olika nivåer, där rapporteringen av utlandsmyndigheter ofta är den som först ger möjlighet att identifiera eventuella utmaningar och problem. Sådan rapportering går i regel till Regeringskansliet, där ett delgivningssystem möjliggör spridning till de mest relevanta departementen men också till de myndigheter som berörs. Denna rapportering åtföljs av rapportering på myndighetsnivå, på biståndsområdet till exempel genom strategirapporter utarbetade av Sida och på det utrikes- och säker-

hetspolitiska området genom exempelvis erfarenhetsanalyser utarbetade av Försvarsmakten. Utvärderingar kan initieras på olika sätt, i många fall är de stipulerade genom skrivningar i beslut och avtal, i andra fall kan de beslutas efter initiativ från såväl ambassad som myndighet, men också genom beslut på regeringskanslinivå.

Redovisningen i detta kapitel består av uppföljningar och utvärderingar som har genomförts både före och efter augusti 2021 för att ge en mer heltäckande bild av bedömningar som olika aktörer gjort över tid.

#### 4.1.1 Generella svenska utvärderingar och uppföljningar

##### Sverige i Afghanistan 2002–2014 (SOU 2017:16)

Sveriges engagemang i Afghanistan 2002–2014 har tidigare utretts av den särskilda utredaren Tone Tingsgård som presenterade betänkandet ”Sverige i Afghanistan 2002–2014” (SOU 2017:16) den 2 mars 2017. Enligt kommittédirektiven (2015:79) skulle den särskilda utredaren utvärdera Sveriges samlade engagemang i Afghanistan under perioden 2002–2014 med särskilt fokus på den verksamhet som bedrivits i norra Afghanistan under åren 2006–2014. Utredaren skulle bland annat beskriva och analysera sammanhanget och förutsättningarna för den samlade insatsen, redogöra för den samlade insatsens målsättningar och resultat, redogöra, där så var möjligt, för effekter av insatsen på det afghanska samhället, beskriva och analysera hur styrning, samordning och samverkan hade fungerat över tid och lämna rekommendationer utifrån de slutsatser som dragits.

Det svenska engagemangets målsättningar kunde enligt den särskilda utredaren sammanfattas i sex punkter för vilka det rädde varierande grad av måluppfyllnad. Målsättningarna summerades som:

- 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.

Den sammanfattande slutsatsen i betänkandet var att det övergripande sett förelåg en mycket bristfällig måluppfyllnad för det svenska engagemanget i Afghanistan under den tid som omfattades av utredningen. Utredaren bedömde att ingen måluppfyllnad förelåg när det gällde minskad fattigdom, att måluppfyllnaden gällande säkerhet och stabilitet var dålig och att det förelåg en viss grad av måluppfyllnad när det gällde social och ekonomisk utveckling. En viss grad av måluppfyllnad befanns också föreligga vad gäller demokratiskt samhälle respektive vad gällde att stärka kvinnors ställning. Måluppfyllnad gällande trovärdighet för och förmåga hos Sverige som deltagare i internationella insatser ansågs ha varit tillfredställande.

Rekommendationerna i SOU 2017:16 för framtida insatser inkluderade bland annat att en särskild funktion borde inrättas i Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) på statssekreterarnivå för styrning, analys och uppföljning av insatserna. Därtill borde enligt den särskilda utredarens slutsatser en övergripande strategi för engagemanget och diplomatisk närvaro vara på plats i ett tidigt skede, tjänstgöringstider för personal i fält förlängas för ökad kontinuitet och en tydlig policy för lokalanställd kontrakterad personal införs.

## Riksrevisionen

Riksrevisionen är den myndighet under riksdagen som genom sitt grundlagsskyddande oberoende ska granska statliga myndigheter och verksamheter. Riksrevisionen har i rapporten "Svenska bidrag till internationella insatser" (RiR 2011:14) granskat regeringens hantering av svenska bidrag till militära och civila internationella insatser, med en fördjupad granskning av tre myndigheters verksamhet (FBA, MSB och Rikspolisstyrelsen, numera Polismyndigheten). Rapporten framhöll att Sveriges bidrag till insatserna i Afghanistan och Kosovo präglats av begränsad konkretisering av mål och motiv, svåröverskådliga resursflöden samt begränsad vägledning och styrning avseende samverkan mellan verk samma myndigheter.

RiR 2011:14 är en av många gransknings- och revisionsrapporter som Riksrevisionen har publicerat om internationell samverkan (utgiftsområde 5) och internationellt bistånd (utgiftsområde 7). Riksrevisionen granskar också regelbundet försvar och samhällets krisberedskap (utgiftsområde 6).

I sitt svar på Riksrevisionens granskning 2011:14 instämde regeringen i många avseenden i Riksrevisionens iakttagelser av Sveriges bidrag till internationella insatser inom det freds- och säkerhetsfrämjande området. Samtidigt poängterades i regeringens svar att verksamheten bedrivits med särskilda förtecken som att åtgärderna vidtogs i länder som var drabbade av konflikter och kriser. Förändringar kunde komma snabbt och kraven på flexibilitet var stora. Regeringens bedömning var vidare att det då inte var motiverat att ompröva samverkansfunktionen, eftersom denna funktion på statssekreterarnivå var relativt nyinrättad vid tidpunkten för regeringens svar och borde få verka under längre tid innan andra modeller eller funktioner prövades.<sup>1</sup>

#### 4.1.2 Uppföljning av den militära insatsen

Den militära insatsen har följts upp huvudsakligen genom Försvarsmaktens erfarenhetsanalyser samt genom studier av FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut. Den svenska insatsen i Afghanistan har också varit föremål för akademiska studier vid olika universitet och högskolor, bland annat Försvarshögskolan.

#### Försvarsmaktens uppföljningar

Försvarsmaktens deltagande i de internationella insatserna i Afghanistan från 2002 och fram till 2010 följdes fortlöpande upp genom de erfarenhetsrapporter som hemroterad styrka regelmässigt lämnade och som sedan låg till grund för att anpassa insatsernas förmågeutveckling, storlek, utbildning och utrustning utifrån hur behovet bedömdes vara kommande år.

År 2010 inrättade Försvarsmakten en särskild avdelning för erfarenhetsanalys vid insatsledningen på Högkvarteret. Försvars-

---

<sup>1</sup> Regeringens skrivelse 2011/12:18. *Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser.*

makten har under åren 2011–2017 utvärderat insatserna i Afghanistan genom bland annat ett dussintal såväl mer generella som tematiska erfarenhetanalyser.<sup>2</sup> Därtill gör Försvarsmakten löpande bedömningar av verksamheten i myndighetens årsredovisningar.

Ett återkommande tema i Försvarsmaktens årsredovisningar under tiden för Isaf (2002–2014) var att svenskt deltagande i Isaf och PRT-konceptet hade utvecklat myndighetens operativa förmågor. Dessa förmågor hade exempelvis handlat om flygning i hotmiljö, att förebygga och hantera detonationer av improviserade sprängladdningar (IED), svenska förbands deltagande i så kallade effektbaserade operationer (*Effect-Based Approach to Operations*, EBAO) i samarbete civila aktörer i PRT Mazar-e Sharif samt underrättelseoperationer.<sup>3</sup> Vidare framhöll Försvarsmakten att ”nationell strategi och myndighetssamverkan är av avgörande betydelse för att nå slutmålet med insatsen”. Från 2007 nämndes att analyser ur ett genderperspektiv hade blivit en del av insatsplaneringen och att Försvarsmakten verkade för genomförandet av resolution 1325 nationellt och internationellt.<sup>4</sup>

Flera av erfarenhetsanalyserna lyfte fram betydelsen av strids- erfarenhet. Samtidigt framhölls att de anpassningar som gjordes till följd av den ökade hotnivån ansågs vara mestadels reaktiva vilket ledde till fördröjningar i utbildning och anpassning av utrustning.<sup>5</sup> En annan återkommande aspekt var betydelsen av insatsverksamhet i samverkan med andra länder. Samtidigt fanns utmaningar, såsom bristen på gemensamma förövningar i det nordisk-baltiska samarbetet i Afghanistan. Samarbetet var politiskt prioriterat och förankrat på strategisk och operativ nivå men ”det saknades gemensamt utvecklade metoder och koncept innan samarbetet förverkligades i insatsområdet”.<sup>6</sup>

I en erfarenhetanalys 2016 konstaterade Försvarsmakten att myndigheten kontinuerligt hade arbetat med att utveckla processer och metoder för erfarenhetshantering under tiden för det svenska

---

<sup>2</sup> Försvarsmaktens underlag till utredningen.

<sup>3</sup> Försvarsmakten (2008). *Försvarsmaktens årsredovisning 2007 – Bilaga 4: Internationell verksamhet* m.fl.

<sup>4</sup> Försvarsmakten (2008). *Försvarsmaktens årsredovisning 2007 – Bilaga 4: Internationell verksamhet* samt Försvarsmakten (2010). *Försvarsmaktens årsredovisning 2009 – Bilaga 4: Internationell verksamhet*.

<sup>5</sup> INS ERF ANA (2015). *Erfarenheter av väpnad strid i Afghanistan – en erfarenhetsanalys med fokus på lärdomar för operativ nivå*. Försvarsmakten.

<sup>6</sup> INS ERF ANA (2016). *Svenska erfarenheter från nordiskt och baltiskt samarbete i Afghanistan*. Försvarsmakten.

deltagandet i Isaf. Försvarmaktens personal hade genom sin tjänstgöring i den långa insatsen skaffat sig erfarenhet och kunskap som ansågs vara ovärderlig och som legat till grund för anpassningar, materielanskaffningar och förmågeutvecklingar. Erfarenhetsöverföringen hade dock varit mer personbaserad än strukturerad. Försvarmakten konstaterade att man inte hade lyckats nå upp till sina egna ambitioner med att tillvarata erfarenheter, att analysera och bearbeta dem och använda som underlag för beslut och genomförande i organisationen. Anledningarna till detta var bland annat resursbrist, otillräcklig prioritering, omorganisationer samt bristande kunskap om vad erfarenhetshantering var och syftade till och vilken nytta den bidrog med.<sup>7</sup>

Försvarmaktens erfarenhetsanalyser har främst varit inriktade på hur det svenska militära deltagandet i Afghanistan påverkat myndigheten. Hur insatserna bidragit till att förbättra de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga utgör ett återkommande tema i Isaf- och RSM-propositionerna. Möjligheten att utvärdera det svenska bidragets effekt på den samlade säkerhetsutvecklingen och chans att spela en större roll i den Nato-ledda utbildnings- och rådgivningsinsatsen RSM var emellertid begränsad enligt proposition 2017/18:32. Detta tillsammans med det svenska bidragets uppgifter och mandat behövde beaktas vid en utvärdering av säkerhetsläget i det svenska operationsområdet och utvecklingen av de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga. Natos översyner av insatsen vägdes också in i regeringens analyser i utvärderingen och utformningen av det svenska bidraget. Dessa pekade på att de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga sakta förbättrades.<sup>8</sup>

## Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

Totalförsvarets forskningsinstitut FOI har genomfört ett antal studier av olika delar av det svenska deltagandet i Afghanistan liksom den miljö och det internationella sammanhang det verkat i. Dessa har utförts på uppdrag av Regeringskansliet, Försvarmakten eller på eget initiativ. FOI har bland annat sammanställt erfarenheter och lärdomar av Försvarmaktens deltagande i *International Security*

---

<sup>7</sup> INS ERF ANA (2016). *Erfarenhetshantering i Försvarmakten under ISAF*. Försvarmakten.

<sup>8</sup> Proposition 2017/18:32. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan*.

*Assistance Force*, Isaf, samt dragit slutsatser av det svenska deltagandet i *Resolute Support Mission* RSM. I synnerhet vad gäller det svenska deltagandet i Isaf konstaterades att den hade haft en stor påverkan på Försvarsmakten. Samtidigt konstaterades i en FOI studie att:

En insats är en del i verksamheten som Försvarsmakten genomför samtidigt som insatsen i sig är en del i ett större sammanhang. Det är därför hart när omöjligt att bortom alla tvivel isolera vilka effekter det svenska bidraget till ISAF haft i Afghanistan och vilka effekter det militära bidraget till ISAF haft på utvecklingen av Försvarsmakten.<sup>9</sup>

Afghanistaninsatsen utgjorde under en period den dominerande insatsen för myndigheten och var det främsta uttrycket för det svenska deltagandet i internationella insatser vilket då utgjorde huvuduppgiften för Försvarsmakten. Det svenska engagemanget i Isaf hade, direkt och indirekt, bland annat gett:

Försvarsmakten och Sverige en ställning som betrodd och kapabel partner till Nato med insyn och inflytande på en nivå som tidigare inte varit möjlig utan medlemskap.<sup>10</sup>

Det konstaterades också att insatsen gett en ”verklighetsanknytning” och att veteranhanteringen utvecklats under tiden för Afghanistaninsatsen. Den utvecklade veteranhanteringen innebar ökat stöd till veteranerna och mer erkänsla för deras deltagande i internationella militära insatser. Den har bland annat omfattat en förlängning av Försvarsmaktens uppföljningsansvar för personal, instiftande av veterandagen och stöd till anhöriga.

Vad gäller det svenska deltagandet i den uppföljande utbildningsinsatsen *Resolute Support Mission* (RSM) konstateras att detta utgjorde en viktig del i upprätthållandet och fördjupningen av Sveriges bi- och multilaterala militära samarbeten och relationer samtidigt som tveksamhet uttrycks om insatsens effektivitet och ändamålsenlighet:

---

<sup>9</sup> Roosberg, Henric & Weibull, Anna (2014). *Försvarsmakten efter ISAF – lärdomar och påverkan på militärstrategisk nivå*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

<sup>10</sup> Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) (2016). *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarsmakten*.

Trots att Nato har tränat, mentorerat och rådgett på alla nivåer inom säkerhetsapparaten i nästan tjugo år (först Isaf och nu RSM) så är den militära verksamheten reaktiv och ad hoc mässig.<sup>11</sup>

FOI har också särskilt studerat ”civil-militär samverkan”. Studien visade att viljan till civil-militär samverkan inom PRT Mazar-e Sharif hade varit god men att det funnits oklarheter kring en sådan ambition. Utmaningarna för samverkan utgjordes bland annat av att den inte var formaliserad, att det var oklart hur samverkan skulle ske och vad som skulle uppnås. Som ett centralt problem beskrevs att de svenska civila och militära insatserna genomfördes i parallella ledningskedjor som Sverige inte ensamt styrde över.<sup>12</sup> Samverkan uppfattades snarare som ett mål i sig än ett medel:

I Afghanistan har därför paradoxalt nog samverkansambitionen blivit särskilt hög i en kontext där samverkan är särskilt svår att uppnå på grund av det svåra säkerhetsläget. Samverkan har blivit en lösning på de problem som samtidigt försvårar samverkan.<sup>13</sup>

I en annan studie av FOI om hur allomfattande ansatser påverkar ledning och samordning i expeditionära operationer konstaterade författaren avslutningsvis:

I en Natoinsats med statsbyggnadsambitioner måste den nationella nivån samordna sina maktmedel (nationellt, bilateralt och multilateralt) och samordningen kan inte i samma utsträckning uppnås genom befäl. Kraven på svensk operativ ledning och samordning blir hög.<sup>14</sup>

## Uppföljning på uppdrag av Försvarsutskottet

På uppdrag av riksdagens försvarsutskott har en arbetsgrupp inom utskottet genomfört en uppföljning av Sveriges deltagande i fem internationella militära insatser, däribland Afghanistan, och dessas konsekvenser för den nationella försvarsförmågan. I rapporten från 2022 framhölls att deltagandet bland annat hade bidragit till bilden av att Sverige utgjorde en trovärdig samarbetspartner och att man

---

<sup>11</sup> Sjökvist, Emma et al. (2019). *Rådgivning i försämrat säkerhetsläge – uppföljning av det svenska styrkebidraget till Resolute Support Mission i Afghanistan 2017–2018*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

<sup>12</sup> Tham Lindell, Magdalena & Hull Wiklund, Cecilia (2011). *Jakten på synergin: Erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e Sharif*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Roosberg, Henric (2012). *Allomfattande ansatser och expeditionära operationer*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

genom deltagande i de internationella insatserna hade fått värdefulla erfarenheter för att utveckla det nationella försvaret. Det konstaterades samtidigt att erfarenheterna från insatserna behövde omhändertas på ett bättre sätt även om Försvarmakten hade utvecklat och förbättrat sina uppföljningssystem över tid.<sup>15</sup>

Arbetsgruppen konstaterade i sina sammanfattande bedömningar och iakttagelser bland annat att Sverige borde fortsätta att ha förmåga att delta i internationella insatser, att skarpa insatser gav värdefulla erfarenheter, att Nato-ledda insatser hade bidragit mer till den nationella förmågan än FN-ledda insatser och att interoperabiliteten med Sveriges samarbetspartner hade ökat. Vidare konstaterade arbetsgruppen att de internationella insatserna kunde ha underlättat rekryteringen till Försvarmakten. Arbetsgruppen fann även att Försvarmakten hade förbättrat och utvecklat sina uppföljningssystem men att mer kunde göras för att dokumentera, genomföra och tillvarata erfarenheter för att utveckla den nationella militära förmågan.

### 4.1.3 Uppföljning av biståndet

Uppföljningen av Sveriges bistånd till Afghanistan under perioden 2001–2021 har skett av Sida, genomförandepartner och oberoende organisationer och expertis.

#### Sidas strategirapporter

Sida genomför regelbundet utvärderingar av svenskt bistånd, dels i egen regi, dels genom genomförandepartner. Sida utarbetar också årligen strategirapporter för att följa upp insatser och resultat kopplade till den aktuella strategin, utöver den samlade årsredovisningen. Dessa strategirapporter utgör regelbundna uppdateringar och bedömningar av den aktuella strategins relevans som styrinstrument, vilka verksamheter som fått stöd och vilka eventuella anpassningar som bör göras för nästkommande period. Fördjupade strategirapporter framställs i slutet mot strategiperioden för att enligt myndigheten utgöra underlag till nya strategier.

---

<sup>15</sup> Rapport från riksdagen 2021/22:RFR13. *Sveriges deltagande i fem internationella militära insatser – en uppföljning av konsekvenserna för den nationella försvarsförmågan.*

**Tabell 4.1 Översikt av Sidas bedömningar från strategirapporter om utvecklingsarbetet med Afghanistan 2001–2021**

| Strategi   | Kommitténs sammanfattning av Sidas bedömning  |
|--|---|
| 2002–2004<br>(förlängd 2005)                     | Under strategiperioden 2002–2004 framställdes tre rapporter. Landstrategin hade tagits fram under stark tidspress men varit framsynt och realistisk, och fungerat väl för planering och programmering. Läget i Afghanistan förväntades förbli instabilt kommande åren och korruptionen hade tilltagit. Sidas fokus på grundskoleutbildning hade utvecklats, främst genom Unicef och SAK. Minröjning hade fått begränsat stöd då andra givare gått in. Stöd till fysisk och social infrastruktur hade tillgodosetts genom ARTF. Stöd till jordbruk övervägdes men genomfördes inte p.g.a. att Sverige saknade komparativa fördelar. EU- och FN-samordning fungerade väl men enskilda givare (USA) samordnade selektivt och på egna villkor. Säkerhetsläget hade påverkat de utsändas arbete och resmöjligheter utanför Kabul. Rekrutering från Sida till sektionskontoret i Kabul hade varit mycket svårt, men kontoret var likväl värdefullt för administration och uppföljning.  |
| 2006–2008<br>(rev. 2007 och 2008, förlängd 2008) | Under strategiperioden 2006–2008 framställdes tre strategirapporter. Bristen på säkerhet, inte minst i södra och östra Afghanistan, hotade både befolkningen och den demokratiska utvecklingen. BNP ökade men så gjorde även korruptionen, opiumodlingen och fattigdomen. Afghanska institutioner hade lågt förtroende och agerade mer utifrån personliga relationer och lokal praxis än rättsstatens principer. Sidas stöd till kapacitetsutveckling hade skett genom ARTF. Projekt för utbildning och infrastruktur genom Unicef, SAK och BRAC visade goda resultat på output-nivå men effekter på längre sikt var svår dokumenterade. Fler och fler barn gick i skolan även om ökningen hade varit störst bland pojkar. Tillägg av ett geografiskt mål för biståndet hade lett till vägprojekt i två av Sveriges PRT-provinser. Nationellt hade NSP-konceptet lett till över 20 tusen lokala utvecklingsråd och vid tidpunkten lika många genomförda projekt. Kvinnors representation och deltagande i råden hade hittills varit lågt och mest symboliskt.   |
| 2009–2013<br>(rev. 2011)                         | Under perioden för strategin 2009–2013 framställdes tre rapporter. Säkerhetsläget hade fortsatt att försämrats, vilket var särskilt tydligt i samband med president- och provinsvalen 2009 samt transitionsprocessen. Konflikten påverkade biståndsprogrammets geografiska täckning, genomförande och genomslag. Trenden var negativ för åtnjutande av mänskliga rättigheter, inte minst för kvinnor och flickor, på grund av konflikten, korruption och straffrihet. Försiktigt positiva inslag för kvinnors deltagande noterades i civilsamhället, på arbetsmarknaden och vid internationella konferenser. Biståndsrådgivare samverkade på plats i PRT-provinserna, där projekt för utbildningscenter för journalister hade varit framgångsrikt. Stärkt kapacitet på lokal nivå genom de lokala utvecklingsråden (CDC) hade rapporterats men centralnivåns svaga politiska stöd och anknytning till råden försvårade. Svenskstödda utbildningsprojekt fokuserade på att öka tillgången till och kvaliteten på undervisning, särskilt för flickor, med framsteg under perioden. Samordning genom Unama och EU prioriterades men biståndseffektivitet försvårades av givares snäva geografiska fokus (inklusive Sveriges prioritering i norr) och mängden aktörer. Nordiska samordningen var central för att driva jämställdhetsfrågan. |



| Strategi                        | Kommitténs sammanfattning av Sidas bedömning  |
|---------------------------------|---|
| 2012–2014                       | Under perioden för den reviderade strategin 2012–2014 framställdes två rapporter. Den gradvist försämrade säkerhetssituationen och det svaga nationella ägarskapet utgjorde allvarliga hinder för utveckling. Vad gäller demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och jämställdhet noterades små – om några – förändringar och i vissa fall försämringar. Insatser visade ofta goda resultat på aktivitetsnivån men inte lett till synliga resultat på längre sikt. Jämställdhetsfrågan genomsyrade dialogen på alla nivåer, liksom frågan om antikorrupktion. Uppföljningen försvårades av säkerhetsläget. Utbildningssektorn visade framsteg, där andelen flickor av eleverna i skolan nu var 34 procent. Strategins övergripande mål menade Sida var högt ställda och svåra att operationalisera i ett kort tidsperspektiv. I bästa fall skulle Sverige kunna bidra till förändringar inom de givna områdena. Tidshorizonten för måluppfyllelse behövde vara avsevärt längre, snarare uppemot 20–30 år. |
| 2014–2019 (förlängd 2020, 2021) | Under strategiperioden 2014–2019 (förlängd till 2021) framställdes sju rapporter. Säkerhetsläget, den ekonomiska utvecklingen och fattigdomen hade försämrats vilket kraftigt påverkade Sidas möjligheter för att bidra till strategimålen. Utvecklingstrenden gick framåt för endast ett av tio mål i strategin. Portföljen ansågs fortsatt relevant. En operativ slutsats mot slutet av strategiperioden var att Sveriges förmåga att spela en strategisk roll i dialog och givarsamordning skulle stärkas om samarbetet med Afghanistan koncentrerades till ett begränsat antal tematiska områden.   |
| 2021–2024                       | Under den del av strategiperioden som omfattas av utredningen framställdes en rapport. I strategin 2021–2024 som antogs i april 2021 kvarstod fokus på demokrati, mänskliga rättigheter och utbildning medan ekonomisk integration fasades ut. Talibanernas maktövertagande i augusti 2021 hade ändrat förutsättningarna radikalt. Utvecklingen gick bakåt för samtliga elva strategimål och strategiportföljen ansågs delvis relevant.   |

Anmärkning: Strategirapporter för år 2001 och 2005 saknas enligt Sida och finns därför inte med i sammanställningen. År 2001 hanterades biståndet till Afghanistan fortfarande inom ramen för Sidas humanitära strategi.

Källa: Sidas underlag till utredningen i form av 19 strategirapporter från perioden 2001–2021.

Ett genomgående tema i strategirapporterna var att genomförda insatser och program inom strategierna hade varit relevanta och i stor utsträckning nått sina omedelbara mål i termer av genomförda aktiviteter och utbetalda medel. Framsteg syntes emellertid främst på aktivitetsnivå och sällan på sektornivå. Med andra ord kunde inte långsiktig förbättring urskiljas inom de flesta målområden under strategiperioderna. Det oroliga säkerhetsläget försvårade genomförandet och uppföljningen av insatser, kapacitetsbyggandet av afghanska institutioner gick långsamt och inom vissa målområden (exempelvis utveckling av den privata sektorn) var det svårt att hitta

rätt och kompetenta samarbetspartner. Utbildning och hälsa, inte minst för kvinnor och flickor, lyfts dock fram som särskilt framgångsrika områden. Stöd till utbildning, hälsa, jämställdhet, demokrati, mänskliga rättigheter, infrastruktur hade varit konsekventa prioriteringar, utöver den övergripande prioriteringen av fattigdomsbekämpning.

### Systematisk genomgång av utvärderingar av svenskt bistånd

Enligt kommittédirektiven ska effektiviteten i verksamheten inom biståndsinsatsen utvärderas i enlighet med OECD:s biståndskommittés (DAC) riktlinjer för utvärdering. Mot denna bakgrund har utvärderingsexperten Stefan Dahlgren anlåtats för att göra en systematisk genomgång, sammanställning och bedömning av tidigare genomförda utvärderingar av biståndsinsatser i Afghanistan. I sin rapport går Dahlgren igenom 58 genomförda utvärderingar av biståndsinsatser i Afghanistan som helt eller delvis finansierats av Sverige under perioden 2001–2021. Enligt uppdragsbeskrivningen skulle genomgången i linje med kommittédirektiven fokusera på följande punkter:

- Målsättningarna för den aktuella insatsen, deras relevans och huruvida de uppnåtts.
- I vilken grad utvärderingarna/rapporterna redovisar ett effektivt genomförande av insatsen, med utgångspunkt från OECD:s biståndskommittés (DAC) riktlinjer för utvärdering, inklusive vilka av DAC:s sex kriterier<sup>16</sup> som särskilt lyfts fram.
- I vilken grad utvärderingarna/rapporterna redovisar att biståndet har påverkat och bidragit till samhällsutvecklingen i Afghanistan (genom krishantering, utvecklingsarbete, humanitärt stöd, statsbyggnad och kapacitetsbyggnad).
- I vilken mån långsiktiga framgångsrika verksamheter lyfts fram, och varför dessa blivit uthålliga, samt varför andra verksamheter inte nått avsedda resultat.

---

<sup>16</sup> OECD DAC:s kriterier som används i bedömningar av biståndsprojekt och program är *Effectiveness* (effektivitet/måluppfyllelse), *Efficiency* (kostnadseffektivitet), *Coherence* (samstämmighet med landets policy och med andra givare), *Impact* (effekter på lång sikt), *Relevance* (relevans) och *Sustainability* (bärkraft/hållbarhet).

- I vilken grad, och på vilket sätt, andra aktörer påverkat eller bidragit till det svenska biståndet, i positiv respektive negativ bemärkelse.
- I konsultuppdraget ingår att både belysa i vilken grad ovan redovisade frågor tas upp i respektive utvärdering och i vilken grad insatserna har lett till resultat.

I sin systematiska genomgång beskriver Dahlgren att resultatuppföljning av biståndsinsatser normalt sker löpande genom rapportering till Sida årsvis eller halvårsvis från den organisation som ansvarar för genomförandet. Utvärderingar å andra sidan utförs i regel av utomstående experter som anlitas i egenskap av att vara oberoende från genomförandeorganisationen. Iakttagelser och slutsatser i sådana utvärderingar är enligt Dahlgren därför mer trovärdiga och bidrar till en mer allsidig bild av vad som utförts. Utvärderingar sker dock inte rutinmässigt av alla insatser och täcker inte alltid insatsens hela genomförandeperiod, vilket innebär en begränsning av vad en genomgång av utvärderingar kan ge. Dahlgren skriver i sin rapport att utvärderingarna inte är jämnt fördelade över tjugoförårsperioden eller proportionerliga mot volymen av det svenska biståndet under olika år.<sup>17</sup> Lärdomarna från de 58 utvärderingarna sammanfattas av Dahlgren i fyra punkter:

- De svenska insatsernas mål bedömdes genomgående som relevanta och viktiga i Afghanistan.
- Många insatser uppnådde de omedelbara målen (*outputs*), och kan därmed till viss del anses framgångsrika, men problemen i landet och den tid som behövdes för att uppnå målen på medellång och lång sikt (*outcomes; impact*) och beständiga effekter underskattades. De förändringsteorier<sup>18</sup> som insatserna baserades på var ofta alltför enkla och tog inte tillräcklig hänsyn till sociala och politiska realiteter i Afghanistan.

---

<sup>17</sup> Det kan finnas olika skäl till detta, exempelvis att tidpunkten för utvärderingar ofta styrs av avtalet för den aktuella insatsen.

<sup>18</sup> I biståndssammanhang beskriver begreppet ”förändringsteori” hur en insats förväntas medföra eller medför en önskad förändring. Den visar hur man uppfattar att förändring kan äga rum i ett visst sammanhang och inbegriper uttalade (eller underförstådda) antaganden om länkarna mellan insatta resurser, aktiviteter och resultat. Genomförandepartnern ansvarar för att formulera förändringsteorier för en given insats.

- Av de utvärderingskriterier som tillämpas i de flesta svenska och internationella utvärderingar användes relevans och effektivitet/måluppfyllelse i alla utvärderingar i sammanställningen. Huvuddelen av utvärderingarna bedömde också specifikt vilka mål som mer eller mindre tydligt uppnåtts på kort, medellång respektive lång sikt. Bärkraft och hållbarhet, det vill säga i vilken utsträckning effekterna kunde förväntas bli beständiga, diskuterades också i majoriteten av utvärderingarna. Omkring en tredjedel av utvärderingarna hade ingen bedömning av insatsens kostnadseffektivitet och få av dem gav slutsatser om kostnadseffektiviteten baserade på tydligt beräknade kostnader i förhållande till uppnådda resultat av insatsen. I stället bedömdes kostnadseffektiviteten vanligtvis indirekt eller övergripande, såsom resultat i relation till planerad och verklig tidsåtgång, budget och verklig kostnad, förekomsten av omsorgsfull kostnadskontroll och genomförandehantering eller liknande.
- En stark samordning var nödvändig och värdefull, både för givarna, som var många och hade ambitiösa mål, och för den afghanska regeringen, som hade mycket begränsad kapacitet. Världsbanksfonden ARTF var därför mycket viktig, liksom FN-samordningen.

Dahlgrens rapport har varit till hjälp i kommitténs kartläggning av svenska biståndsinsatser och dess bedömningar av insatsernas utformning och resultat, som ett led i den diskussion om mål och måluppfyllelse som förs i avsnitt 4.2.

### Andra uppföljningar och utvärderingar av biståndet

År 2005 publicerades den givargemensamma utvärderingen ”*A Joint Evaluation of Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001–05*” som undersökte de tidiga biståndsinsatserna från Danmark, Irland, Nederländerna, Storbritannien och Sverige. Rapporten, skriven av *Chr. Michelsen Institute* i Norge, framhåller att ländernas snabba mobilisering av stöd var inriktat på relevanta områden och hade hjälpt lindra de akuta behoven efter talibanregimens fall. Att många insatser togs fram i hast ledde samtidigt

till otillräcklig personalförsörjning, planering och kontextanalys. Bland annat hade jämställdhetsperspektivet blivit lidande.

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) är en statlig kommitté som analyserar och utvärderar svenskt bistånd sedan 2013. Adam Pain anlitad av EBA presenterade 2021 arbetspappret ”*Punching above its Weight or Running with the Crowd? Lessons from Sweden’s Development Co-operation with Afghanistan 2002–2020*”. Denna studie är en av få genomlysningar av svenskt bistånd till Afghanistan som täcker nästan hela den tidsperiod som utredningen omfattar. Skribenten framhöll bland annat att:

Afghanistan har utgjort en betydande utmaning för givarsamfundets engagemang. De förutsättningar som i andra länder tidigare möjliggjort en resa mot dagens liberala demokratier finns för närvarande inte i landet, detta har gjort ett traditionellt utformat bistånd mindre ändamålsenligt. Detta, nivån på de finansiella flödena och bristande samordning och samstämmighet mellan insatser gör det inte orimligt att hävda att stora biståndsvolymer och kriget mot terrorn tillsammans snarare bidragit till än motverkat korruption och underminerat all potential till hållbarhet. [...] Sverige som enskilt land har haft begränsade möjligheter att genom biståndet kunna påverka dessa systematiska skevheter.

Det internationella biståndet i Afghanistan har främst utformats kring en ”substantialistisk” agenda. En sådan kännetecknas av att försöka uppnå förutbestämda, breda målsättningar som exempelvis ”fattigdomsminskning”, ”jämställdhet” och liknande. Utgångspunkt har varit externt uppfattade brister, underbyggda av antaganden om linjära orsakssamband som representerats i resultatramverk och förändringsteorier. Det har funnits en tendens att motivera insatsers relevans utifrån (förvisso existerande) behov snarare än förutsättningar att nå uppsatta mål. [...] Det har funnits en tydlig inkonsekvens mellan å ena sidan avsikten i viktiga interventioner och å andra sidan afghanska individers och hushålls motiv och förmåga att agera på det sätt som givarna väntar. Svenskt utvecklingsarbete är inte immun mot denna kritik.

Den västerländska interventionen i Afghanistan har genom sitt stora bistånd och sina motstridiga mål bidragit till att befästa en miljö där personliga nätverk, ofta baserade på släktskap eller etnicitet genom-syrar formella institutioner, ekonomi och vardag. [...] Kapacitetsbyggande insatser har utgått från antaganden om att det är tillräckligt att utrusta människor med kunskaper och kompetens för att driva organisatorisk förändring. Insatserna har då bortsett från vilka förutsättningar som krävs för att använda nya färdigheter, liksom från den logik och de incitament som styr befintliga praktiker och arbetssätt. De flesta afghaner lever under villkoren av beroendebaserad säkerhet för att upprätthålla frihet från osäkerhet. Detta inskränker starkt deras

handlingsfrihet. Begränsningarna är flera, på hushålls- och bynivå, på den lokala marknaden och bortom.<sup>19</sup>

Pain menade också att svenska biståndsstrategier inte varit tillräckligt operativa eller anpassade till den komplexa miljön i Afghanistan, vilket påverkat stora delar av det svenska biståndet. Att fokusera mer på Sveriges stöd till civilsamhällesorganisationer med kunskap och erfarenhet av att manövrera kontexten – däribland SAK, som varit en genomförare både i Sidas landprogram och inom ARTF – vore enligt författarens mening önskvärt och mer genomslagskraftigt.

Sida har kommenterat rapportens slutsatser. Där framförde myndigheten bland annat:

Avsikten med strategierna för utvecklingssamarbetet är inte att detaljstyra eller besvara frågor om hur målen ska uppnås. I sina strategier slår regeringen fast volym och övergripande inriktning. Sen är det Sidas uppgift att finna den bästa vägen för att nå de uppsatta målen, i enlighet med den svenska förvaltningsmodellen.

[...] Alla givarländer har varit medvetna om kapacitetsbrister och utbredd korruption i den afghanska statsapparaten. Därför inrättade Världsbanken en återuppbyggnadsfond (ARTF) för att samordna det internationella stödet till den afghanska staten och en avancerad kontrollapparat för biståndet sattes upp. Enskilda givarländer hade inte klarat av att genomföra detta på egen hand. Denna lösning har varit det enda realistiska alternativet för att kanalisera bistånd via den afghanska staten.<sup>20</sup>

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret gjorde 2020 en utredning om styrningen av svenskt bistånd. Slutsatsen var bland annat att regeringens samarbetsstrategier bör vara mindre detaljstyrande än vad de är i dag. En annan rekommendation var att Sida borde utveckla sitt arbete med förändringsteorier för att stärka lärandet, erfarenhetshanteringen och uppföljningen i genomförandet av utvecklingsstrategier.<sup>21</sup>

Riksrevisionens framhöll i sin rapport ”Sveriges internationella bistånd – uppföljning, utvärdering och rapportering” (RiR 2024:4) att både Sida och EBA bidrar med en stor mängd resultatredovisning till regering och riksdag. Rapporten, som inte specifikt berör biståndet till Afghanistan, pekade på att det omfattande uppföljnings-

<sup>19</sup> Pain, Adam (2021). *Punching Above Its Weight or Running with the Crowd? Lessons from Sweden's Development Cooperation with Afghanistan 2002–2020*. EBA Working Papers.

<sup>20</sup> Sida (2021). *Rapport om 20 års bistånd i Afghanistan*.

<sup>21</sup> Ekonomistyrningsverket, Statskontoret (2020). *Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*. ESV 2020:47.

arbetet leder till löpande justeringar av Sidas verksamhet men att det i hög grad fokuserade på mer kortsiktiga resultat. Sida kunde bli bättre på att systematiskt inhämta information om långsiktiga effekter. Ett längre perspektiv i resultatredovisningen var också viktigt i regeringens återrapportering till riksdagen, för att riksdagen skulle få bättre insyn i biståndets mål och måluppfyllelse.<sup>22</sup>

SAK har i sitt underlag till utredningen understrukt att trots stora utmaningar, behov och en i många avseenden negativ utveckling i Afghanistan uppnåddes framsteg inom flera områden under perioden 2001–2021. Inom sitt program för utbildning framhåller SAK att byskolor, så kallad *Community-based Education* (CBE), hade varit en särskilt framgångsrik modell för att erbjuda utbildning i människors närmiljöer. Det gynnade i synnerhet flickor och andra marginaliserade grupper som inte tidigare kunnat ta del av det offentliga skolsystemet. Genom programmet för hälso- och sjukvård hade SAK bland annat genomfört Sida-finansierade insatser med fokus på mödra- och barnhälsa samt en tryggare förlossningsvård. Som en del av hälsoprogrammet blev SAK en av de första organisationerna att utveckla och etablera barnmorskeutbildningar. Det totala antalet kvalificerade barnmorskor ökade från 467 i Afghanistan år 2002 till omkring 4000 mot slutet av tjugoårsperioden. Inom SAK:s program för landsbygdsutveckling nämner organisationen *National Solidarity Programme* (NSP) och *Citizens' Charter* (CC), som särskilt framgångsrika insatser för att genom formaliserade byråd etablera en lägsta nivå av samhällsstyrning i lokalsamhällena.

I underlaget betonar SAK att ett gemensamt drag för de utvecklingsinsatser som haft goda och långsiktiga resultat var att de förankrats med lokalsamhällena i såväl behovsanalys som organisering och genomförande av insatserna, samt att de varit kontextanpassade med hög känslighet för sociala och kulturella strukturer. Detta kräver enligt organisationen en *"bottom-up approach"* som ofta tar längre tid men som skapar bättre förutsättningar för effektiva och hållbara resultat.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> RiR 2024:4. *Sveriges internationella bistånd – uppföljning, utvärdering och rapportering*. Riksrevisionen.

<sup>23</sup> SAK:s underlag till utredningen.

## Sammanfattning av utvecklingsresultat som uppnåtts i Afghanistan 2001–2021

Uppföljningar och utvärderingar redovisade i detta betänkande, strategirapporter och annan dokumentation har påtalat en rad positiva förändringar av levnadsindikatorer hos den afghanska befolkningen under åren 2001–2021. Personer med erfarenhet av biståndet till Afghanistan har i samtal fört liknande resonemang. Att svenska insatser har bidragit till dessa resultat har framhållits löpande i Sidas strategirapporter men även i myndighetens underlag till utredningen samt av SAK och andra aktörer.

Uppgifter om dessa positiva förändringar omfattar flera områden men är på grund av olika mätmetoder eller tidsspänn inte alltid helt jämförbara. Det är i stor utsträckning inte heller möjligt att uttyda i vilken grad de positiva resultaten har sin grund i just de svenska insatserna jämfört med det internationella samlade stödet. Kommittén ser ett värde i att redovisa trender för olika levnadsindikatorer under perioden, oavhängigt tillbakagångar efter talibanernas maktövertagande i augusti 2021. Avsnitt 4.2.5 diskuterar vidare om bärkraftigheten i de svenska insatser som bidragit till landvinningarna nedan.

Bland övergripande utvecklingsresultat och förbättrade levnadsvillkor som kunde skönjas i Afghanistan under det internationella engagemanget 2001–2021 noteras:

- Förväntad medellivslängd ökade från 55 till 62 år (2000–2021).<sup>24</sup>
- Tillgång till sjukvård ökade markant. År 2003 uppskattades 9 procent av befolkningen ha tillgång till någon form av sjukvård. År 2018 hade uppskattningsvis 87 procent tillgång till grundläggande vård på ett reseavstånd inom två timmar. Samtidigt har sjukvårdskvaliteten och tillgången för kvinnor kraftigt varierat lokalt.<sup>25</sup> Mot slutet av tjuugoårsperioden uppskattar SAK att två tredjedelar av befolkningen hade tillgång till hälso- och sjukvård.<sup>26</sup>
- Antal barn i skolan ökade från 500 000–800 000 år 2001 till 8–9 miljoner år 2020. Runt 40 procent av dessa skolbarn var flickor.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> World Bank Data (2024). *Life expectancy at birth, total (years) – Afghanistan*. samt UNDP (2024). *Specific Country Data: Afghanistan – Life expectancy at birth*.

<sup>25</sup> Världsbanken (2009). *IDA at Work: Afghanistan – Building on Basics in Healthcare*, Världsbanken (2018). *Progress in the Face of Insecurity: Improving Health Outcomes in Afghanistan* samt WHO Eastern Mediterranean Region (2024). *Afghanistan – Health Systems*.

<sup>26</sup> SAK:s underlag till utredningen.

<sup>27</sup> Sidans underlag till utredningen, Sidans strategirapporter samt SAK:s underlag till utredningen.



- Antal fullvaccinerade barn (vaccinerade mot kikhosta, stelkramp och difteri med tre doser) ökade från 33 till 61 procent (2001–2020).<sup>28</sup>
- Läskunnigheten ökade påtagligt under perioden (från 36 till 67 procent 2004–2018) men skiljde sig fortfarande åt mellan kvinnor och män och mellan stad och landsbygd.<sup>29</sup>
- Antal assisterade födselar ökade. Andelen förlossningar som hanterades av utbildad sjukvårdspersonal gick från 12,4 procent år 2000 till 59 procent år 2018.<sup>30</sup>
- Antalet födselar per kvinna gick från 7,3 barn (2002) per kvinna till 4,6 barn (2017). Antalet födselar av unga mödrar (15–19 år) gick från 150 till 79 per 1 000 födselar i Afghanistan (2001–2021).<sup>31</sup>
- Mödradödligheten sjönk kraftigt, från 1 346 till 620 per 100 000 födselar (2000–2020).<sup>32</sup>
- Barnadödligheten halverades. Antal dödsfall bland barn under fem år sjönk från 127 till 60 per 1 000 födselar (2001–2021).<sup>33</sup>
- Förbättrad tillgång till vatten och sanitet. Andelen av befolkningen som hade någon form av tillgång till dricksvatten från en kontrollerad källa ökade från 28 till 80 procent (2001–2021).<sup>34</sup>
- Väsentlig förbättring av formella fri- och rättigheter för kvinnor. Kvinnor tog en mer självklar plats inom kultur, idrott, näringsliv, rättsväsende och media. År 2019 var 21 procent av alla stats-tjänstemän och 16 procent av de högre chefsbefattningarna kvinnor. Fler kvinnor kom ut på arbetsmarknaden som anställda eller egenföretagare.<sup>35</sup>

---

<sup>28</sup> WHO (2024). *Immunization dashboard – Afghanistan*.

<sup>29</sup> SAK:s underlag till utredningen, Sidas strategirapporter samt Sida (2021). *Rapport om 20 års bistånd i Afghanistan*.

<sup>30</sup> Ezadi, Zainab et al. (2021). Afghan women and access to health care in the past 25 years. *The Lancet: eClinicalMedicine*, 43 (2022).

<sup>31</sup> SAK:s underlag till utredningen samt UNDP (2024). *Specific Country Data: Afghanistan – Adolescent births*.

<sup>32</sup> WHO (2023). *Trends in maternal mortality 2000 to 2020: Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group and UNDESA/Population Division*.

<sup>33</sup> UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (2024). *Afghanistan – Under-five mortality rate*.

<sup>34</sup> JMP (2024). *Trends in drinking water service levels – Afghanistan*. WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene.

<sup>35</sup> Sidas underlag till utredningen samt SAK:s underlag till utredningen.

Utvecklingen för dessa levnadsindikatorer har skiljt sig åt geografiskt, socioekonomiskt, mellan män och kvinnor samt mellan etniska grupper. Enligt Världsbanken hade mer osäkra provinser, med större internationell närvaro, gjort fler framsteg vad gäller tillgång till sjukvård i början av perioden (2003–2010). Tillgång till sjukvård hade i stort kunnat upprätthållas trots ökade konfliktnivåer.<sup>36</sup> Andra studier har också påvisat ett samband mellan höga konfliktnivåer i ett område och högre ekonomisk aktivitet, militära utgifter och bistånd. Fredligare provinser var paradoxalt nog i stor utsträckning fattigare och utvecklades i lägre takt.<sup>37</sup>

#### 4.1.4 Uppföljning av svenska insatsers påverkan på kvinnors och flickors situation

Svenska insatsers påverkan på kvinnors och flickors situation i Afghanistan lyfts i kommittédirektiven fram som en särskild punkt. Detta har därför varit en prioriterad fråga vid de många samtal kommittén respektive sekretariatet har haft med olika svenska och internationella företrädare som arbetat med att förbättra kvinnors och flickors situation. För att bistå kommittén i sin analys har forskaren Åsa Eldén som är specialiserad på jämställdhet och könsbaserat våld anlitats.

Konsultuppdraget har inneburit att med utgångspunkt från svenska och till viss del internationella rapporter och utvärderingar redovisa, kommentera och analysera hur de svenska insatserna svarat upp mot kommittédirektivens skrivningar om kvinnors och flickors situation i Afghanistan, i ljuset av det svenska engagemanget 2001–2021. Uppdraget har avsett såväl de utrikes- och säkerhetspolitiska insatserna som biståndet till Afghanistan under denna tid.

Utgångspunkten för analysen var de målsättningar för det svenska engagemanget i Afghanistan som angetts i propositioner för utrikes- och säkerhetspolitik och i strategier för biståndet. De övergripande frågorna som angavs i uppdragsbeskrivningen var:

- I vilken mån och på vilket sätt tar rapporter och utvärderingar upp kvinnors och flickors situation?

---

<sup>36</sup> Världsbanken (2018). *Progress in the Face of Insecurity: Improving Health Outcomes in Afghanistan*.

<sup>37</sup> Floreani, Vincent et al. (2021). Conflict and Poverty in Afghanistan's Transition. *Journal of Development Studies*, 57(10). Doi:10.1080/00220388.2021.1945040.

- Hur beskriver rapporter och utvärderingar genomförandet av det svenska engagemangets betydelse för kvinnors och flickors situation vad gäller deras roll, deltagande, representation, rättigheter och säkerhet samt tillgång till utbildning?
- Hur svarar genomförandet mot målsättningarna för det svenska engagemanget såsom det beskrivs i propositioner och strategier?

Uppdraget redovisar och analyserar dels engagemang som är riktat, där huvudsyftet för engagemanget är att stärka kvinnors och flickors situation, dels huruvida kvinnors och flickors situation är integrerat i engagemang med andra huvudsyften men som har påverkan på och är relevant för dessa grupper. Rapporten använder växelvis de i underlagsmaterialet förekommande begreppen kvinnors och flickors situation, jämställdhet och jämställdhetsperspektiv samt (med Försvarmaktens terminologi) genderperspektiv med vetskapen om att dessa inte är helt överlappande. Enligt Eldén bör samtliga begrepp i sammanhanget förstås som ett sätt att beskriva arbetet för att stärka kvinnors och flickors situation, och att öka jämställdheten mellan kvinnor och flickor och män och pojkar.

I Eldéns rapport är slutsatserna i huvudsak följande:

- Genomgången av rapporter och utvärderingar visar att kvinnors och flickors situation har varit en genomgående prioritering i det svenska engagemanget i Afghanistan. Även om vissa rapporter saknar resonemang om jämställdhet där ett sådant vore relevant är den generella trenden att frågan i hög grad varit närvarande. Prioriteringen blir starkare i rapporteringen såväl inom utrikes- och säkerhetspolitik som inom bistånd över tid, även om stora skillnader mellan områdena kan märkas. Där biståndet från början har ett framträdande jämställdhetsperspektiv som återkommer i och i viss mån genomsyrar rapporter och utvärderingar saknas detta inledningsvis för den militära insatsen.
- Genomförandet, så som det beskrivs i rapporter och utvärderingar, svarar mot målsättningarna i propositioner och strategier relativt väl. Målsättningarna för utrikes- och säkerhetspolitiken har successivt stärkts och strukturerats upp, i synnerhet när dessa kopplades till resolution 1325, vilket också förbättrat rapporteringen. Målsättningarna i svenskt bistånd har varit starka under hela perioden och enligt rapportering och utvärderingar har

insatserna för att stärka kvinnors och flickors situation varit prioriterade. Bilden bekräftas av Sidas statistik över andelen riktade och integrerade insatser enligt policymarkörerna.<sup>38</sup>

- Sverige har drivit frågan i dialoger på olika nivåer och i relevanta sammanhang. Tydliga mål för insatser är en förutsättning för resultat, även om effekter på lång sikt har varit svårare att identifiera.
  - Det svenska engagemangets betydelse för kvinnors och flickors situation vad gäller deras roll, deltagande, rättigheter och säkerhet – och utbildning och hälsa – är tydlig i biståndets målsättningar och resultatrapportering. I rapporteringen finns konkreta exempel på hur kvinnor och flickors roller förändrats i Afghanistan. Dessa exempel handlar om hur kvinnor och flickor deltagit i samhället på olika nivåer, hur de fått större representation i olika fora (politiska, ekonomiska, sociala – och inte minst i fredsprocesser), ökade rättigheter (lagstiftning och policyarbete) och större säkerhet (till exempel skydd från våld), mer tillgång till utbildning och hälsovård, inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Här är betydelsen i större utsträckning konkret och långsiktig, men det är samtidigt svårt att säga hur och i vilken mån denna betydelse gällt samhället i stort, och inte begränsats till dem som berörts av insatserna.
  - Vad gäller den svenska militära insatsen finns rapportering om dess betydelse för kvinnors och flickors situation men den är inte systematisk och beskriver i regel korta perspektiv. Här tycks den långsiktiga påverkan i stället vändas ”inåt”, mot hur Försvarsmakten påverkats av insatsen i Afghanistan med en kritisk blick på den egna verksamheten och en avsevärt stärkt gender-/jämsköldhetsanalys. Detta är ett betydelsefullt resultat för myndigheten men inte nödvändigtvis för kvinnor och flickor i Afghanistan. Eldén ifrågasätter samtidigt i rapporten om det är en rimlig ambition att en militär insats ska ha som mål att stärka kvinnors och flickors situation. Flera oberoende rapporter och utvärderingar, men också Sida, har påtalat vikten av att hålla isär militära och civila insatser och

---

<sup>38</sup> Se statistik över andelen riktat respektive integrerat stöd i figur 3.4 i avsnitt 3.4.5.

mål. Sverige hade bland annat i en rapport av UN Women beskrivits som en aktör som lyckats relativt väl med att separera militära mål och civilt fredsbyggande i sådan samverkan.

- Frågetecknen finns om den långsiktiga betydelsen på samhällsnivå för det internationella engagemanget. Insatser på olika nivåer under tjugofemårsperioden – lokalt, regionalt, nationellt – har framför allt inom biståndet haft dokumenterad betydelse för de som berörts. Samtidigt rapporterades samhällsutvecklingen gå bakåt på flera områden även före den kraftigt försämrade situationen efter 2021, inte minst vad gäller kvinnors och flickors situation och jämställdhet. I sin analys framhåller Eldén att förändring för de som omfattas av en insats i sig kan vara ett viktigt, långsiktigt och tillräckligt resultat, även om det inte ännu är möjligt att se långsiktiga samhälleliga förändringar. Oavsett kortsiktiga och långsiktiga ambitioner och resultat menar Eldén att rapportering och utvärdering vad gäller kvinnors och flickors situation i Afghanistan visar att kontextkunskap och ett intersektionellt<sup>39</sup> perspektiv är avgörande för att göra skillnad – för individer och för samhället, på kort sikt och på lång sikt.
- Enligt Eldén är materialet som rapporten behandlar oerhört komplext och vittnar om en mycket svår kontext. Att dra generella slutsatser och peka på lärdomar är inte enkelt. Några generella punkter som framstår som viktiga är enligt Eldén:
  - Tydliga målsättningar ger förutsättningar för tydliga resultat. Att kvinnors och flickors situation och jämställdhet uttryckligen formuleras som mål är en förutsättning för att det ska ha betydelse i praktiken.
  - Internationella instrument, i det här fallet särskilt resolution 1325/agendan för kvinnor, fred och säkerhet, är centrala för såväl målsättningar som genomförande. Också ett nationellt

---

<sup>39</sup> Ett intersektionellt perspektiv handlar om att beakta flera sociala tillhörigheter, maktstrukturer och nivåer samtidigt och som en del av en helhet. Begreppet är vanligt förekommande inom jämställdhetsområdet. En intersektionell analys handlar om att belysa strukturell diskriminering och förtryck. En sådan analys kan undersöka hur flera maktrelationer som exempelvis kön och sexuell identitet samverkar och skapar ojämlikhet och utsatthet, mellan och inom olika grupper av människor. En viktig utgångspunkt är att maktstrukturer inte är statiska. Analysen behöver därför ta hänsyn till tid, rum och sammanhang. Källa: Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Vad är intersektionalitet?*

fokus, som till exempel den feministiska utrikespolitiken, har stor betydelse.

- Dialog är ett mycket viktigt instrument i arbetet med kvinnors och flickors situation och jämställdhet, och Sverige har en lång historia av att i omvärldens ögon ses som en trovärdig aktör på området. Rapporteringen hade visat att Sverige använt dialogverktyget för att driva jämställdhetsfrågor i Afghanistan bilateralt, multilateralt och genom insatser för kvinnors deltagande i freds- och försoningsprocesser.
- Kontextkunskap och ett intersektionellt perspektiv är avgörande i alla sammanhang, och särskilt i svåra sammanhang som i Afghanistan.
- Framtida insatser som involverar civil-militär samverkan bör inkludera en intersektionell jämställdhetsanalys som inkluderar konsekvenser för alla grupper i samhället och särskilda utmaningar vad gäller kvinnor och flickor.

Eldéns rapport har varit värdefull för kommitténs kartläggning och bedömning av dels Sveriges prioriteringar på jämställdhetsområdet, dels svenska insatsers påverkan på kvinnors och flickors situation i Afghanistan.

#### 4.1.5 Myndigheternas egna bedömningar

Utöver ovan redovisade utvärderingar har ett antal svenska myndigheter (Försvarsmakten, Sida, FBA, MSB och Polismyndigheten) ombetts att inkomma med underlag om sina respektive engagemang i Afghanistan 2001–2021. Underlagen har kompletterats av samtal med ovan nämnda myndigheter.

I en första, faktainriktad förfrågan till Försvarsmakten, Sida, FBA, MSB och Polisen ombads myndigheterna bland annat inkomma med en kronologisk sammanställning av insatser kopplade till Afghanistan, målsättningar och kostnader för respektive insats, tidigare genomförda utvärderingar och rapporter om ekonomiska oegentligheter och korruption.

För att ta del av myndigheternas bedömning och analys av Sveriges engagemang har ytterligare förfrågningar gjorts. Försvars-

makten har ombetts att dela erfarenhetsanalyser och Sida har ombetts inkomma med ett underlag med myndighetens samlade bedömning. I förekommande fall (FBA och Polismyndigheten) omfattade det första svarsunderlaget från myndigheten även dessas bedömningar av insatserna.

### Försvarmaktens egen bedömning

Uppföljning och bedömning från Försvarmakten täcks i hög grad av ovan redovisade erfarenhetsanalyser och årsredovisningar. I Försvarmaktens underlag till utredningen konstaterar myndigheten att dess ambition har varit att avdelade förband skulle utgöra en relevant, flexibel och effektiv partner för att ingå i den struktur som rått i operationsområdet. Försvarmakten beskriver på sin hemsida Afghanistaninsatsens stora betydelse genom erfarenhet av nya taktiska koncept och utveckling av nya krav på utrustning. Insatsen innebar också att Försvarmakten lärde sig nya former för effektivt multinationellt samarbete. Dåvarande insatschef Michael Claesson konstaterade 2021 att:

Min uppfattning är att Försvarmakten löst sina uppgifter i Afghanistan på ett utomordentligt sätt. Vi har bidragit till att biståndsorganisationer kunnat agera, en hel generation afghaner har kunnat tillgodogöra sig utbildning och alternativ information.<sup>40</sup>

### Sidas egen bedömning

Utöver Sidas inkomna faktaunderlag i form av strategier, strategi-rapporter och utvärderingar har myndigheten även bidragit med bedömning, analys och värdering av det svenska engagemanget. Detta bygger enligt Sida på utvärderingar, konsultationer med genomförande samarbetspartner och andra givare samt intern rapportering. Synpunkter har även inhämtats från personer som under den aktuella perioden har haft ledande befattningar för Sida i Stockholm och i Afghanistan.

Sida framhåller att kontexten i Afghanistan med mångårig väpnad konflikt har inneburit att det funnits ett behov av nära samverkan mellan det humanitära stödet och utvecklingssamarbetet. Afghanistan

---

<sup>40</sup> Försvarmakten (2021). *Insatsen som förändrade Försvarmakten*.

har länge utgjort en av de globalt största humanitära kriserna. En del av grundorsakerna till de omfattande humanitära behoven härrör från decennier av krig, men också klimatförändringar med konsekvenser såsom torka och översvämningar. Insatser som förebygger ökade humanitära behov och samtidigt aktivt bidrar till en fattigdomsminskning har därför varit av yttersta vikt.

Sida bedömer att det svenska utvecklingsarbetet bidragit till viktiga resultat när det gäller jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter, tillgång till samhällstjänster som utbildning och hälsa, läs- och skrivkunnighet samt vissa framsteg för demokrati. Stödet till Unicef och Svenska Afghanistankommittén, där Sida hade varit den främsta givaren till deras program i Afghanistan, bedöms ha bidragit till ökad skolgång och förbättrad tillgång till hälsovård. En särskild framgångsfaktor som Sida identifierar är bidraget till framväxten av ett civilsamhälle. Sida har genom sitt långsiktiga stöd till Världsbanksfonden ARTF bidragit till att stärka demokratisk samhällsstyrning och demokratiska institutioner på nationell och lokal nivå. Ett exempel är stödet till demokratiskt valda råd på lokal nivå, som bestod av upp till 50 procent kvinnor. Denna struktur hade bland annat bidragit till ett ökat deltagande av kvinnor i beslutsfattandet om tillgång till sociala tjänster.

Verksamheten har under perioden påverkats negativt av en försämrad säkerhetssituation, bristande förmåga hos den afghanska regeringen att åstadkomma verklig utveckling för majoriteten av befolkningen, bristande ägarskap och kapacitet hos den afghanska förvaltningen samt förekomsten av systemisk korruption. Sida och likasinnade givare har haft ambitionen att bidra till att bygga en hållbar och väl fungerande stat med brett förtroende hos befolkningen. Detta har inte uppnåtts enligt Sida. Samtidigt bidrog stödet till en viss stärkt kapacitet i förvaltningarna på central och lokal nivå. Enligt Sida har Sverige genom åren tagit en aktiv roll i givar-samordningen och haft en ambition att bidra till biståndseffektivitet i det starkt biståndsberoende Afghanistan.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Sidas underlag till utredningen.



## Folke Bernadotteakademins (FBA) egen bedömning

FBA kommenterar i sitt underlag till utredningen att insatserna till vilka myndigheten har sekunderat personal har varierat avseende mandat, komplexitet och tidshorisont och att merparten av myndighetens bidrag ligger längre tillbaka i tjugoårsperioden. FBA menar att det är svårt att göra en samlad bedömning av hur personalen bidragit till insatsernas övergripande måluppfyllelse. På individnivå gör FBA en bedömning av den återkoppling som den utsända personalen fått från respektive insats under och efter sina uppdrag. Vidare görs kontinuerliga uppföljningar under insatsbesök samt vid andra möten under deras uppdragstid. Vad gäller uppdragen i Afghanistan är FBA:s samlade bedömning att majoriteten av den utsända personalen lyckats väl i sina uppdrag och att de på ett effektivt sätt bidragit till respektive insatsmåluppfyllelse.

I de fall där den utsända personalen inte har kunnat genomföra sina uppgifter till fullo menar FBA att det oftast har berott på säkerhetsläget. Detta har i sin tur påverkat genomförandet av insatserna som FBA:s personal varit sekunderad till, vilket var särskilt märkbart för den personal som var placerad i Kabul.

FBA framhåller att myndigheten involverades tidigt i arbetet med att utveckla ett koncept för en svensk senior civil representant (SCR) i Afghanistan. Involverade departement och myndigheter kompletterade varandra på ett bra sätt under denna process. Enligt FBA upprepades dock inte detta nära samarbete i lika stor utsträckning inför den konceptuellt unika övergången till så kallad civil ledning av den svenska närvaron i mars 2012.

FBA:s bedömning är att den utsända personalen, utifrån de delvis svåra förutsättningarna, lyckats väl i sina uppdrag och att de på ett påtagligt sätt bidragit till den samlade svenska insatsen vid PRT/TST. För insatserna fanns, framför allt inledningsvis, logistiska utmaningar vilket enligt myndighetens bedömning påverkade den utsända personalens möjligheter att utföra sina uppdrag. Utmaningarna var bland annat kopplade till säkerhetsrutiner, administrativa rutiner, möjligheterna till transporter samt utrustning. Några av de utsända upplevde att de periodvis fick ägna alltför mycket tid åt att hantera logistiska och administrativa frågor snarare än att ägna sig åt politisk rådgivning och rapportering. Vidare fanns utmaningar

i form av oklara former för samverkan mellan berörda myndigheter och departement.

FBA bedömer att insatser tillsammans med Sida inom ramen för EU-projektet *Afghanistan Peace Support Mechanism* som påbörjades 2019 inledningsvis bidrog till ökad kapacitet att genomföra en inkluderande fredsprocess. Detta omfattade ökade möjligheter för kvinnor och civilsamhället att delta på ett meningsfullt sätt. Sammanbrottet av den afghanska fredsprocessen innebar dock att de önskade insatsresultaten och de övergripande effekterna av FBA:s arbete uteblev. Stora delar av FBA:s arbete, inte minst stödet till civilsamhällsplattformen, hade enligt FBA visat sig varit relevant även efter maktövertagandet. Under senhösten 2021 påbörjades ett arbete för att omstrukturera plattformen för att samla och förmedla det afghanska civilsamhällets perspektiv i den nya situationen.<sup>42</sup>

### Polismyndighetens egen bedömning

Polismyndigheten har inkommit med ett underlag som beskriver myndighetens verksamhet i Afghanistan och reflektioner från densamma. Svensk polis bidrog med personal till olika insatser i Afghanistan under åren 2003–2016 inom ramen för biståndet. Finansiering har säkerställts genom årliga regleringsbrev med målsättning att ställa personal till förfogande för insatserna.

Enligt Polismyndigheten bidrog svensk polis över lag på ett värdefullt och högkvalitativt sätt i insatserna. Den långsiktiga önskvärda utvecklingen hade uteblivit av olika skäl: bristande central styrning av polisen och dess utveckling, utbredd korruption samt en annorlunda grundläggande syn på polisverksamhet. När det gällde afghanska kvinnor och flickors situation hade svensk polis bidragit med tillgång till utbildning, främst som rådgivare till inrikesministeriet kopplat till uppbyggnaden av en kvinnlig polisskola i Kabul. Därutöver hade en svensk polis varit projektledare för att utbilda 25 kvinnliga poliser i lärarrollen vid skolan. Vid de hemkomstprogram som genomförts för hemvändande personal har värdefull information delgivits Polismyndigheten om förhållandena i insatserna

---

<sup>42</sup> FBA:s underlag till utredningen.

men också mer praktiska frågor som har att göra med logistik, försäkringar, sjukvård med mera.<sup>43</sup>

#### 4.1.6 Uppföljning av styrning, samordning och samverkan

Kommittén ska enligt direktiven analysera hur styrning, samordning och samverkan inom det samlade nationella och internationella engagemanget har fungerat, såväl vad avser utrikes- och säkerhetspolitiska som biståndsinsatser. I kapitel 3 har en översikt givits av de regelverk och styrdokument som utgjort grunden för detta. Nedan fokuseras på uppföljning av styrning, samordning och samverkan.

Enligt den tidigare Afghanistanutredningen (SOU 2017:16) vidtogs mot slutet av perioden 2002–2014 åtgärder inom Regeringskansliet för en mer samlad och samordnad styrning av engagemanget. Dessa åtgärder hade enligt betänkandet begränsad effekt:

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.<sup>44</sup>

Den särskilda utredaren föreslog bland annat att en särskild funktion skulle inrättas i Regeringskansliet för styrning, analys och uppföljning och efterfrågade en övergripande strategi för hela engagemanget.

En översyn av Sveriges insatser inom ramen för PRT i Mazar-e Sharif utfördes på uppdrag av UD år 2008. Den hade till uppgift att särskilt belysa sambanden mellan civila och militära komponenter i syfte att effektivisera och för att få ett optimalt utbyte av PRT-insatsen i Afghanistan. I översynen föreslogs bland annat att en gemensam svensk strategi för de olika svenska insatserna i Afghanistan borde utarbetas och en departements- och myndighetsöverskridande ledningsgrupp för Sveriges insatser i Afghanistan inrättas. I rapporten förordades att Sverige borde medverka till en bättre balans och en bättre samordning mellan civila och militära insatser. En av slutsatserna var att synergier mellan säkerhetsinsatser och bistånds-

---

<sup>43</sup> Polismyndighetens underlag till utredningen.

<sup>44</sup> SOU 2017:16. *Sverige i Afghanistan 2002–2014*. Betänkande av Afghanistanutredningen.

insatser i Afghanistan var möjliga men att det var mycket komplicerat och krävde noggrann samordning.<sup>45</sup>

Riksrevisionens konstaterade i sin granskning från 2011 att behovet av samverkan kring de svenska bidragen till internationella insatser inte var ny. Redan i mitten av 1990-talet uppmärksammades att det fanns ett behov av samordning mellan olika departement för regeringsbeslut i ärenden som berörde svenskt deltagande i fredsmissioner eller andra internationella uppdrag.<sup>46</sup>

I Utrikesförvaltningsutredningens slutbetänkande ”Utrikesförvaltning i världsklass” (SOU 2011:21) konstaterades bland annat:

Som en röd tråd genom detta betänkande löper också bedömningen att olika politikområdets ömsesidiga beroende av varandra tarvar ökat departementsöverskridande samarbete och gemensam styrning av den svenska utrikespolitiken.

Så som många undersökningar och uppföljningar inte minst i efterdyningarna av kriser har visat, som efter tsunamin 2004<sup>47</sup> och covid-19-pandemin på senare år, innebär förvaltningsmodellen och sektoriseringen i förvaltningen utmaningar i såväl styrning som beslutsfattande inte minst vid kriser:

En sektoriserad förvaltning kräver samverkan och en sammanhållen styrning. [...] Men parallellt med en ökande sektorisering har också en ökad erfarenhet av samverkan vuxit fram hos myndigheterna.<sup>48</sup>

Samtal med personer som deltagit i det svenska engagemanget i Afghanistan under de år som omfattas av utredningen ger en återkommande bild av brister i samordningen, såväl i Sverige som på plats i Afghanistan.

En anledning till utmaningar med samordningen har varit mängden aktörer i Afghanistan. Antalet truppbidragare, givarländer och organisationer på plats har varit mycket stort och dessas intressen har varit till vissa delar sammanfallande och till andra delar inte. Givar-samordning i Kabul har hanterats av FN respektive Världsbanken men inte varit heltäckande. Samordningen har också försvårats av den starkt begränsade kapaciteten hos afghanska myndigheter samt

<sup>45</sup> Oljelund, Anders (2016). Behov av ökad samordning – en lärdom från Afghanistan. Debattartikel den 9 juni 2016 på hemsidan för *Föreningen för Utvecklingsfrågor*.

<sup>46</sup> RiR 2011:14. *Svenska bidrag till internationella insatser*. Riksrevisionen.

<sup>47</sup> SOU 2005:104. *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*. Betänkande av 2005 års katastrofkommission.

<sup>48</sup> Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

att givarländernas beslutsfattande i hög grad har legat på huvudstadsnivå. Samordningsmekanismerna har varit många och på olika nivåer. Flera parallella konstellationer med olika medlemmar hanterade likartade frågor. I brist på konsensus inom EU om platser i de olika organen blev *Nordic plus* (nordiska länderna samt Nederländerna) ett uppskattat samarbetsformat inom biståndet. För civilsamhällesorganisationer har samordningsnätverket ACBAR varit ett forum där svenska organisationer deltagit aktivt.

Det svenska samarbetet med FN-systemet i Afghanistan bedöms generellt ha fungerat väl även om FN:s kapacitet i landet uppfattats vara relativt svag och samordning mellan de olika FN-organen bristfällig. FN-missionen *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (Unama) utgjorde en viktig ingång och samlande kraft.<sup>49</sup>

De perioder då Sverige har varit ordförande i EU, första halvåret 2001 samt andra halvåret 2009, samt då Sverige var medlem i FN:s säkerhetsråd 2017–2018 har gett utökade möjligheter till insyn och agerande. Sverige har verkat för att stärka såväl EU:s som FN:s roller i Afghanistan, inte minst Unamas samordningsroll.

Ambassaden i Kabul har deltagit i samarbetet inom EU-kretsen och i samråd med andra givare samt i dialog och givarsamordning inom Världsbanksfonden ARTF.

Också i andra länders och internationella organisationers utvärderingar påtalas återkommande utmaningar och brister med samordning, samverkan och informationsdelning, såväl nationellt som internationellt (se avsnitt 4.1.8).

#### **4.1.7 Uppföljning av ekonomiska oegentligheter och korruption**

Enligt direktiven ska kommittén ”kartlägga om det har förekommit ekonomiska oegentligheter eller korruption i samband med de insatser som finansierats av Sverige” såväl vad avser de utrikes- och säkerhetspolitiska åtgärderna som biståndsinsatsen i Afghanistan under tiden 2001–2021.

---

<sup>49</sup> Sidas underlag till utredningen.

## Internationella uppföljningar och åtgärder mot korruption

Sedan 2012 har Unama haft ett uttryckligt mandat att bistå den afghanska regeringen i dess antikorrupsionsarbete. Även för EU, Världsbanken och i det bilaterala arbetet har antikorrupsion varit en prioriterad fråga.

Unama publicerade mellan åren 2017 och 2021 årliga rapporter om korruptionen i Afghanistan med fokus på de afghanska åtgärderna för att bekämpa korruption och med förslag på fortsatta konkreta åtgärder. I flera av rapporterna noterades att det fanns afghansk antikorrupsions- och annan relevant lagstiftning samt strukturer på plats för att bekämpa korruptionen som också uppfyllde de krav som ställs inom ramen för FN:s konvention UNCAC. Samtidigt konstaterades att genomförandet brast. Avsaknaden av hållbara säkerhetsarrangemang för personer i rättskedjan som arbetade med korruptionsmål påtalades också. Rapporterna lyfte fram att korruptionen utgjorde ett allvarligt hinder mot utveckling i landet, drev på konflikt, folklig misstro mot myndigheter och påverkade alla delar av det dagliga livet. Det konstaterades också att genomförandet av de flesta av rapporternas rekommendationer skulle kräva fortsatt ekonomiskt samt tekniskt stöd från det internationella samfundet. De afghanska myndigheterna uppmanades också att i brett samarbete med andra aktörer i landet såsom den privata sektorn och NGO:s ta ett större ansvar för genomförande av korruptionsbekämpande åtgärder. I internationella ramverk och överenskommelser för biståndet såsom TMAF och APF har korruptionsbekämpning varit en genomgående prioritering från givarna gentemot afghanska regeringen men inte varit uttryckt som ett villkor för fortsatt stöd.

Amerikanska SIGAR – *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* – har sedan 2008 granskat de amerikanska insatserna i Afghanistan inte minst från ett ekonomiskt perspektiv. År 2016 presenterade SIGAR en omfattande rapport om hur korruption hade skadat de amerikanska insatserna i Afghanistan. Rapporten tog också upp vilka lärdomar som kunde dras och vilka åtgärder som borde vidtas av de lagstiftande församlingarna respektive verkställande organen. Bland annat framhölls vikten av en övergripande korruptionsstrategi med återkommande uppföljning och samverkan mellan de verkställande organen.

Världsbanken beskrev i rapporten ”*Combating Corruption*” hur deras korruptionsbekämpande arbete utvecklats över 20 års tid; vikten av såväl proaktivt förebyggande arbete som att man vidtagit ”rigorösa granskningar” vid misstanke om oegentligheter.

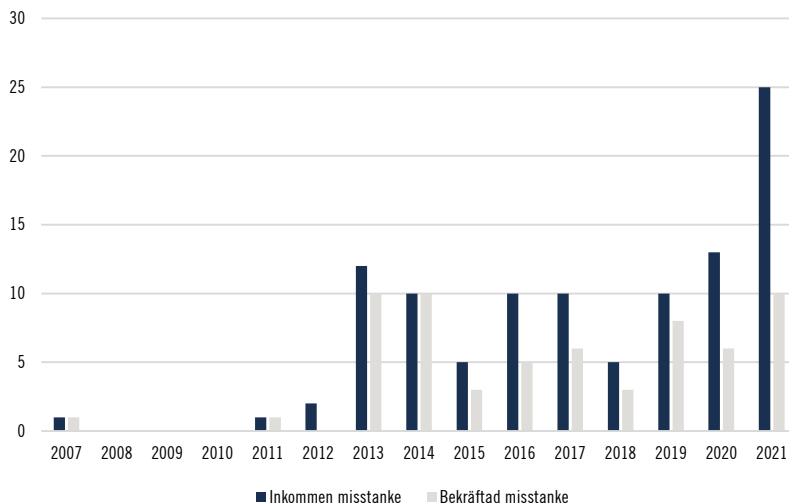
## Svenska uppföljningar och åtgärder mot korruption

De närmast berörda myndigheterna; Försvarmakten, Folke Bernadotteakademin (FBA), Sida, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Polisen; har tillfrågats om det förekommit korruption eller ekonomiska oegentligheter i deras respektive verksamhet. Försvarmakten samt Polisen har i sina respektive svar till utredningen inte konstaterat några rapporter eller utvärderingar om ekonomiska oegentligheter eller korruption kopplade till myndigheternas verksamhet i Afghanistan. FBA samt MSB har i sina svar till utredningen inte lämnat några kommentarer om korruption eller ekonomiska oegentligheter relaterade till sina respektive verksamheter i Afghanistan. I kompletterande samtal har FBA och MSB påpekat att deras verksamhet främst har utgjorts av sekunderingar av egen personal till andra organisationer i Afghanistan.

Sedan 2007 har Sida jämförbar statistisk över antalet inrapporterade fall av misstänkt korruption i samarbetsländer. Sida har i sina svar till utredningen inkommit med en förteckning över utredningar avseende 104 ärenden av misstänkt korruption. Utredningarna har resulterat i 65 fall där misstanke om korruption bekräftats. Figur 4.1 nedan ger en översikt av antalet fall av misstänkt och bekräftad korruption över tid. Dessa fall omfattar insatser genom såväl FN-systemet som stöd via nationella och internationella civilsamhällesorganisationer.

**Figur 4.1 Utredningar av misstänkt korruption i Afghanistan 2007–2021**

Antalet inrapporterade fall till Sida under perioden som lett till korruptionsutredningar samt huruvida misstanke bekräftats



Källa: Sidas underlag till utredningen.

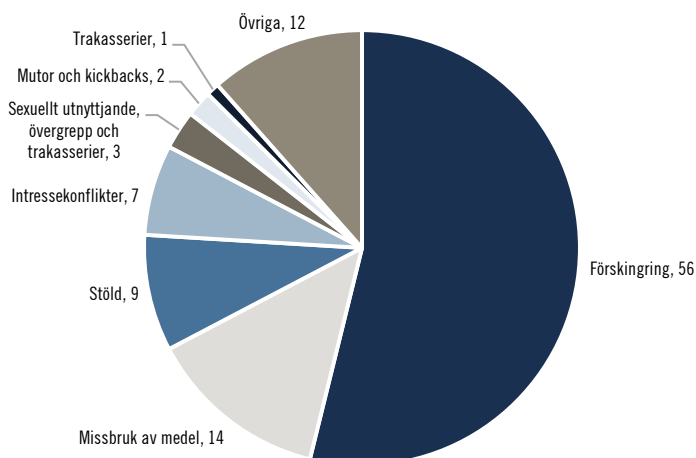
Enligt Sidas kvalitetssäkrings- och utredningsenhet (KUT) kan ökningen av antalet fall över tid i Afghanistan delvis förklaras av att arbetet med att upptäckta korruption inom biståndet successivt har stärkts. En liknande ökning går att utläsa i det totala antalet inrapporterade fall till Sida från alla biståndsländer under perioden.

Figur 4.2 redogör för vilken typ av misstänkt korruption i Afghanistan som de 104 utredningarna har handlat om.



**Figur 4.2 Kategorier av korruptionsärenden 2007–2021**

Antal inrapporterade fall till Sida som lett till korruptionsutredningar under perioden



*Källa:* Sidas underlag till utredningen.

Vid varje inrapporterat fall gör Sida en utvärdering och registrering av ärendet. I den inledande bedömningen beslutas om ärendet ska utredas av Sida, utredas av partner eller endast registreras (om substans eller koppling till svenska medel saknas). En utredning innehåller fyra faser: förutredning, utredning, efterutredning och avslut. I samband med bekräftade korruptionsfall inom insatser i Afghanistan har Sida eller avtalspartner bland annat begärt återbetalning, sagt upp personal och avbrutit avtal med genomförandepartner.<sup>50</sup> Tabell 4.2 ger en översikt över vilka åtgärder som vidtagits av Sida eller avtalspartner vid bekräftad misstanke av korruption i Afghanistan under åren 2007–2021. Både ärenden som berör enskilda civilsamhällesorganisationer och multilaterala partner inkluderas i tabellen.

<sup>50</sup> Sidas underlag till utredningen.

**Tabell 4.2 Översikt av vidtagna åtgärder av Sida eller avtalspartner vid bekräftad misstanke om korruption 2007–2021**

| År   | Inkommen misstanke | Bekräftad misstanke | Typ av bekräftad misstanke i ärendena (antal fall)  | Åtgärder från Sida eller avtalspartner (antal fall)   |
|------|--------------------|---------------------|---|---|
| 2007 | 1                  | 1                   | Förskingring (1)  | Uppsägning eller avsked (1)   |
| 2008 | 0                  | 0                   | –   | –   |
| 2009 | 0                  | 0                   | –   | –   |
| 2010 | 0                  | 0                   | –   | –   |
| 2011 | 1                  | 1                   | Missbruk av medel (1)   | Avslutat samarbete (1)  |
| 2012 | 2                  | 0                   | –   | –   |
| 2013 | 12                 | 10                  | Förskingring (7), missbruk av medel (1), mutor och kickbacks (1), övrigt (1)                                    | Avslutat samarbete (2), disciplinära åtgärder (2), uppsägning eller avsked (7), återkrav (2)  |
| 2014 | 10                 | 10                  | Förskingring (6), intressekonflikter (1), missbruk av medel (1), mutor och kickbacks (1), stöld (1)             | Avslutat samarbete (3), disciplinära åtgärder (1), uppsägning eller avsked (6), återkrav (1)  |
| 2015 | 5                  | 3                   | Missbruk av medel (1), stöld (2)  | Extra kontroller införda (1), disciplinära åtgärder (1), information saknas (1), uppsägning eller avsked (2),                       |
| 2016 | 10                 | 5                   | Förskingring (3), rån (1), stöld (1)  | Ingen åtgärd (1), uppsägning eller avsked (1), återkrav (3)   |
| 2017 | 10                 | 6                   | Förskingring (3), missbruk av medel (3), mutor och kickbacks (1), stöld (1)                                     | Beloppet återbetalat (1), extra kontroller införda (2), kapacitetsstärkande åtgärder (2), uppsägning eller avsked (3), återkrav (2) |
| 2018 | 5                  | 4                   | Förskingring (1), intressekonflikter (1), missbruk av medel (1), stöld (1)                                      | Beslut att inte återkräva p.g.a. särskilda omständigheter (1), pågående ärende (1), uppsägning eller avsked (1), återkrav (1)       |
| 2019 | 10                 | 8                   | Förskingring (4); missbruk av medel (3); sexuellt utnyttjande, övergrepp och trakasserier (1); trakasserier (1) | Avslutat samarbete (1), extra kontroller införda (1), kapacitetsstärkande åtgärder (2), uppsägning eller avsked (3), återkrav (6).  |

| År            | Inkommen misstanke | Bekräftad misstanke | Typ av bekräftad misstanke i ärendena (antal fall)  | Åtgärder från Sida eller avtalspartner (antal fall)   |
|---------------|--------------------|---------------------|---|---|
| 2020          | 13                 | 7                   | Förskingring (3),<br>intressekonflikter (3),<br>missbruk av medel (6),<br>trakasserier (1)  | Avslutat samarbete (2),<br>disciplinära åtgärder (1),<br>extra kontroller införda (1),<br>ingen åtgärd (1), upp-<br>sägning eller avsked (2),<br>återkrav (4)                 |
| 2021          | 25                 | 10                  | Förskingring (3);<br>intressekonflikter (1);<br>missbruk av medel (3),<br>mutor och kickbacks (1);<br>sexuellt utnyttjande,<br>övergrepp och trakasserier<br>(1), stöld (1) | Avslutat samarbete (1),<br>disciplinära åtgärder (6),<br>extra kontroller införda (9),<br>kapacitetsstärkande åtgär-<br>der (6), uppsägning eller<br>avsked (4), återkrav (4) |
| <b>Totalt</b> | <b>104</b>         | <b>65</b>           | –   | –   |

Anmärkning: Ett ärende kan omfatta flera typer av korruption och flera vidtagna åtgärder. Därmed stämmer inte nödvändigtvis totalsumman överens mellan antalet bekräftade fall, typ av korruption och vidtagna åtgärder. Sida påpekar i sitt underlag att även i ärenden där misstanke inte har bekräftats kan den interna utredningen ha upptäckt brister i rutinerna, vilket kan föranleda disciplinåtgärder (t.ex. reprimander), att extra kontroller eller kapacitetsstärkande åtgärder införs.

Källa: Sidas underlag till utredningen.

Sida har under tjuugoårsperioden utarbetat och uppdaterat anti-korruptionsregler; 2002, 2004, 2013 och 2016. År 2012 inrättades ett visseblåsarsystem. I Sidas årsrapporter om myndighetens hantering av korruptionsmisstankar beskrivs hur detta arbete har utvecklats över tid. I de strategirapporter om biståndet till Afghanistan som Sida regelbundet har överlämnat till regeringen har korruptionen varit ett återkommande tema. År 2003 konstaterades att:

Korruptionen har tilltagit. Den drabbar första hand den lokala ekonomin medan biståndet i huvudsak bedöms ligga utanför den korrumperade sfären eftersom medlen till största delen hanteras av givarna.

Korruptionen har tagit större plats i de senare strategirapporterna. I strategirapporten från 2010 framhölls:

För att samarbetet skall genomföras i enlighet med svenska regeringens prioriteringar finns dock ett behov att öka fokus på främjande av jämställdhet, anti-korruption, afghanskt ägarskap, barn/ungdomars rättigheter, liksom en bättre tillämpning av ett konfliktperspektiv.

I den fördjupade strategirapporten från 2017 konstaterades vad gäller det afghanska samhällets uppbyggnad att:

Statsbyggandet i Afghanistan går långsamt framåt. Patron/klientrelationen är den dominerande relationen och grundläggande social infrastruktur saknades till stor del vid talibanregimens fall 2002.

I strategirapporten för perioden 2014–2019 sammanfattades att ”ett område där framstegen alltid är långsamma i förhållande till åtaganden är anti-korruption”. I årsrapporten om Sidas hantering av misstankar om korruption och oegentligheter från 2019 konstaterades att:

Ett högt antal korruptionsmisstankar sammanfaller ofta med verksamhet i konfliktländer, vid humanitära katastrofer och i fragila stater. Det är i dessa kontexter korruptionen är som mest utbredd samtidigt som staterna är som svagast i kampen mot dem. Det är också där biståndet behövs som mest.

I myndighetens årsrapport från 2020 underströks att antikorrupsionsarbetet ”genomsyrar allt vi gör och är en integrerad del av alla projekt vi stöder”. Riktlinjerna sammanfattas med ”alltid förebygga, aldrig acceptera, alltid informera och alltid agera”.

Den tidigare Afghanistanutredningen SOU 2017:16 konstaterade, med hänvisning till det underlag den särskilda utredaren erhållit från Sida, att inga fall av betydande korruption hade rapporterats i den av Sverige finansierade biståndsverksamheten trots den stora korruptionsrisken. I betänkandet återgavs en lista med 15 korruptionsfall 2006–2014, vilken organisation som genomfört insatsen och vilka åtgärder som vidtagits av Sida.

Svenska Afghanistankommittén (SAK) har i sitt underlag till utredningen redogjort för organisationens arbete mot korruption. Korruptionen beskrivs som förekommande i alla sektorer i Afghanistan, ett påtagligt hot mot befolkningen och i praktiken omöjligt att helt undvika i enskilda fall. För att leva upp till SAK:s nolltolerans mot korruption och minimera antalet fall finns ett antal strukturer inom organisationen som ska bedriva ett aktivt och långsiktigt arbete. Dessa strukturer handlar bland annat om en visselblåsarfunktion, en enhet för internrevision som genomför utredningar och en antikorrupsionskommitté som övervakar processer och utredningar. Upptäckta fall av förskingringar och korruption redovisas i organisationens årsrapporter och åtgärder ska enligt SAK vidtas inom utsatt tid. Detta arbete omfattas av kontinuerliga systemrevisioner av bland annat Sida. I en sådan revision från 2020 gavs 28 rekommendationer varav en bedömdes brådskande: att stärka

internrevisionens oberoende genom inrättandet av ett utskott för internrevision inom styrelsen, samt att enheten för internrevision ska rapportera direkt till generalsekreteraren. SAK uppdaterade 2021 sin anti-korruptionspolicy till följd av revisionen för att för- enkla processen.

I flera svenska rapporter under perioden har konstaterats att korruptionen var ”en ödesfråga i Afghanistan”. ARTF:s funktioner med revision och uppföljning var viktiga komplement för att upptäcka korruption i insatser. Sidas regelverk och avtalskrav vad gällde bokföringskapacitet hos partner försvårade ibland stöd till mindre civilsamhällesaktörer på landsbygden, eftersom många saknade sådan kompetens. Stödet till civilsamhället premierade i hög grad större organisationer i inte minst Kabul. Enligt ambassaden i Kabul var antikorrupktion tillsammans med jämställdhet de två mest återkommande frågorna i dialog, samarbete och uppföljning av biståndet i förhållande till den afghanska regeringen. Antikorrupktion var en viktig komponent i det bilaterala avtal om utvecklingssamarbete som Sverige och Afghanistan undertecknade 2015. Sverige har också gett kärnstöd till *Integrity Watch Afghanistan* som rapporterar nationellt om korruptionsmisstankar.

I samtal med personer som har arbetat med insatserna till Afghanistan har korruptionen i landet beskrivits som systemhotande och att den utgjort ett genomgående hinder för såväl det afghanska samhället som de internationella aktörerna att hantera. Det kan konstateras att såväl svenska som internationella aktörers arbete för att identifiera, förebygga och motverka korruption har utvecklats under den tid som omfattas av utredningen. För Sverige har korruption inte enbart varit en teknisk fråga på genomförandenivån, utan regelbundet utgjort en prioriterad fråga i den politiska dialogen med afghanska företrädare.

#### **4.1.8 Andra länders samt internationella organisationers uppföljningar**

I detta avsnitt redovisas i korthet utvärderingar och uppföljningar genomförda av några tongivande respektive jämförbara aktörer i det internationella engagemanget i Afghanistan 2001–2021.

## Danmark

Det danska utrikespolitiska institutet DIIS fick i april 2022 ansvaret för en utvärdering av det danska engagemanget i Afghanistan 2001–2021. Utvärderingen kommer att utmynna i två produkter: dels en analys av hur den afghanska statsapparaten kunde falla samman trots omfattande internationellt civilt och militärt stöd, dels en historisk genomgång av den danska beslutsprocessen 2001–2021 för att dra lärdomar inför framtida insatser. I arbetet involveras forskare från DIIS och danska universitet, externa experter samt allmänheten vid publika seminarier. Den första delstudien, om talibanernas maktövertagande, publicerades i mitten av november 2024.<sup>51</sup> Den andra delstudien, om den politiska beslutsprocessen i Danmark, förväntas bli klar till sommaren 2025.

Danmark har också genomfört en myndighetsgemensam utvärdering av evakueringsinsatsen från Afghanistan 2021. Den beskrivs närmare i kapitel 5.

## Finland

Finlands utrikespolitiska institut FIIA presenterade i december 2022 rapporten ”Finland i Afghanistan 2001–2021: Från stabilisering till värnande av utrikes- och säkerhetspolitiska relationer”. I rapporten konstateras att Finland deltog i det internationella samarbetet i Afghanistan under närmare två decennier med cirka 2 500 soldater och 140 civila krishanteringsexperter samt 398 miljoner euro i bistånd. Afghanistan var därmed Finlands näst största mottagare av utvecklingsbistånd under andra hälften av 2010-talet samtidigt som de finländska insatserna utgjorde en mycket liten del av hela den internationella insatsen.

I studien delas de finländska insatserna in under rubriken ”Finland som välgörare” respektive ”Finland som partner”. Enligt studien var Finlands engagemang i Afghanistan ”motiverad av flera, delvis otydliga och ibland motstridiga mål”. I rapporten konstaterades att det var ”nästan omöjligt att bedöma i vilken utsträckning Finland uppnådde sina mål i Afghanistan, eftersom de inte var tydliga och transparenta”. Rapporten sammanfattar att deltagandet stärkte Finlands

---

<sup>51</sup> Kanwal Sheikh, Mona et al. (2024). *Hvorfor genvandt Taleban magten i Afghanistan?* Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).

transatlantiska relationer och landets ställning i internationellt samarbete och utvecklade den nationella förmågan. En slutsats är att erfarenheterna från Afghanistan kan användas som lärdomar för Finlands framtida kris- och konfliktsituationer.

Ett forskningskonsortium har på uppdrag av Finlands regering undersökt Finlands deltagande i krishanteringsoperationerna i Afghanistan 2001–2021 för att dra lärdomar av dessa och lägga fram rekommendationer inför framtida deltagande i internationella insatser.<sup>52</sup>

## Nederländerna

Nederländerna har gjort flera parallella utvärderingar om Afghanistan. I mars 2023 publicerade den humanitära plattformen KUNO rapporten ”*Balancing Between Ambition and Wishful Thinking*”. Syftet var att få en första bild av vilka lärdomar som kunde dras från 20 år av nederländskt engagemang i Afghanistan. Slutsatsen i rapporten var att den nederländska ambitionen varit för hög i Afghanistan. Efter terrorattentaten 11 september 2001 hade det politiska beslutet att engagera sig i Afghanistan medfört mycket ambitiösa ingångsvärden, vilket enligt rapportförfattarna hade skapat en ond spiral:

Political wishful thinking translates into high ambitions and an accompanying story of success or confident optimism: “The Netherlands can do this, and we will do it”. It leads to a vicious cycle perpetuated by unfair or incomplete reporting and overestimating progress.<sup>53</sup>

Det nederländska utrikesministeriets policy- och utvärderingsenhet (IOB) publicerade i mars 2023 rapporten ”*Between wish and reality*”. Rapporten analyserade det nederländska deltagandet i RSM mellan 2015 och 2021 och konstaterade att det övergripande målet med RSM att bygga upp en självständig afghansk säkerhetsstyrka hade misslyckats. Det nederländska bidraget hade lett till professionalisering av vissa individer inom den afghanska militären, men inte på en strukturell nivå. IOB har också tagit fram rapporten ”*Inconvenient Realities*” från augusti 2023 om Nederländernas stöd till stabilisering

<sup>52</sup> Valtioneuvosto/Statsrådet (2023). *En undersökning av lärdomarna från Afghanistan: Finland siktar på en anpassningsbar och övergripande krishantering.*

<sup>53</sup> Heintze, Peter & Kamminga, Jorrit (2023). *Balancing Between Ambition and Wishful Thinking.* KUNO.

och säkerhet i svaga stater, inklusive Afghanistan. Rapporten framför fyra huvudsakliga slutsatser:

1. Nederländerna och internationella partner hade bidragit till vissa positiva resultat på lokal nivå men lyckades inte bidra till långsiktig stabilitet.
2. Det rådde diskrepans mellan högt ställda politiska ambitioner och möjligheten för nederländska insatser att göra skillnad. Antaganden om att lokalsamhällen snabbt kunde omformas och anpassa sig var orealistiska.
3. Interna politiska och institutionella barriärer hade hindrat det nederländska utrikesministeriet från att arbeta samordnat och anpassa insatserna till de föränderliga förutsättningarna på marken. Vikten av lokalt ägarskap och behovsanalyser från marken hörsammades inte på central nivå.
4. Insatserna tog inte tillräcklig hänsyn till konfliktkänslighet och risken att åsamka skada i sköra, konfliktdrabbade kontexter. Konfliktkänslighet fanns i regel med i utformningen men sällan i uppföljningen av insatserna.

Nederländska *Institute for War, Holocaust and Genocide Studies* (NIOD) i samarbete med *the Netherlands Institute for Military History* (NIMH) utför på uppdrag av den nederländska regeringen en oberoende historisk-vetenskaplig studie av Nederländernas engagemang i Afghanistan 2001–2021. Det omfattande forskningsprojektet väntas presenteras före utgången av 2027.

## Norge

I Norge lades en utredning fram år 2016 för norska utrikes- samt försvarsdepartementet under rubriken ”*En god allierat – Norge i Afghanistan 2001–2014*” (NOU 2016:8). I rapporten konstaterades att Norge då hade deltagit i Afghanistan med cirka 9 000 soldater och använt cirka 20 miljarder norska kronor varav 11,5 miljarder för militära insatser och 8,5 miljarder till civila insatser. Tio norska soldater miste livet och många blev allvarligt skadade. NOU 2016:8 sammanfattade de norska målen som en kamp *med* USA och Nato, *mot* internationell terror och *för* ett bättre Afghanistan. Det kon-



staterades att alliansdimensionen hade varit det viktigaste målet – att ge stöd till USA och bidra till att säkra Natos relevans – och att Norge i hög grad hade uppfyllt målet att vara en god allierad genom sitt stöd. Vad gäller den andra målsättningen att bidra till den internationella kampen mot terrorismen konstaterades att detta mål uppfylldes delvis. Det tredje huvudmålet, att bidra till att bygga en stabil och demokratisk stat i Afghanistan uppnåddes inte. Resultat kunde dock uppvisas vad avsåg insatser för hälsa och utbildning. Även om insatserna var resurskrävande för Norge konstaterades att de norska militära insatserna hade utgjort ungefär 0,26 procent av de totala militära insatserna och 2,3 procent av den totala biståndsinsatsen.

NOU 2016:8 identifierade tre områden som varit centrala för det norska engagemanget: det norska PRT i provinsen Faryab, bidrag till antiterrorssamarbete genom norska specialstyrkor och underlättelsejämsten, samt Norges aktiva fredsdiplomati. Rapporten beskriver uppdraget i Faryab som näst intill omöjligt med tanke på provinsens storlek, Norges begränsade handlingsutrymme och avsaknaden av en samlad strategi. Att ha en tydlig rågång mellan civila och militära insatser – ”den norska linjen” – beskrivs i grunden som positivt för biståndets bärkraftighet och säkerhet. För att få utdelning av tillvägagångssättet krävdes dock en nivå av förståelse och samordning mellan aktörerna som enligt rapporten aldrig uppnåddes. Verksamheten hade inte lett till en positiv utveckling i provinsen.

Norge beslutade i oktober 2024 att tillsätta en utredning som ska utvärdera och dra lärdomar av hela det norska engagemanget i Afghanistan 2015–2021. Utredningen är en fortsättning av den tidigare norska utredningen som omfattade tiden 2001–2014.<sup>54</sup>

## Storbritannien

Storbritanniens engagemang i Afghanistan har utvärderats på flera sätt. Den oberoende kommissionen ICAI (*Independent Commission for Aid Impact*) genomför granskningar av brittiskt bistånd och presenterar dessa till det brittiska underhusets utskott för internationell utvecklingssamarbete. I ICAI-rapporten ”*UK aid to Afghanistan – Country portfolio review*” från november 2022 var den

---

<sup>54</sup> Regjeringen (2024). *Skal evaluere Norges innsats i Afghanistan*.

övergripande slutsatsen att Storbritanniens bistånd till Afghanistan hade saknat ett trovärdigt och realistiskt förhållningssätt till det huvudsakliga målet att bygga en bärkraftig afghansk stat:

[...] We find that the UK's approach contained a number of flaws. It did not rest on a viable and inclusive political settlement, resulting in a long-running counter-insurgency campaign against the Taliban that undermined the legitimacy of the state-building process. The UK's first priority was to support the US in its military campaign, which led to poor choices on the use of aid. Channelling funding in such high volumes through weak state institutions distorted the political process and contributed to entrenched corruption. The creation of a parallel institutional structure to manage international aid drew capacity away from the Afghan administration.<sup>55</sup>

Rapporten framhöll att brittiskt bistånd som gått till grundläggande samhällstjänster genom multilaterala partner hade ökat tillgången till sjukvård, utbildning och bättre infrastruktur för stora delar av afghanska befolkningen. Det stora internationella stödet genom ARTF hade varit viktigt för att tillgodose dessa behov men hade samtidigt varit mer än den afghanska administrationen förmådde hantera. De humanitära behoven ökade samtidigt under perioden och motståndskraften mot framtida kriser var begränsat. Stödet till att stärka kvinnors och flickors ställning hade gett blandade resultat:

Empowering women and girls was a strong focus for UK aid. There were successful pilots on attracting excluded girls back into education and providing services to victims and survivors of gender-based violence, as well as efforts to reform restrictive laws and social norms. While significant numbers of girls and women benefited directly, progress in tackling gender inequality was still at an early stage.

ICAI lade fram tre rekommendationer i rapporten:

1. I komplexa internationella insatser borde storskaligt ekonomiskt stöd till staten enbart ges om det finns en trovärdig och inkluderande politisk lösning i grunden.
2. Brittiskt bistånd till säkerhetssektorn bör inte gå polis- eller säkerhetsstrukturer som inriktar sig på paramilitär verksamhet utan enbart i syfte att skydda befolkningen och upprätthålla rättsstatens principer.

---

<sup>55</sup> ICAI (2022). *UK aid to Afghanistan – Country portfolio review*.

3. Storbritannien behöver systematisera sin scenarioplanering i sköra kontexter, för att bättre reglera biståndsvolymer och programplanering.

Efter augusti 2021 tog utrikesutskottet i det brittiska underhuset initiativ till en utvärdering av landets evakueringsinsats från Afghanistan. Utvärderingen presenterades i maj 2022 och behandlas närmare i kapitel 5.

## Tyskland

På uppdrag av det tyska ministeriet för ekonomiskt samarbete och utveckling (BMZ) har metastudien ”*Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008–2018*” från 2020 gått igenom 148 tidigare utvärderingar av olika länders bistånd till Afghanistan. En sammanfattande reflektion från rapportförfattaren Christoph Zürcher var att internationella givare hade haft en övertro till både sin egen och afghanska partners kapacitet att genomföra komplexa projekt och snabbt åstadkomma social förändring i Afghanistan:

Overall, one finding stands out: the international community has repeatedly overestimated its own capacity and the capacity of its Afghan partners to bring about rapid social change. What has worked best are modest, locally embedded projects with immediate, tangible benefits. What has rarely worked are complex projects aimed at building capacity and changing behaviour. More specifically, interventions in basic health and education, and in improving basic livelihoods, led to results. Interventions in building capacity for the administration, or in sectors such as the rule of law or gender, rarely worked.<sup>56</sup>

En återkommande slutsats i utvärderingarna var att bristen på säkerhet, ett stabilt politiskt landskap och kapacitet hos lokala partner konsekvent hade påverkat genomförandet och uppföljningen av utvecklingsarbetet.

Det tyska parlamentet har tagit initiativ till två utvärderingar beträffande Afghanistan. En parlamentarisk utredning (*1st Committee of Inquiry in the 20th electoral term*) tillsattes i juli 2022 för att ana-

---

<sup>56</sup> Zürcher, Christoph (2020). *Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008–2018*. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ).

lysera framför allt den tyska evakueringen från Afghanistan 2021. En studiekommision (*Lessons from Afghanistan for German's Future Networked Engagement*) sammankallades i september 2022 för att dra lärdomar från Tysklands samlade engagemang i Afghanistan inför framtida insatser. Båda utredningarna är pågående.

Studiekommisionen publicerade i februari 2024 en interimrapport med huvudsakliga lärdomar från det tyska engagemanget. Rapporten beskrev att utgångspunkten för Tysklands engagemang 2001 hade varit att visa solidaritet med USA men att uppgiften hade vuxit med tiden. Det internationella samfundet hade saknat en långsiktig strategi och ett kontinuerligt, självkritiskt uppföljningsarbete hade inte gjorts i tillräckligt stor utsträckning. Afghanska partners förmåga att omsätta snabba projekt hade överskattats medan kontextförståelsen liksom legitimitetsbristen för den afghanska regeringen hade underskattats. Vissa positiva resultat hade uppnåtts inom infrastruktur, utbildning och hälsa. Samarbetet över ministeriegränserna hade utvecklats över tid men alltjämt präglats av interna prioriteringar vilket försvårade ett strategiskt agerande.<sup>57</sup>

## USA

De mest omfattande utvärderingarna av internationella engagemanget har gjorts av den oberoende amerikanska myndigheten *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR). Myndigheten skapades 2008 för att löpande utvärdera och granska USA:s verksamhet i Afghanistan och har genom åren producerat många rapporter för att dra lärdomar av det amerikanska engagemanget. Som redovisats i avsnitt 4.1.7 har SIGAR bland annat undersökt hur korruptionen i Afghanistan har påverkat de amerikanska insatserna.

I sin sammanfattande rapport ”*What We Need to Learn*” från 2021 lyfte SIGAR fram de omfattande svårigheterna med samhällsbyggande insatser under pågående väpnad konflikt. Lärdomarna sammanfattades i sju huvudsakliga punkter:

1. Strategi – brist på en över tid och mellan aktörer sammanhängande strategi.

---

<sup>57</sup> Study Commission on Lessons from Afghanistan for Germany's Comprehensive International Engagement in the Future (2024). *Extract of Interim Report*.

2. Tidslinjer – systematisk underskattning av hur snabbt förändring skulle kunna ske i Afghanistan.
3. Hållbarhet – många institutions- och infrastrukturprojekt präglades av kortsiktighet.
4. Personal – rekryteringssvårigheter och motstridiga arbetssätt mellan civila och militära komponenter.
5. Osäkerhet – den svåra säkerhetssituationen hämmade utvecklingen.
6. Kontext – den amerikanska administrationen förstod inte den afghanska kontexten.
7. Uppföljning och utvärdering – personalrotation och säkerhetssituationen försvårade uppföljningen, vilken nedprioriterades till förmån för att åta sig nya projekt.<sup>58</sup>

SIGAR har därtill producerat rapporter som analyserar varför den afghanska regeringen respektive de afghanska säkerhetsstyrkorna kollapsade. I rapporten ”*Why the Afghan Government Collapsed*” från november 2022 framhöll SIGAR bland annat att utslutningen av företrädare för den islamiska republiken i samband med förhandlingarna i Doha hade försvagat den afghanska regeringens ställning.

I SIGAR-rapporten ”*Why the Afghan Security Forces Collapsed*” från februari 2023 framhölls bland annat att de afghanska säkerhetsstyrkorna hade varit starkt beroende av amerikanskt flygunderstöd och militärt ledarskap, inte minst eftersom den afghanska militären hade byggts upp enligt modern amerikansk förlaga. När det internationella trupptillbakadragandet inleddes i maj 2021 och stödfunktionerna försvann var de afghanska säkerhetsstyrkorna varken logistiskt eller numerärt rustade att stå emot talibanrörelsens offensiv.

## EU

På uppdrag av Europaparlamentet genomförde dr Oz Hassan vid universitetet i Warwick i Storbritannien en studie av Europeiska unionens stöd till Afghanistan under 20 års tid och vilka lärdomar

---

<sup>58</sup> Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (2021). *What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction*. SIGAR 21-46-LL.

som kunde dras av detta: ”Afghanistan: Lessons learnt from 20 years of supporting democracy, development and security”. I studien konstaterades att EU var en av många aktörer i Afghanistan som stödde de åtgärder som initierats av USA efter terroristattacker den 11 september 2001. Trots att landet hade varit EU:s största mottagare av utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd under 20 års tid fann författaren att EU:s insatser varit otillräckliga och djupt bristfälliga (*”deeply flawed”*). Studien fann att en grundläggande missbedömning var att tro att Afghanistan var ett oskrivet blad där en ny stat skulle kunna byggas och att EU varit för långsamt med att inse korruptionens betydelse i landet. Ett annat misslyckande enligt rapportförfattaren var att EU hade varit oförmöget att frikoppla sin strategi i Afghanistan från amerikanska kortsiktiga intressen. USA:s politiska beslut i tidigt skede, såsom att exkludera talibanrörelsen från Bonn 2001 och bereda väg för Norra alliansen, hade fått långtgående efterverkningar. Trots sin dominerande roll i Afghanistan hade USA aldrig utarbetat en långsiktig strategi eller ett effektivt samarbete med andra deltagande aktörer.

EU:s tidigare sändebud till Afghanistan Francesc Vendrell beskrev i en rapport från 2011 konsekvenserna av de beslut som fattades i internationella engagemangets inledningsskede. Beslutet att inte bjuda in talibanrörelsen till Bonnkonferensen 2001 hade skapat en ny asymmetri i Afghanistan där Norra alliansen tog plats och makt i regeringen. Den särskilda *loya jirgan* 2002 för att utse övergångsregeringen hade enligt Vendrell förberetts relativt representativt och öppet. Genomförandet och utfallet av den nationella församlingen påverkades dock av att krigsherrar som inte varit bland de utvalda delegaterna på kort varsel begärt och beviljats plats på främsta raden och i den innersta kretsens förhandlingar. *Loya jirgan* biföll i en omröstning att Karzai fortsatte som övergångs-president. Regeringens sammansättning, där krigsherrarna kom att ingå, presenterades däremot utan omröstning. Kursen för den nya republiken, med ökande korruption som följd, hade satts redan 2002 och hade varit svår att bryta därefter enligt Vendrell.<sup>59</sup>

I samtal med kommitténs ordförande och sekretariat har EU:s utrikestjänst (EEAS) beskrivit interna processer för att identifiera lärdomar om EU:s engagemang i Afghanistan. Lärdomarna omfattade

---

<sup>59</sup> Vendrell, Francesc (2011). *From Bonn 1 to Bonn 2: Afghanistan's missed opportunities*. Afghanistan Analysts Network.

bland annat att de internationella ansträngningarna i Afghanistan, som EU hade varit en del av, inte hade tagit hänsyn till kontexten eller uppmärksammat möjligheter till försoningsprocesser i tillräckligt hög utsträckning. De höga bistandsflödena hade bidragit till afghanska republikens bistandsberoende och korruption. Tillsammans med en inledande brist på EU-samordning och en känsla av att Afghanistanprojektet var ”*too big to fail*” hade dessa faktorer inverkat negativt på det internationella engagemanget och utvecklingen i Afghanistan.

## Nato

Nato har efter augusti 2021 producerat en *lessons learned*-rapport om den internationella militära insatsen i Afghanistan. I en artikel beskriver John Manza, huvudansvarig för Natos rapport, de övergripande slutsatserna. Fyra lärdomar formuleras:

1. Att den militära insatsen borde ha bibehållit fokus på förövarna efter 11 september och inte skiftat fokus till talibanerna.
2. Att den internationella insatsen inte skulle ha vuxit till att inkludera kapacitetsbyggnad i den utsträckning som den gjorde.
3. Att de afghanska säkerhetsstyrkorna inte skulle byggts upp enligt amerikansk och Nato-präglad modell.
4. Vikten av att rapportera sanningsenligt och objektivt om bristerna på marken.<sup>60</sup>

Lärdomarna från Natos engagemang i Afghanistan under 20 år diskuterades vid Natos utrikesministermöte i Riga i slutet av 2021. Slutsatserna från lärdomsprocessen hösten 2021 omfattade bland annat ett konstaterande av Nato att det internationella samfundet hade gjort massiva investeringar i Afghanistan och att man hade haft ambitioner som vida översteg terrorbekämpning, även om Nato hade nått stora framsteg på detta område. Den bredare målsättningen att bygga ett stabilt Afghanistan, där det förvisso hade funnits viktiga landvinningar, hade visat sig vara extremt utmanande. Alliansen borde därför, vid eventuella framtida insatser, återkommande väga sina

---

<sup>60</sup> Manza, John (2022). *I wrote NATO's lessons from Afghanistan. Now I wonder: What have we learned?* Atlantic Council.

strategiska intressen och vara högst medvetet om riskerna med att utvidga åtagandet. Nato borde enligt sin egen bedömning sätta upp realistiska och uppnåeliga mål och söka större deltagande från andra internationella aktörer som var mer lämpade att ”leverera dessa icke-militära effekter”. Natos insats i Afghanistan drev på integrationen och den militära interoperabiliteten med allierade och partnerländer vilket ökade alliansens politiska styrka och stridsförmåga. Nato borde också i framtida utbildningsinsatser noga överväga värdlandets politiska och kulturella normer och samhällets förmåga att tillgodogöra sig kapacitetsbyggande och utbildning. Rapportering från fältet under tiden för Isaf och RSM hade ofta varit försenad och tyngts av processer vilket försvårade effektiv utvärdering och relevant styrning av insatsen.<sup>61</sup>

## Världsbanken

Uppföljning och granskning av Världsbankens verksamhet och stöd, framför allt via ARTF, har skett genom regelbundna externa utvärderingar och rapporter. Extern uppföljning av fondens löpande kostnader har skett sedan 2002. Eftersom säkerhetsläget i varierande utsträckning har påverkat Världsbankens möjlighet att följa upp enskilda projekt sjösattes år 2011 ett program för tredjeparts-uppföljning i fält (*Third Party Monitoring*, TPM) för insatserna inom ARTF.<sup>62</sup> Årliga revisionsrapporter om ARTF:s verksamhet har publicerats inom ramen för TPM, liksom återkommande utvärderingar av de upphandlade externa utvärderarna själva.

Enligt TPM-rapporten för 2021, publicerad året därpå, hade uppföljningen genomförts av drygt tusen afghanska och internationella experter i form av fältbesök, telefonintervjuer, revision av finansiella dokument, avtal och lönelistor. För första halvåret fram till augusti 2021 hade nästan alla projektutbetalningar följt Världsbankens riktlinjer men svagheter fanns bland annat i upphandlingsförfaranden där okvalificerade kandidater hade tilldelats kontrakt. Talibanernas maktövertagande hade till en början kraftigt påverkat uppföljningens omfattning och karaktär men hade kunnat fortsätta efter ett par måna-

---

<sup>61</sup> Nato (2021). *Afghanistan Lessons Learned Process – November 2021 Factsheet*. NATO Public Diplomacy Division.

<sup>62</sup> World Bank (2012). *Guidance Note Series – Third Party Monitoring*.



der.<sup>63</sup> En upphandlad genomlysning av tredjepartsuppföljningen 2014–2019 undersökte TPM-aktörernas metodik, genomförande och huruvida deras rapportering hade varit användbar för tilltänkta målgrupper. Rapporten framhöll att den externa uppföljningen av ARTF:s löpande och projektbaserade kostnader hade varit ett avgörande och flexibelt verktyg för Världsbankens anpassning och kvalitetsgranskning av fondens verksamhet. Världsbanken, den afghanska regeringen och givare hade över lag varit nöjda med den externa uppföljningen. Kritik från givare hade dock framförts att de hade börjat få tillgång till dessa rapporter i sin helhet först från 2018.<sup>64</sup>

Flera externa utvärderingar av ARTF och dess program har tagits fram under tjugoårsperioden. I en effektstudie från 2013 av lokalsamhällesprojektet NSP beskrivs dess insatser till stöd för lokalsamhällets ökade tillgång till grundläggande samhällstjänster genom de lokala utvecklingsråden. Studien pågick under flera år och undersökte NSP:s effekter genom att efterlikna ett slumpmässigt urval av byar som antingen omfattades av projektet eller inte. Resultatet i studien visade på att NSP påtagligt hade förbättrat byarnas tillgång till dricksvatten, elektricitet, utbildning och hälsovård för kvinnor och flickor. Enligt rapporten hade NSP också haft en märkbar effekt på kvinnors deltagande i lokalsamhället. Däremot hade projekten inte lett till några konstaterade förbättringar vad gällde bevakning, infrastruktur, inkomstnivåer eller pojkars skolgång.<sup>65</sup>

I en annan extern utvärdering av Världsbankens landprogram för Afghanistan 2002–2011 konstateras att Världsbankens portfölj varit högst relevant för situationen i Afghanistan, men att pågående program borde ha varit snabbare på att anpassas beroende på utvecklingen på marken. Motsägelsefulla budskap och konkurrerande projekt från olika givare hade också försvårat programmeringen.<sup>66</sup>

På uppdrag av Världsbanken och dess givare har två stora utvärderingar av ARTF genomförts av det norska konsultföretaget Scanteam 2008 respektive 2017. Sida har också genomfört en utvärdering av ARTF år 2015.

---

<sup>63</sup> World Bank Afghanistan (2022). *Third Party Monitoring Agent 2021 Annual Report*.

<sup>64</sup> Rider, Jonathan & Skillings, Daniel (2021). *Independent Review – ARTF Third-Party Monitoring Agent Performance*. Aleph Strategies Limited.

<sup>65</sup> Beath, Andrew et al. (2013). *Randomized Impact Evaluation of Afghanistan's National Solidarity Programme*.

<sup>66</sup> Independent Evaluation Group (2012). *Afghanistan Country Program Evaluation, 2002–11: Evaluation of the World Bank Group Program*.

En gemensam slutsats i de tre utvärderingarna var att ARTF hade varit värdefull för att samordna biståndet och göra det effektivare för både mottagaren, den afghanska regeringen, och för givarna. Framför allt under den första tiden efter tillträdet hade regeringen i den islamiska republiken Afghanistan mycket begränsad kapacitet att hantera det stora biståndsflödet. Fonden innebar att den enorma börda som avtal och administration från delar av 26 enskilda givares bidrag skulle inneburit kunde undvikas. För givarna innebar fonden också stora fördelar: en betydande samordning beträffande målformulering och genomförande och beträffande administrativ hantering och kontroll. Enligt utvärderingarna hade det i perioder funnits vissa motsättningar mellan idén om en givargemensam fond och det faktum att flera givare hade öronmärkt bidrag i enlighet med det egna landets uppfattningar om vad som borde getts stöd.

### Avslutande kommentar om internationella utvärderingar

Kommittén noterar de gemensamma dragen i olika länders och organisationers utvärderingar. Många länders insatser hade präglats av föränderliga och otydliga mål samt en bristande kontextförståelse. USA:s dominans i sammanhanget var både en garant för engagemanget och en försvårande omständighet i brist på en tydlig och sammanhängande amerikansk strategi. Professionaliseringen av de afghanska säkerhetsstyrkorna och det afghanska ägarskapet uteblev. Många utvärderingar lyfter att det internationella engagemanget lett till positiva resultat, framför allt för utbildning och hälsa, men också hur det gödde korrruptionen och biståndsberoendet i den afghanska republiken. Bristande samordning såväl nationellt som internationellt och det komplexa landskapet med många aktörer är ett annat återkommande tema. Uppföljning skedde men i för liten utsträckning och försvårades av det gradvis allt sämre säkerhetsläget. Detta är i linje med kommitténs egna observationer och slutsatser.

## 4.2 Målsättningar och måluppfyllelse

Enligt direktiven ska kommittén identifiera och redovisa målsättningarna för och resultat av såväl utrikes- och säkerhetspolitiska insatser som biståndsinsatser inom det svenska engagemanget. Vidare specificeras att kommittén ska utvärdera både målsättningarnas relevans och huruvida de uppnåtts.

Frågor kring målsättningar och måluppfyllelse behandlas på flera ställen i betänkandet. I kapitel 3 redovisas målsättningarna som de angetts i propositioner, policydokument, strategier och andra relevanta styrdokument. Redovisningen åtföljs i detta kapitel av kommitténs sammanfattning och bedömning av målsättningarna och huruvida de har uppfyllts. Denna sammantagna bedömning bygger på den kartläggning och resultat som redovisats i avsnitt 4.1. Detta avsnitt (4.2) om mål och måluppfyllelse leder vidare till resonemanget i kapitel 6 om lärdomar av det samlade engagemanget.

Kommitténs slutsatser om mål och måluppfyllelse bygger på en bred genomgång av propositioner, strategier, policyer och beslut; redovisningar och rapporter; svenska och internationella utvärderingar; föredragningar och diskussioner vid 17 kommittésammanträden, konsultrapporter, deltagande i och anordnande av seminarier, samt ett stort antal samtal och intervjuer (se bilaga 3). Kommittén har även dragit nytta av de resultat och bedömningar som berörda myndigheter har redovisat i underlag och samtal.

### 4.2.1 Ramverk för kommitténs bedömning och slutsatser om mål och måluppfyllelse

I den särskilda utredaren Tone Tingsgårds utvärdering av det svenska engagemanget i Afghanistan 2002–2014 fanns enligt direktiven ett särskilt fokus på norra Afghanistan (SOU 2017:16). Kommitténs uppdrag omfattar det längre tidsperspektivet 2001–2021 och har inte något särskilt geografiskt fokus i Afghanistan. I enlighet med direktiven ska kommittén beakta såväl tidigare svenska utvärderingar, inklusive SOU 2017:16, som internationella sådana.

Kommitténs resonemang om mål och måluppfyllelse bygger på ett antal faktorer som kommittén vid en sammanvägd bedömning funnit relevanta. Dessa frågor, aspekter och perspektiv redovisas i ramverket nedan:

- *Vikten av att beakta kontexten och komplexiteten.* Kommittén har i sitt arbete kunnat konstatera betydelsen av att ha tillräcklig kunskap om Afghanistan, såväl de sociala strukturerna som aktörerna i landet. Detsamma gäller det regionala perspektivet. Komplexiteten för en stor internationell insats som den i Afghanistan behöver beaktas. Kontextmedvetenhet innebär också att ta hänsyn till hur sakförhållandena såg ut när olika beslut fattades och hur dessa har förändrats över tid.
- *Ett svenskt engagemang, eller inte?* Kartläggningen av det svenska engagemanget 2001–2021 har visat att den svenska militära insatsen motsvarade knappt en procent av den totala internationella insatsen där USA utgjorde den dominerande aktören. På biståndsområdet låg andelen på ca 2,8 procent över hela perioden. Av dessa siffror framgår tydligt att det inte går att se det svenska engagemanget i ett vakuum, isolerat från andra aktörer. I stället är det viktigt och nödvändigt att se på det svenska engagemanget som del av, som ett bidrag till, en större helhet. Detta faktum har därför genomsyrat kommitténs bedömning och slutsatser av de svenska insatserna.
- *Olika kanaler med olika styrsystem.* Ett svenskt engagemang som del av ett större sammanhang innebär att verksamhet till stor del sker genom och styrs av andra. Detta gäller inte minst den militära delen där Nato, som under lång tid ledde den multinationella militära insatsen, i hög grad satte ramar och inriktning för de deltagarna länderna, däribland Sverige. Detta har inte uteslutit att det funnits möjligheter att driva vissa frågor och aspekter, exempelvis genomförandet av FN-resolutionen 1325 om kvinnor, fred och säkerhet (*Women, Peace and Security* – WPS). På utvecklingsområdet har en stor del av det svenska stödet skett genom den Världsbanksledda fonden ARTF men också genom andra mellanstatliga och multilaterala aktörer, främst FN och till viss grad EU. Möjligheten för enskilda deltagarländer att påverka sådana insatsers planering och genomförande har därmed fått ske genom dessa strukturer, vilket behöver beaktas.
- *En samlad insats, eller inte?* Många av de styrdokument som legat till grund för Sveriges engagemang i Afghanistan lyfter vikten av en samlad insats och av samarbete mellan olika myndigheter och aktörer på plats (propositioner för Isaf och RSM,

strategin från 2010, riktlinjer från 2012, utvecklingsstrategier). Den tidigare Afghanistanutredningen (SOU 2017:16) konstaterade att ”det svenska engagemanget var mindre sammanhållet än vad som angavs”. Mot denna bakgrund har såväl de faktiska förhållandena som förutsättningarna för en samlad insats beaktats.

- *Insatser med olika inriktning, upplägg och tidsperspektiv.* Såväl det svenska som det internationella engagemanget uppvisar en bredd av stöd och insatser som förändrats över tid. Före 2001 hade det internationella stödet under många år varit fokuserat på främst humanitära insatser. Efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 var fokus inledningsvis bekämpning av terrorism för att därefter övergå till att med militära medel stärka landets säkerhet. Samtidigt inriktades de civila insatserna på att stödja Afghanistans politiska, ekonomiska och sociala utveckling. Det internationella biståndet breddades med tiden från konkreta insatser och projekt på specifika områden som utbildning och hälsa till mer omfattande strukturella processer för samhällsutveckling och statsbyggnad. Ett resonemang om mål och måloppfyllelse behöver ta hänsyn till dessa förändringar över tid. Perspektiven och prioriteringarna kan för svensk del också skifta beroende på forum, sammanhang och aktör.
- *Insatser med olika bredd och syfte.* Den samlade insatsen innehöll många komponenter – däribland riktade och integrerade biståndsinsatser samt dialog. Exempelvis visar åtgärder för att förbättra kvinnors och flickors situation att dessa behöver omfatta många områden och sektorer. På policynivå kan det handla om att föra fram svenska värderingar, att i den politiska dialogen driva en angelägen fråga, bilateralt, tillsammans med likasinnade (*Nordic plus*) och multilateralt (EU, FN). Det är viktigt att beakta vilka instrument som passar bäst för vilket ändamål.
- *Uttalade och underförstådda målsättningar.* De mål som redovisas i propositioner, policy- och styrdokument har formulerats på varierande sätt över åren. I SOU 2017:16 valde den särskilda utredaren att summera målen under sex punkter. I resonemanget nedan kommenteras dessa punkter med bäring på den längre tidsperioden 2001–2021. En annan fråga är underförstådda mål som kan ha varit del av det svenska ställningstagandet för denna insats.

Såväl uttalade som underförstådda mål har legat till grund för kommitténs bedömning.

#### 4.2.2 Vilka var målsättningarna?

Kommittén har funnit att det har saknats en heltäckande och styrande målbild för det svenska engagemanget i Afghanistan under 2001–2021. De övergripande målsättningar så som de redovisats i propositioner, strategier och andra styrdokument för det svenska engagemanget i Afghanistan har i hög grad varit breda, vaga och inte alltid samstämmiga. Målsättningarna har varierat över tid. I vissa fall har de även varit underförstådda, vilket försvårat både ett effektivt genomförande och samarbete samt uppföljning och analys. Detta gäller både det utrikes- och säkerhetspolitiska området och utvecklingsområdet.

Nedan följer en uttolkning av de målsättningar som kommittén i sitt arbete har identifierat för verksamheten under 2001–2021. Avslutningsvis i avsnittet sammanfattas dessa målsättningar i ett antal punkter.

#### Utrikes- och säkerhetspolitiska målsättningar

På det utrikes- och säkerhetspolitiska området konstaterar kommittén att fokus i det internationella engagemanget i Afghanistan inledningsvis, efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001, huvudsakligen låg på *bekämpning av terrorism* och solidaritet med USA som drabbats av attackerna. FN:s säkerhetsrådsresolutioner, som Isafs närvaro i Afghanistan baserades på, betonade världsgemenskapens stöd till de internationella ansträngningarna att ”utrota terrorism” (*root out terrorism*). Med hjälp av den internationella närvaron skulle landets stabilitet stärkas. Säkerhet i Afghanistan, och därmed också i omvärlden, skulle åstadkommas inte minst genom deltagarländernas, däribland Sveriges, *stöd till och utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna*. Genom att successivt stärka de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga skulle de med tiden kunna överta ansvaret för säkerheten i landet. Arbetet inriktades alltmer på kapacitetsbyggande insatser för att kunna överföra ledningsansvaret för säkerheten till de afghanska myndigheterna. Detta

skedde bland annat med hjälp av OMLT-grupper genom vilka den rådgivande internationella militära personalen utbildade och samverkade med de afghanska säkerhetsstyrkorna. Ansvar för säkerheten överlämnades till de afghanska myndigheterna vid utgången av 2014.

Ett genomgående syfte med insatserna har varit att *bidra till säkerhet och stabilitet i bred bemärkelse*, såväl i Afghanistan som genom detta också i omvärlden. Ett allvarligt och oförutsägbart säkerhetsläge i Afghanistan var att betrakta som ett avgörande hinder mot landets utveckling varför ett fortsatt internationellt engagemang och stöd var centralt. Instabilitet och öppen konflikt i Afghanistan riskerade att få allvarliga konsekvenser också för regionen och globalt.

I proposition 2011/12:29 samt 2012/13:41 framhölls att stöd till demokratisk utveckling och fattigdomsbekämpning utgjorde den överordnade målsättningen för de svenska insatserna och att stöd till förbättrad säkerhet utgjorde ett led i att uppnå detta. Det svenska styrkebidraget i Afghanistan reducerades successivt från 2012. När transitionsprocessen avslutades och säkerhetsansvaret i landet överlämnades till de afghanska myndigheterna gick det internationella samfundets engagemang i Afghanistan in i en ny fas. Från 2015 övergick det svenska militära bidraget till att utgöra en utbildningsinsats inom ramen för den Nato-ledda militära utbildnings- och rådgivningsinsatsen RSM. Genom att stödja utvecklingen av RSM skulle långsiktig stabilitet uppnås.

Ett annat mål har varit att *öka trovärdighet för och förmåga hos Sverige som deltagare i internationella insatser*. Kommittén har i detta ingen annan mening än den tidigare Afghanistanutredningen (SOU 2017:16) som i sin summering av målsättningar för tiden 2002–2014 lyfte fram ett liknande mål inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området.

Därtill finner kommittén att ett underliggande men inte tydligt uttalat mål har varit av betydelse. Även om Sverige redan tidigare hade bidragit till och deltagit i Nato-ledda operationer var Afghanistaninsatsen den insats där Sverige tog ett tydligt steg vidare i att spela en viktig roll i en Nato-ledd insats, bland annat genom att åta sig ett ansvar för den stora regionala återbyggnadsenheten, *Provincial Reconstruction Team* i Mazar-e Sharif. Ett bibehållande och stärkande av den transatlantiska länken, de utrikes- och säkerhetspolitiska relationerna med USA samt andra ledande Natoländer, utgjorde här

en viktig del av helheten. Liknande förhållningssätt återspeglas också i de utvärderingar de nordiska länderna gjort av sina Afghanistan-engagemang. Den norska utvärderingen fick som titel ”En god allierad”. Finland, som liksom Sverige var ett truppbidragar- och partnerland till Nato vid tiden för Afghanistaninsatsen, genomförde mer nyligen en utvärdering som talar om Finland som välgörare, och Finland som partner. Den finländska utvärderingen menade att det senare, mer outtalade syftet, hade företrädare framför det förstnämnda mer uttalade målet. Kommittén finner att *viljan och betydelsen av att vara en god partner och att stärka samarbetet med Nato utgjorde en central komponent också för det svenska agerandet.*

### Biståndspolitiska målsättningar

På utvecklingsområdet kan kommittén konstatera att de övergripande målen som de sammanfattas och tolkas i den tidigare utredningen SOU 2017:16 (se avsnitt 4.1.1) i stort sett gäller även för hela perioden 2001–2021. Målsättningar som i stor utsträckning har varit konsekventa över tid är *ett övergripande fokus på minskad fattigdom däribland genom ekonomisk och social utveckling, ett mer demokratiskt och inkluderande samhälle samt en stärkt ställning för kvinnor och flickor.*

Samtidigt noteras att de strategier för bilateralt utvecklingssamarbete som varit aktuella under perioden ofta beskrivit att Sveriges roll har handlat om att *”bidra till att stärka förutsättningarna”* för ett visst mål. Av detta framgår att de svenska biståndsinsatserna inte på egen hand förväntades uppfylla angivna mål utan att det behövde ske tillsammans med andra aktörer. Detta förtydligande är betydelsefullt vid en bedömning av resultat och målpuppfyllelse.

### Områdesöverskridande målsättningar

Utöver de utrikes- och säkerhetspolitiska samt biståndspolitiska målsättningarna har kommittén identifierat ett antal målsättningar som sträcker sig över flera områden.

- *Bidra till säkerhet och stabilitet för att möjliggöra utveckling och skapa utrymme för freds- och försoningsprocesser.* Under tiden för



det internationella engagemanget blev det alltmer tydligt att säkerhet och stabilitet utgör centrala förutsättningar för att kunna uppnå övriga mål. Säkerhet och stabilitet behövdes inte minst för att öka invånarnas möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor och få del av en rättvis och hållbar utveckling. Betydelsen av sambandet mellan fred, säkerhet och utveckling har lyfts fram sedan länge och i olika sammanhang, bland annat av FN:s generalförsamling. I den ”Dagordning för utveckling” (A/48/935) som antogs av generalförsamlingen 1994 konstaterade FN:s medlemsstater att utveckling är det starkaste fundamentet för fred, men också att fred är grunden för utveckling.<sup>67</sup> Dessa kopplingar lyftes särskilt fram i den strategi som regeringen antog i juli 2010 för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan. Strategin betonar att Sverige stödjer det internationella samfundets engagemang i Afghanistan och fastställer mål och riktlinjer för det svenska stödet. Såväl regering som en majoritet i riksdagen har framhållit att Sverige, inte minst genom EU och FN, skulle verka för freds- och försoningsprocesser i Afghanistan.

- *Bidra till statsbyggnad och kapacitetsutveckling.* Viljan att bidra till byggandet av en effektiv stat i Afghanistan kom att bli en allt tydligare och central målsättning. Statsbyggnad och kapacitetsuppbyggnad blev en uttalad del av den målbild som styrde samarbetets inriktning såväl för Sverige som det internationella samfundet. Ett element i detta arbete var att inom ramen för Isaf och RSM bidra till att stärka den afghanska säkerhetsstrukturen och säkerhetsstyrkornas förmåga. På utvecklingsområdet har Sveriges stöd till statsbyggnad och kapacitetsutveckling under perioden 2001–2021 främst gått genom multilaterala aktörer, inte minst Världsbanken, som del av deras samarbete med den afghanska staten.
- *Bidra till att förbättra kvinnors och flickors situation i Afghanistan.* Prioriteringen av jämställdhetsfrågor på det utrikes- och säkerhetspolitiska området har utvecklats under perioden 2001–2021. Insatser till stöd för kvinnor och flickor i Afghanistan har för Sverige varit en politiskt prioriterad fråga genom hela engagemanget. FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred

---

<sup>67</sup> A/48/935. *An agenda for development – Report of the Secretary General.*

och säkerhet har spelat en avgörande roll, inte minst för att utveckla jämställdhetsperspektivet inom den militära insatsen. På biståndsområdet har kvinnor, flickor och jämställdhet varit en genomgående målprioritering. Många utvecklingsstrategier har särskilt betonat att jämställdhetsperspektivet bör integreras i samtliga biståndsinsatser, utan att utesluta riktade insatser då sådana krävs.

- *Civil-militär samverkan.* Att se fred, säkerhet och utveckling i ett sammanhang kom att lyftas fram alltmer. Som en del av detta betonades vikten av ett civil-militärt samarbete i såväl det internationella som det svenska engagemanget. Det fanns en hög retorik kring begreppet ”civil-militär samverkan”. Samtidigt fanns ingen tydligt formulerad definition av vad som åsyftades med detta begrepp, inte heller hur en sådan samverkan skulle genomföras. Det bidrog till att samsyn saknades om vad begreppet faktiskt innebar, inklusive dess tillämpning i olika sammanhang. Civil-militär samverkan betonades framför allt från 2009 till och med 2014 som ett centralt verktyg för att möjliggöra en samlad svensk insats i Afghanistan.

Kommittén sammanfattar de delvis konstanta, delvis föränderliga målsättningarna för Sveriges samlade engagemang i Afghanistan 2001–2021 som:

- Bidra till säkerhet och stabilitet i bred bemärkelse, inledningsvis framför allt genom bekämpning av terrorism och därefter bland annat genom att stärka de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga.
- Bidra till uppbyggnaden och kapacitetsutvecklingen av den afghanska staten.
- Bidra till att stärka förutsättningarna för minskad fattigdom.
- Bidra till att stärka förutsättningarna för ekonomisk och social utveckling.
- Bidra till att stärka förutsättningarna för ett demokratiskt och inkluderande samhälle.
- Bidra till att stärka ställningen för kvinnor och flickor.

- Stärka den transatlantiska länken och samarbetet med Nato.
- Öka trovärdighet för och förmåga hos Sverige som deltagare i internationella insatser.
- Genomföra en samlad svensk insats i arbetet med övriga målsättningar.

#### 4.2.3 Var målsättningarna relevanta?

I kommittédirektiven fastslås att målsättningarnas relevans och huruvida de uppnåtts ska utvärderas. Nedan följer kommitténs bedömning vad gäller målens relevans. Samtidigt kan det i många sammanhang vara mer fruktbart att tala om målsättningarnas realism i stället för eller som komplement till deras relevans.

#### Utrikes- och säkerhetspolitisk relevans

Kommittén kan konstatera att målsättningarna på det utrikes- och säkerhetspolitiska området på ett övergripande plan var relevanta och i samklang med den generella svenska säkerhetspolitiska inriktningen under denna period. De svenska militära insatserna skulle bidra till ökad säkerhet och stabilitet i bred bemärkelse. Inledningsvis deltog stora delar av det internationella samfundet och Sverige i bekämpning av terrorism efter attackerna mot USA den 11 september 2001. Därefter betonades att stöd till och utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna skulle bidra till att stabilisera situation i Afghanistan, vilket i förlängningen skulle stärka internationell fred och säkerhet. Utgångspunkten för hur säkerhet i Afghanistan skulle uppnås baserades i större utsträckning på de truppbidragande ländernas perspektiv snarare än den afghanska befolkningens. Det svenska deltagandet skulle även utveckla Sveriges förmåga att delta i internationella insatser och på så sätt också stärka kapaciteten och kunskapen inom det svenska försvaret.

## Biståndsmässig relevans

De genomgående målsättningarna inom biståndet om att bidra till fattigdomsbekämpning, ekonomisk och social utveckling och en förbättrad situation för kvinnor och flickor utgjorde relevanta målsättningar med tanke på den mycket svåra situationen i Afghanistan, såväl humanitärt som utvecklingsmässigt. Strategierna för Afghanistan har under perioden konsekvent haft mål som syftat till att förbättra dessa förhållanden. Detta bekräftas också av Stefan Dahlgrens genomgång, sammanställning och bedömning av genomförda utvärderingar på biståndsområdet som redovisats tidigare i detta kapitel. Dessa målsättningar har även bäring på säkerheten i landet. Sambandet mellan fred, säkerhet och utveckling förekommer i såväl svenska strategier som internationella ramverk för bistånd till Afghanistan under tjugooårsperioden.

## Relevans eller realism?

Kommittén finner att målsättningarna på såväl det utrikes- och säkerhetspolitiska området som inom biståndet har varit relevanta på ett generellt plan. Sett ur ett bredare perspektiv och med hänsyn till situationen i landet och regionen blir frågan om relevans mer komplicerad. Vilka förutsättningar fanns att omsätta de högt ställda målsättningarna i praktiken? Detta är frågor som diskuteras vidare i kapitel 6 om lärande.

Trots god vilja och till synes relevanta målsättningar anser kommittén att en mer relevant fråga är om målsättningarna var realistiska och genomförbara. Flera utvärderingar i andra länder såsom USA, Finland, och Nederländerna har lyft fram att målen för deras respektive engagemang hade varit alltför högt ställda och präglats av ett inte obetydligt mått av önsketänkande.

Den mycket snabba ökningen och stora omfattningen av det svenska biståndet till Afghanistan aktualiserar frågan om realism, såväl för målsättningar som i genomförandet. Detta gäller inte minst tidsperspektivet. Omfattningen av det svenska biståndet under några år växte från en relativt låg nivå till att Afghanistan blev Sveriges största mottagarland av bistånd år 2013. Afghanistan låg mycket högt på den internationella utrikespolitiska dagordningen under många år. Flera länder gjorde vid Tokyo-konferensen 2012

omfattande utfästelser om stöd till Afghanistan. Den svenska utfästelsen vid konferensen om ett ökat stöd under en tioårsperiod innebar det mest långtgående åtagandet. Kommittén kan konstatera att detta skedde trots vetskap om Afghanistans generellt svaga förvaltning, bristande absorptionskapacitet och höga nivåer av korruption.

De högt ställda målen, för Sverige och hela det internationella engagemanget, förutsatte en stor biståndsvolym – men givet Afghanistans begränsade absorptionskapacitet var sådana volymer inte realistiska. Samtidigt går det inte att dra generella slutsatser om absorptionskapaciteten eftersom den skiljer sig mellan sektorer och biståndets utformning. Ett exempel på detta är att vissa aktörer, såsom SAK, hade större möjligheter att omsätta stora belopp i relevanta projekt.

Ett annat skäl till växande svenska biståndsvolymer handlar om balansen mellan civila och militära insatser. I flera propositioner, till exempel 2008/09:69, underströks sambandet mellan säkerhet och utveckling, där behovet av en sådan balans framhölls. Detta uttrycktes samtidigt inte som ett mål i sig, åtminstone inte inledningsvis. Kommittén kan konstatera att omfattande militära insatser på plats följdes av ett snabbt och kraftigt ökat bistånd. Från sommaren 2010 aktualiserades frågan om att Afghanistan på sikt skulle ta över ansvaret för säkerheten i landet. Sverige, liksom många andra länder, fäste ökad vikt vid en civil prägel på sitt engagemang. Denna inriktning kom till uttryck i sexpartiöverenskommelsen hösten 2010 och beslutet om civil ledning av Sveriges engagemang i norra Afghanistan från 2012. En politisk prioritering av det civila engagemanget var därmed en viktig bakgrundsfaktor till Sveriges beslut om långsiktigt och ökande stöd till Afghanistan, snarare än en realistisk bedömning av sakförhållandena i landet.

## Målsättningarnas samstämmighet

Regeringens strävan efter ett samlat engagemang i Afghanistan formulerades bland annat i strategin 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.

Att ett gemensamt mål formulerades innebar inte att otydligheter försvann mellan målen för olika nivåer och delar av engagemanget. Otydligheter kvarstod också om deras samstämmighet.

Ett exempel är att örönmärkningen av en andel av bistånd till norra Afghanistan i strategirevideringen 2007 samt strategierna 2009–2013 och 2012–2014 motiverades av en strävan att skapa synergi mellan de civila och militära delarna av Sveriges engagemang. Detta ställningstagande förefaller ha varit överordnat mer traditionella överväganden i svenskt utvecklingsamarbete.

Ett annat exempel berör kapacitetsutveckling av den afghanska staten. Detta uttrycktes som ett mål i flertalet internationella överenskommelser och bilaterala strategier för utvecklingsamarbete. Samtidigt gjorde förutsättningarna, inte minst vad gäller korrupsionsrisken, att det inte var lämpligt att bilateralt kanalisera medel till den afghanska staten. Detta var en betydande faktor till att så stor andel av biståndet gick genom det multilaterala systemet.

#### 4.2.4 Har målsättningarna uppfyllts?

Det svenska samlade engagemanget i Afghanistan var mycket komplext, i sig självt och i det sammanhang och den miljö det verkade i. Som redovisats i ramverket i avsnitt 4.2.1 bör resultat och måloppfyllelse ses i ljuset av de faktorer som påverkar möjligheten att nå resultat och måloppfyllelse.

Kommittén kan konstatera att engagemanget har varit både mer och mindre framgångsrikt i olika avseenden. Med utgångspunkt i de identifierade målsättningarna följer ett resonemang om huruvida dessa har uppfyllts och vilka resultat som har uppnåtts.

Bidra till säkerhet och stabilitet i bred bemärkelse, inledningsvis framför allt genom bekämpning av terrorism och därefter bland annat genom att stärka de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga.

Efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 inleddes en intensiv internationell kamp mot terrorismen. Nato aktiverade för första (och hittills enda) gången artikel 5 om kollektivt försvar i nordatlantiska fördraget enligt vilken ett väpnat angrepp mot ett medlemsland är att betrakta som ett angrepp mot alla medlems-

länder i försvarsalliansen. Sverige uttryckte solidaritet med USA efter terrorangreppen och deltog från start i den multinationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan som baserades på resolutioner av FN:s säkerhetsråd. Styrkan leddes under de inledande åren av FN och från 2003 av Nato.

Efter initiala framsteg för säkerheten i Afghanistan efter 2001 försämrades säkerhetsläget stegvis hela vägen fram till talibanernas maktövertagande under sommaren 2021. Norra Afghanistan där det svenska bidraget var koncentrerat var inte undantagen denna säkerhetsmässiga försämring. Sveriges militära närvaro i norra Afghanistan bidrog till att stabiliteten i det vidsträckta området inledningsvis kunde upprätthållas. PRT Mazar-e Sharif ansvarade för fyra provinser, det största landområdet bland samtliga PRT i Afghanistan. Under samma tid erhöll de afghanska säkerhetsorganisationerna både utbildning och rådgivning i syfte att kunna ta fullt ansvar för säkerheten. I takt med att motståndet och attackerna ökade även i norra Afghanistan var de svenska och andra länders militära bidrag inte rätt dimensionerade. Efter att ansvaret för säkerhet och stabilitet övergått till den afghanska staten förmådde inte de afghanska säkerhetsstyrkorna att självständigt svara för säkerheten i landet. Den gemensamma internationella målsättningen att den islamiska republiken Afghanistan skulle överta säkerheten i landet på ett hållbart sätt infriades inte.

Detta innebar även att det svenska militära engagemanget inte ledde till någon beständig måluppfyllelse vad gäller att bidra till ökad och hållbar säkerhet och stabilitet i Afghanistan.

Bidra till uppbyggnaden och kapacitetsutvecklingen av den afghanska staten.

Statsbyggnad kom med tiden att bli en central del av den målbild som styrde samarbetets inriktning såväl för Sverige som det internationella samfundet. Bakgrunden till dessa ambitioner var avsikten av en fungerande och nödvändig statsapparat i Afghanistan. Detta inkluderar behovet av ett tillförlitligt rättsväsende, stabila säkerhetsstrukturer och tillgång till samhällstjänster.

Inom den tidsperiod som utredningen omfattar byggdes olika institutioner och strukturer upp i Afghanistan med hjälp av svenska

och andra internationella insatser. Sveriges deltagande i Isaf och RSM skulle bidra till att stärka den afghanska säkerhetsstrukturen, däribland säkerhetsstyrkornas förmåga. Sverige spelade också en aktiv roll genom samarbete med och stöd till den Världsbanksledda fonden ARTF, samt många FN-organ och EU. Dessa insatser på olika områden har syftat till att stärka den afghanska statens kapacitet att ansvara för säkerheten i landet, krishantering, tillhandahållande av samhällstjänster, god samhällsstyrning, lokalt ägarskap och demokrati. På ekonomins område har stöd getts till uppbyggnaden av ett fungerande finansdepartement. Ett annat exempel på kapacitetsutveckling har varit olika projekt för lokalsamhällesutveckling.

Den höga nivån av korruption i landet har varit en verklighet att hantera för samtliga projekt och kanaler för kapacitetsbyggande åtgärder. Många initiativ på området har haft höga ambitioner men inte kunnat uppvisa tydliga och bestående resultat. Befolkningens förtroende för de afghanska myndigheterna har genomgående varit lågt, inte minst på grund av bristande närvaro i stora delar av landet, godtycklig myndighetsutövning, samhällshotande korruption, nepotism och utbredd straffrihet. Den afghanska regeringen varken prioriterade eller genomförde i tillräcklig utsträckning de reformer för korruptionsbekämpning som överenskommits vid till exempel internationella konferenser.

Som tidigare nämnts har de afghanska myndigheterna inte självständigt kunnat upprätthålla säkerheten. Uppbyggnaden av olika ministerier och strukturer har trots den islamiska republikens kollaps till viss del överlevt men används nu för talibanregimens egna syften.

Sammantaget anser kommittén att målsättningen att bidra till uppbyggnaden och kapacitetsutvecklingen av den afghanska staten inte har kunnat uppfyllas, trots de framsteg som gjordes under tiden för det internationella engagemanget.

Bidra till att stärka förutsättningar för minskad fattigdom.

Att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck har länge varit ett övergripande mål för Sveriges bistånd, också i Afghanistan. Under perioden



2001–2021 har ett återkommande och övergripande mål i strategierna varit att stärka Afghanistans förutsättningar att minska fattigdomen. Grundorsakerna till de humanitära behoven och fattigdomen i landet är många och komplexa; däribland konflikt och bristande säkerhet, svaga institutioner med låg kapacitet, bristande humankapital och låg utbildningsnivå hos befolkningen, torka och översvämningar, en svag formell ekonomi, korruption samt utbredd narkotikaproduktion och -smuggling. Det internationella engagemangets insatser för fattigdomsbekämpning har därför spänt över en rad olika områden. Fattigdomsbekämpning har varit ett område där det i hög grad funnits samsyn mellan Sverige, andra givare och internationella organisationer.

Trots denna samsyn och trots stora insatser visar tillgänglig statistik på att andelen av befolkningen som lever under fattigdomsgränsen växte sammantaget – från en tredjedel av befolkningen 2007 till halva befolkningen 2019.<sup>68</sup> Den formella ekonomin stärktes men kretsade i hög grad kring den internationella närvaron. Befolkningsökningen medförde att BNI per capita var nästan densamma 2021 som 2001. Samtidigt ökade den informella ekonomin, pådriven av narkotikahandeln, under perioden. De ekonomiska indikatorerna ovan är ett av flera mått på befolkningens levnadsstandard. Fram till 2021 förbättrades till exempel tillgång till grundläggande samhällstjänster som hälsa och utbildning i stora delar av landet liksom förväntad livslängd.<sup>69</sup> Kommittén finner vid en sammanvägd bedömning att förutsättningarna för minskad fattigdom i Afghanistan inte har stärkts.

Bidra till att stärka förutsättningarna för ekonomisk och social utveckling.

Hälsa och utbildning utgör centrala komponenter i ekonomisk och social utveckling. Avgränsade insatser på dessa områden har i högre grad än på andra områden kunnat påvisa resultat, dessutom en tydligare koppling mellan det svenska engagemanget och sådana

<sup>68</sup> Världsbanken (2023). *Afghanistan Welfare Monitoring Survey*.

<sup>69</sup> HDI (*Human Development Index*) är ett sammanvägt mått av bland annat förväntad livslängd, utbildningsnivå och BNI per capita i ett land. Detta index ökade från 0,344 år 2001 till 0,492 år 2019, för att sjunka till 0,473 år 2021. Källa: UNDP (2024). *Specific Country Data: Afghanistan*.

resultat. Detta gäller särskilt när svenskstödda aktörer har varit framstående, ibland ensamma, utförare inom ett visst geografiskt område. Genomförandet av sådana insatser har ofta skett genom icke-statliga aktörer, inte minst Svenska Afghanistankommittén (SAK). Mot bakgrund av den svåra miljön i Afghanistan noterar den parlamentariska kommittén goda resultat inom utbildning och hälsa. Läskunnigheten har ökat och mödra- och barnadödligheten har halverats under tjugofemårsperioden. Samtidigt kan konstateras att utvecklingen har skiljt sig åt i olika delar av landet. Andra organisationer som har varit betydelsefulla för att stärka förutsättningarna för ekonomisk och social utveckling har exempelvis varit Rädda Barnen, Röda Kors-rörelsen, *Marie Stopes International Afghanistan*, IRC, Unicef, Unops, och andra FN-organ. Världsbanksfonden ARTF, till vilken Sida fördelade cirka hälften av svenska biståndsmedel, har varit central för insatser för ekonomisk och social utveckling.

Sveriges stöd inom detta område, genom humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete, har också syftat till att minska sårbarheten för extremväder, återintegrering av internflyktingar, minröjning för att frigöra mark för jordbruk och infrastruktur samt privatsektorutveckling. Enligt Sidas bedömning har bland annat avgränsade insatser för att skapa motståndskraft mot klimatförändringar varit framgångsrika, medan utveckling av den privata sektorn och sysselsättning hade visat sig vara svårt på grund av kompetensbrist bland lokala partner. Minröjning genom FN-systemet har enligt flera rapporter dels räddat liv, dels förbättrat transportmöjligheter och ökat ekonomisk aktivitet på landsbygden.<sup>70</sup>

Sammantaget anser kommittén att målsättningen att bidra till att stärka förutsättningar för ekonomisk och social utveckling uppfylldes till viss del.

Bidra till att stärka förutsättningarna för ett demokratiskt och inkluderande samhälle.

<sup>70</sup> UNMAS (2021). *30 Years of Impact – An Evaluation of Mine Action Programme of Afghanistan* samt AidData (2023). *Landmine Clearance and Economic Development: Evidence from Nighttime Lights, Multispectral Satellite Imagery, and Conflict Events in Afghanistan*. WP 125.

Att bidra till framväxten av ett demokratiskt och inkluderande samhälle i Afghanistan var ett centralt mål för det bredare internationella engagemanget liksom för Sverige. Redan i Bonnprocessen 2001 fanns målsättningar att allmänna val skulle hållas inom två år efter att en övergångsregering hade utsetts. Under tjuugoårsperioden har flera olika projekt och insatser varit inriktade på att stärka de demokratiska förutsättningarna och lokala försoningsprocesser i Afghanistan. Sverige har exempelvis gett stöd för ett friare medielandskap, stöd till civilsamhället och medlingsutbildningar genom ambassaden och FBA.

Genomförandet av dessa projekt har dock visat på utmaningar med att förmedla och förankra demokrati och mänskliga rättigheter i hela det afghanska samhället. Dessa koncept sågs av vissa afghaner som främmande idéer som pådyvlades utifrån utan förankring i det afghanska samhället. De allmänna val som hållits under tjuugoårsperioden har präglats av valfusk och i övrigt bristande legitimitet. Samtidigt kan konstateras att både medielandskapet och civilsamhället utvecklades under denna period, liksom vissa lokala beslutsprocesser. Fram till 2021 bidrog det internationella biståndet, däribland Sveriges, till att stärka förutsättningarna för ett demokratiskt samhälle inom vissa områden. Likt den afghanska republiken i stort var det framväxande civilsamhället i hög grad beroende av internationellt stöd. Det är ännu för tidigt att säga om de framsteg som då uppnåddes kan ha effekt i framtiden. Med hänsyn till läget i Afghanistan efter 2021 konstaterar kommittén att det övergripande målet att stärka förutsättningarna för ett demokratiskt samhälle i dag inte har uppnåtts.

Bidra till att stärka ställningen för kvinnor och flickor.

Kvinnors och flickors situation har varit en prioriterad fråga för det svenska engagemanget. Denna prioritering har stärkts över tid, inte minst på grund av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Sverige har varit ett av de drivande länderna i dialogen med afghanska företrädare och internationella partner för att inkludera jämställdhetsaspekter i den internationella insatsen i Afghanistan. Jämställdhetsintegrering har haft genomslag i Försvarsmakten på strategisk nivå men inte varit lika synlig på den

operativa nivån i Afghanistan. Den konsekventa prioriteringen av jämställdhet på biståndsområdet har gett genomslag i såväl integrerade som riktade insatser. Mycket av Sveriges arbete till stöd för kvinnor och flickor har möjliggjorts genom ett tydligt och drivande aktörskap, där Sverige fört politisk och annan dialog på alla nivåer.

Det internationella stödet under tiden för det bredare engagemanget har gjort skillnad för kvinnors roll, deltagande, representation, rättigheter och säkerhet; liksom tillgång till utbildning och hälsa. Andelen kvinnor i arbetslivet och på ledande positioner ökade. Lagstiftning mot bland annat könsbaserat våld infördes men efterlevnaden uteblev i stor utsträckning. Framsteg inom detta område var begränsade i omfattning i det patriarkala Afghanistan och har skiljt sig åt geografiskt och socioekonomiskt.<sup>71</sup> Kvinnors och flickors situation i Afghanistan är det område där kommittén med störst oro noterar skillnaden mellan situationen före och efter 2021. Kvinnors och flickors åtnjutande av mänskliga rättigheter förbättrades under tjugoförperioden men har återigen kraftigt inskränkts. Målsättningen har således inte kunnat uppfyllas på ett bestående sätt.

Stärka den transatlantiska länken och samarbetet med Nato.

Insatsen i Afghanistan gjorde att samarbetet mellan Sverige och Nato fördjupades och utvecklades från ett partnerskap till en möjlighet att delta på mer lika villkor. Deltagandet stärkte också samarbetet med enskilda Natoländer. Sverige gavs utökade möjligheter att få insyn, påverka och ta större plats i samtalen i Natostrukturerna och med andra truppbidragande länder. Att nå denna position har av många framförts som den kanske främsta anledningen till det stora svenska militära engagemanget i Afghanistan. Även om detta inte utgjorde en tydligt uttalad målsättning i sig kan kommittén konstatera att det påverkade det svenska engagemanget. Det svenska

<sup>71</sup> *Georgetown Institute for Women, Peace and Security* publicerar årligen ett s.k. WPS-index för olika länder. Enligt deras regionala WPS-index i Afghanistan från 2019 varierade kvinnors rättigheter, deltagande och säkerhet i samhället mellan 0,162 och 0,639 i olika provinser (på en skala från 0 till 1). Högst låg provinserna Pansjir och Kabul. Lågst låg Uruzgan och Paktia. I rapporten *A Survey of the Afghan People* från 2019 beskrev *Asia Foundation* hur synen på jämställdhet skiljde sig regionalt och mellan etniska grupper i Afghanistan. Till exempel var respondenter i norra och centrala Afghanistan mer positiva till att kvinnor kunde klä sig ledigare och inneha ledande positioner än i västra, södra och östra Afghanistan.

deltagandet i Afghanistan stärkte den transatlantiska länken och samarbetet med Nato.

Öka trovärdighet för och förmåga hos Sverige som deltagare i internationella insatser.

Afghanistan har utgjort en av de största multinationella militära insatser som Sverige har bidragit till. Det svenska deltagandet i Isaf, inklusive ledningsansvaret för PRT-MeS, och RSM har bidragit till att Sveriges trovärdighet och förmåga som deltagare i det internationella militära insatser har utvecklats. Det svenska deltagandet har också resulterat i en utveckling av den nationella operativa förmågan hos krigsförband och staber. Dessa förmågor har handlat om stärkt interoperabilitet i internationella insatser, stridsförmåga och -erfarenhet såväl på individnivå som för myndigheten. Försvarsmaktens behov av att utveckla förståelse och kunskaper om Natos metoder, procedurer och interoperabilitet för att bygga förmåga hos krigsförbanden kunde tillgodoses genom deltagande i RSM.<sup>72</sup> Samtidigt utgjorde deltagandet i RSM en del av den gradvisa utvecklingen av det svenska militära engagemanget i Afghanistan. Kommittén anser, på liknande sätt som Afghanistanutredningen i SOU 2017:16, att dessa målsättningar har uppfyllts också under de efterföljande år som omfattas av föreliggande utredning.

Genomföra en samlad svensk insats i arbetet med övriga målsättningar.

Sambandet mellan fred, säkerhet och utveckling utgjorde ett rikt-  
märke för såväl det internationella engagemanget som för Sverige.  
Att hitta former för att omsätta detta i praktiken har utgjort en  
utmaning. Civil-militär samverkan var en målsättning som fick  
begränsat genomslag i den operativa verkligheten i Afghanistan,  
trots goda insatser av personal från olika myndigheter. Avsaknaden  
av en tydlig analys av förutsättningarna, en gemensam uppfattning  
om begreppets innebörd och en övergripande strategi gjorde att  
uttalade ambitioner inte kunde fullföljas systematiskt på plats.

<sup>72</sup> Proposition 2017/18:32. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.*

Även efter inrättandet av en civil ledningsstruktur i Mazar-e Sharif i Afghanistan fanns enbart begränsade förutsättningar för en samlad civil-militär insats på plats. Den militära verksamheten var underordnad Natos beslutsstrukturer och de engagerade svenska myndigheterna arbetade var och en för sig utifrån delvis olika regelverk och ingångsvärden.

Försvarsmakten har i sitt underlag till utredningen framhållit att samverkan utgjorde en central del av PRT-konceptet och att förbandens verksamhet vid denna tid inordnades i den nya samarbetsstrategin med Afghanistan där sambandet mellan säkerhet och utveckling betonades. Försvarsmaktens mål inom ramen för ålagda uppgifterna var att de militära och civila delarna skulle vara kompletterande och samverkande.

Sida har till utredningen kommenterat att detta var ett nytt område för såväl Sida som Försvarsmakten och att det i avsaknad av konkret vägledning tog tid och ansträngningar att förstå varandras respektive verksamhet, arbetsformer och organisation samt att utveckla de ömsesidiga relationerna. I detta ställningstagande hänvisade Sida även till Riksrevisionens granskningsrapport RiR 2011:14 som påtalade att delvis motstridiga signaler om civil-militär samverkan hade förekommit i policydokument. Strategin från 2010 hade pekat på att synergier skulle eftersträvas men samtidigt på vikten av en ändamålsenlig uppdelning baserad på myndigheternas skilda kompetenser och att inte sammanblanda säkerhetsfrämjande insatser och utvecklingssamarbetet.

Kommittén anser att ambitionen att genomföra en samlad svensk insats i Afghanistan över politikområden inte kunde genomföras i praktiken, eftersom förutsättningarna för en sådan inte hade konkretiserats. Begreppet ”civil-militär samverkan” kom också att i hög grad ses som ett mål i sig och inte ett medel.

### **En samlad bedömning av måluppfyllelse för engagemanget**

I kommitténs analys av mål och måluppfyllelse beaktas det ramverk av faktorer och aspekter som påverkat såväl den samlade internationella som den svenska insatsen. En central del var det faktum att den svenska insatsen var en del av något större. Sveriges roll var främst att bidra till detta bredare internationella engagemang.

I ljuset av detta konstateras att Sverige hade begränsade möjligheter att påverka det internationella engagemangets övergripande inriktning och genomförande. I särskilt hög grad gällde detta den militära insatsen.

Att talibanrörelsen sedan augusti 2021 åter har makten i Afghanistan, med förtryck, kraftiga inskränkningar av mänskliga rättigheter och ökade humanitära behov som följd, måste betraktas som ett misslyckande. Det internationella engagemangets strävan att stödja framväxten av en bärkraftig och demokratisk afghansk stat uppnåddes inte. Avsaknaden av mer beständiga framsteg berodde på tillkortakommanden både på afghansk sida och inom den internationella närvaron. Avgörande faktorer som försvårat positiva resultat var bristen på förståelse för den afghanska kontexten och historien, mängden aktörer med sina nationella prioriteringar och förslag på lösningar samt den omfattande korrruptionen, det bristande nationella ägarskapet och den stegvis allt sämre säkerhetsituationen i Afghanistan.

Samtidigt kan konstateras att graden av måluppfyllelse skiljer sig åt mellan olika delar av engagemanget. Avgränsade områden och insatser har uppvisat relativt goda resultat inom tjuugoårsperioden. Kommittédirektiven framhåller att särskilt framgångsrika verksamheter inom biståndet också ska lyftas fram. Såväl framgångar som svårigheter som det svenska engagemanget haft i en komplex miljö behöver uppmärksammas.

Mot bakgrund av den splittrade bilden av såväl resultat och måluppfyllelse som den miljö det internationella stödet hade att verka i förefaller det inte möjligt att ge ett helhetsomdöme om vad effekten av just Sveriges deltagande har varit. Det går i förlängningen inte heller att besvara frågan om hur utvecklingen i Afghanistan hade sett ut om Sverige och andra länder inte hade varit engagerade under tjuugoårsperioden. Kommittén har funnit det mer fruktbart att, i linje med direktiven, fokusera på lärdomar av engagemanget vilket sker i betänkandets kapitel 6.

I mångfacetterade sammanhang som engagemanget i Afghanistan kan man vad gäller resultat, effekter och måluppfyllelse behöva vara tillfreds med att Sverige kunnat bidra (*contribute*) till de framsteg som i vissa fall har kunnat ses, mindre att uppnådda resultat direkt kan hänföras (*attribute*) till den svenska insatsen. När det gäller mer långsiktiga effekter på samhälls- och institutionell nivå är

dessa än svårare att bedöma. Detta gäller den samlade internationella insatsen men också det svenska engagemanget inom helheten.

En komplex insats i en komplex miljö ställde Sverige, liksom andra deltagande länder och internationella organisationer, inför en utmaning av mycket stor omfattning. Detta är i linje med flera andra länders och organisationers utvärderingar av deras insatser och bidrag i Afghanistan. Flertalet utvärderingar framhåller att man underskattat de svårigheter man stod inför i en insats av den magnitud som Afghanistaninsatsen innebar. De understryker också att det blir svårt eller till och med omöjligt att särskilja bidraget från en enskild aktör och dess effekter på utvecklingen i Afghanistan. Kommittén delar denna bild.

#### 4.2.5 Resonemang om svenska insatsers bärkraftighet

När kommitténs betänkande presenteras, drygt tre år efter talibanernas maktövertagande, är det svårt att se vilka bestående resultat det svenska och övriga internationella engagemanget och stödet har haft. Nedan diskuteras svenska insatsers bärkraftighet under den tjugoåriga period som omfattas av utredningen.

I regeringens senaste strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan, antagen i juni 2022, fastslogs att:

Prioritering bör ske av insatser som syftar till att undvika att landvinningar från de senaste tjugo årens utvecklingssamarbete går förlorade. Utgångspunkten är att verksamheten vare sig ska finansiera eller legitimera talibanerna. Att fortsatt värna civilsamhällets roll och stärka de mest utsatta människornas situation blir samtidigt än mer angeläget.

I kommitténs bedömning av målsättningar och måluppfyllelse för Sveriges engagemang i Afghanistan aktualiserades ett resonemang om vilken måttstock som kunde vara relevant för en sådan bedömning. Vissa insatser har uppvisat goda resultat fram till 2021 men inte visat prov på hållbarhet efter den islamiska republikens kollaps. Är en sådan insats att betrakta som framgångsrik eller inte?

Samma grundläggande principer för internationellt samarbete och biståndsinsatser gäller i Afghanistan som i andra länder. Även om situationen är komplex och svår, som den var i Afghanistan, är frågan om till exempel ett nationellt ägarskap av största vikt för



långsiktig utveckling. Ägarskap grundläggs genom att verksamheten byggs på nationella prioriteringar och val samt att nationella institutioner och system beaktas. Ett sådant nationellt ägarskap fanns endast i ringa grad i Afghanistan. Den statsbyggnad som det internationella engagemanget var med om att initiera och finansiera saknade i stor utsträckning lokal förankring. Det stora inflödet av utländsk finansiering gjorde också att den inhemska resursbasen inte byggdes upp på ett sätt som krävs för långsiktig utveckling och förvärrade dessutom korruptionen. Den allt sämre säkerhetssituationen förhindrade såväl stabilitet och utveckling i Afghanistan som försvårade de internationella insatsernas genomförande. Allt detta underminerade möjligheterna till långsiktiga och bärkraftiga resultat, något som är tydligt i Afghanistan efter 2021.

Frågan om hur långsiktig utveckling kan säkras sträcker sig långt bortom Afghanistan och kommitténs uppdrag. Likväl finns anledning att lyfta fram och diskutera också dessa frågor. Är det i länder som Afghanistan möjligt att arbeta med kortsiktiga, konkreta insatser och samtidigt arbeta med mer långsiktigt stöd, exempelvis uppbyggnad av en fungerande statsapparat och ekonomi samt insatser för demokrati och rättsstatens principer?

I resonemanget om bärkraftighet och långsiktiga effekter blir de svenska insatserna för flickor och kvinnor särskilt intressanta, liksom de insatser Sverige gjort för att stärka civilsamhället och dess roll i samhället. Dessa är exempel på områden där mest märkbar förändring har skett under tjugoårsperioden men som också visat störst tillbakagång under och efter 2021. Kvinnors och flickors tillgång till utbildning har kraftigt begränsats men kunskaperna hos dem som redan har utbildat sig finns kvar. Även antalet pojkar som fick möjlighet till utbildning ökade kraftigt under tjugoårsperioden. Är detta tillräckligt som ett frö för förändring på längre sikt?

I beaktandet av frågeställningarna ovan kan konstateras att uppdraget omfattar perioden från början av 2001 till slutet av 2021. Vissa resultat har uteblivit, exempelvis uppbyggnaden av en fungerande afghansk stat med en motståndskraftig säkerhetsstruktur. Konkreta framsteg kunde skönjas under perioden, exempelvis inom utbildning och hälsa. Andra, mer långsiktiga resultat, såsom förändringar i normer och värderingar, är det ännu för tidigt att dra några långtgående slutsatser om. Kommittén konstaterar med oro att utrymmet för sådana förändringar i dag är starkt begränsat och

kommer att formas av den framtida utvecklingen i Afghanistan. Resonemanget om de svenska insatsernas påverkan och bärkraftighet fortsätter i kapitel 6 om lärdomar.

## 5 Evakueringen 2021

Detta kapitel behandlar den svenska operativa evakueringsinsatsen från Afghanistan 2021. Enligt direktiven ska kommittén ”redovisa och analysera den svenska operativa evakueringsinsats som genomfördes med början i augusti 2021, inklusive samordning och samverkan mellan myndigheter, med andra länder och internationella aktörer samt med civilsamhället.” I uppdraget ingår även att ”göra en internationell jämförelse av den svenska evakueringsinsatsen under 2021.”

Inledningsvis ges en beskrivning av regelverk med betydelse för evakueringen och tillämpningen av dessa. Därefter ges en översiktlig bild av händelseförloppet före, under och efter den operativa evakueringsinsatsen samt beslut och åtgärder med anledning av händelseutvecklingen i Afghanistan. Samordning och samverkan mellan svenska myndigheter och med andra länder beskrivs i korthet liksom samordningen med civilsamhällesaktörer. Några andra länders uppföljningar av sina respektive evakueringsinsatser återges liksom konstitutionsutskottets granskning av vissa delar av regeringens agerande i samband med evakueringen. Slutligen dras några lärdomar av evakueringsinsatsen.

### 5.1 Regelverk med betydelse för evakueringen

Det kan inledningsvis konstateras att det i händelse av en evakuering av personer till Sverige finns olika regelverk som omfattar olika personkategorier. Dessa är inte heltäckande. För vissa situationer och personalkategorier saknas särskilt regelverk.

Utsänd personal från Sverige omfattas av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) som anger en skyldighet

för den mottagande staten att möjliggöra för beskickningspersonal att lämna landet i händelse av väpnad konflikt.

Lokalanställd personal omfattas inte av detta regelverk. De som är medborgare i den mottagande staten ska i stället skyddas av landets egna myndigheter. Med andra ord ligger ansvaret för dem enligt folkrätten på värdlandets myndigheter.

Svenska medborgare som befinner sig utomlands samt flyktingar och statslösa personer som är lagligen bosatta i Sverige och som råkar i trångmål utomlands omfattas av det konsulära regelverket. Detta regleras närmast av lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Om det finns särskilda skäl kan konsulärt ekonomiskt bistånd även lämnas till en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige eller annan i Sverige bosatt utlänning än flykting och statslös person. Frågan om bosättning i Sverige är således grundläggande för rätten till konsulärt bistånd. Huvudprincipen är ”hjälp till självhjälp.” Den enskilde som erhåller hjälp ska enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd betala tillbaka kostnaderna. Lagen kompletteras bland annat av vägledningar som utarbetas av UD:s enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden, UD-KC, som är den enhet i utrikesförvaltningen som ansvarar för konsulära frågor och krisberedskap utomlands för svenska medborgare och andra som omfattas av det konsulära regelverket. Utlandsmyndigheterna utarbetar beredskapsplaner för konsulära krissituationer och i förekommande fall evakueringsplaner som ska uppdateras regelbundet. Myndigheterna ska också genomföra övningar i syfte att öka beredskapen.

Information till allmänheten om vilken hjälp som går att få i händelse av en nödsituation finns till exempel på regeringens hemsida som kompletteras av landspecifik information på respektive ambassads hemsida på *swedenabroad.com* och appen UD Resklar. Där anges bland annat hur man kan anmäla sin utlandsvistelse till den så kallade svensklistan i det land man befinner sig i. Syftet med listan är att UD eller ambassaden ska kunna kontakta de svenskar som befinner sig i landet om en allvarlig krissituation skulle uppkomma. En UD-jour är bemannad dygnet runt med huvuduppgift att hantera brådskande konsulära ärenden i samtliga utlandsmyndigheters ställe utanför deras kontorstid. I de länder där svensk ambassad saknas kan personer i behov av brådskande konsulär hjälp vända sig till en nordisk ambassad eller ett annat EU-medlemslands ambassad.

UD avråder från resor till ett land, eller delar av ett land, när säkerhetssituationen bedöms som mycket farlig, oberäknelig eller att den kan förändras snabbt. Om man väljer att resa trots att UD avråder gäller normalt inte reseförsäkringen. UD och ambassaderna har begränsade möjligheter att hjälpa svenska resenärer till exempel i konfliktområden som omfattas av avrådan. Dubbelt medborgarskap är en annan faktor som kan leda till att svenska myndigheter har svårt att hjälpa till om en person hamnar i en nödsituation i sitt andra medborgarskapsland.

Vid evakuering är huvudsyftet att göra det möjligt för svenska medborgare och andra personer som omfattas av det konsulära regelverket att förflyttas till en säker plats, i Sverige eller på annan ort.

Det finns också en lag om konsulära katastrofinsatser (2010:813). Den omfattar en bred krets av berättigade, utöver svenska medborgare och i Sverige boende utlänningar, också medborgare i de nordiska länderna samt EU-medborgare och deras familjer. Lagen har ännu inte tillämpats.

Utlänningslagen (2005:716) anger bland annat villkor för när en utlänning ska få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige. Vad gäller utländska medborgare som är i behov av internationellt skydd finns det inte några bestämmelser i utlänningslagen eller annan författning som ger regeringen eller Regeringskansliet möjlighet eller skyldighet att ge skydd till personer som inte befinner sig i landet. Ärenden om internationellt skydd prövas av Migrationsverket.

Migrationsverket ansvarar för beslut om uppehållstillstånd och vidarebosättning. En kvotflykting är en person som FN:s flyktingorgan UNHCR väljer ut för att presentera för vidarebosättning (på engelska *resettlement*) i ett tredje land. Vidarebosättning bygger på staters frivilliga åtaganden. Storleken på det svenska programmet för vidarebosättning beslutas för ett år i taget genom medelstilleddning i statsbudgeten.

Utgångspunkten för vidarebosättning är att det finns ett skyddsbehov för personen. För att vara flykting och annan skyddsbehövande behöver personerna befinna sig utanför det land där de är medborgare. Det är inte möjligt att ansöka om uppehållstillstånd som kvotflykting eller att föreslå sig själv som kvotflykting vid en svensk ambassad. Däremot kan en skyddsbehövande person ta kontakt

med UNHCR och/eller med en ambassad i tredje land<sup>1</sup> som i sin tur kan föreslå en person till ett vidarebosättningsland som till exempel Sverige (Migrationsverket) för vidarebosättning. Det är enbart UNHCR (huvudspår) eller en svensk utlandsmyndighet (i extraordinära och enskilda fall) som kan lämna förslag på personer för vidarebosättning till Migrationsverket. Migrationsverket prövar skyddsbehovet i varje enskilt fall i enlighet med utlänningslagens bestämmelser, efter hörande av Säkerhetspolisen. De individer som vidarebosätts som kvotflyktingar i Sverige beviljas permanent uppehållstillstånd före inresa. Regeringen kan reglera de övergripande förutsättningarna för vidarebosättning.

### 5.1.1 Tillämpning av regelverken vad gäller Afghanistan

UD hade sedan den 10 februari 2006 avrått från alla resor till Afghanistan. Den 16 juli 2021 beslutade Migrationsverket om verkställighetsstopp till Afghanistan med hänvisning till det försämrade säkerhetsläget. Den 5 augusti 2021 uppmanade UD alla svenskar som ändå befann sig i Afghanistan att lämna landet. Då fanns fortfarande kommersiell flygtrafik därifrån. Det är den högsta nivån av avrådan och utfärdas enbart i situationer med överhängande fara för liv och hälsa.<sup>2</sup>

Under tiden för den svenska militära insatsen inom Isaf och RSM fanns i propositionerna en möjlighet att vid behov sända en tillfällig evakuerings- och förstärkningsinsats för att bland annat undsätta och evakuera svensk utsänd militär personal. Svensk militär personal lämnade Afghanistan i maj 2021. Ambassaden i Kabul hade en evakueringsplan för sin utsända personal och beredskap för att ytterligare minska närvaron av denna beroende på händelseutvecklingen.

Utöver evakuering av svenska medborgare och personer med svenskt uppehållstillstånd som omfattas av det konsulära regelverket berördes fler kategorier av den svenska evakueringsinsatsen i Afghanistan 2021. Följande kategorier av utländska medborgare

---

<sup>1</sup> I det här fallet är ”tredje land” ett land som inte är personens hemland och inte heller ett annat EU-land.

<sup>2</sup> UD:s reseavrådan omfattar i stigande skala 1) icke-nödvändiga resor till landet, 2) alla resor till landet, 3) uppmaning att så fort som möjligt lämna landet.

samt deras familjemedlemmar blev då aktuella för vidarebosättning som kvotflyktingar:

- lokalanställda och säkerhetspersonal vid ambassaden i Kabul
- tidigare lokalanställda vid Försvarmakten
- vissa personer med särskilda skyddsskäl som främjat mänskliga rättigheter.

Kvotflyktingssystemet tillämpades även vad gällde mottagande av akut skyddsbehövande från Afghanistan åren 2013–2014. Försvarmakten genomförde vid den tiden ett arbete tillsammans med Migrationsverket för att vidarebosätta skyddsbehövande tolkar och andra lokalanställda, i samband med att Isaf-insatsen avslutades. Ett antal lokalanställda tolkar samt deras familjer, runt 70 personer, gavs skydd genom permanent uppehållstillstånd i Sverige. De bedömdes ha en akut hotbild kopplad till deras tjänstgöring för Sverige och uttryckte en önskan om att komma till Sverige. Efter avslutandet av Isaf-insatsen 2014 hade Försvarmakten inte någon egen lokalanställd personal i Afghanistan. I stället använde Försvarmakten under tiden för RSM tolkresurser som var anställda av andra länder, framför allt Tyskland.

## **5.2 Händelseförloppet före, under och efter evakueringen 2021**

I avsnittet nedan beskrivs händelseförloppet före, under och efter den operativa evakueringsinsatsen från Afghanistan 2021. För en redogörelse för fler händelser i samband med evakueringen, se även tidslinjen över viktiga händelser i Afghanistan, Sverige och omvärlden 2001–2021 i bilaga 4.

### **5.2.1 Upptakten till evakueringsinsatsen**

Den 29 februari 2020 slöt USA och talibanrörelsen det så kallade Dohaavtalet, utan deltagande av president Ghani eller någon annan företrädare för den afghanska republiken. Detta försvagade den afghanska regeringens ställning ytterligare. Enligt avtalet skulle

amerikanska trupper, dess allierade och koalitionen förband efter en partiell minskning lämna Afghanistan senast i maj 2021. Vidare skulle en intra-afghansk dialog och förhandlingar inledas för att diskutera datum och villkor för ett permanent och allomfattande eldupphör, liksom en överenskommelse om en framtida politisk färdplan för Afghanistan. Formella förhandlingar mellan företrädare för den afghanska republiken och talibanrörelsen inleddes den 12 september 2020 i Doha efter flera förseningar. Under de efterföljande månaderna ledde förhandlingarna inte till några konkreta framsteg, bland annat på grund av bristande intresse från talibanrörelsen och invändningar från den afghanska regeringen mot åtaganden i Doha-avtalet. I linje med avtalet genomfördes mellan mars och september 2020 fångutväxlingar där 5 000 talibansoldater släpptes från afghanska fångelser i utbyte mot 1 000 regeringsanknutna afghaner som suttit fängslade hos talibanrörelsen.<sup>3</sup>

President Joe Biden tillkännagav den 14 april 2021 beslutet att skjuta fram slutdatumet för det amerikanska trupptillbakadragandet till den 11 september 2021 vilket talibanerna såg som ett avtalsbrott. I och med det amerikanska beskedet bekräftade Nato att internationell militär under dess ledning i RSM skulle lämna Afghanistan enligt samma tidslinje. Avvecklingen av den internationella militära närvaron i Afghanistan påbörjades den 1 maj. Samtidigt inledde talibanrörelsen en offensiv mot de afghanska säkerhetsstyrkorna. Offensiven inleddes i Helmandprovinsen i södra Afghanistan men spreds snart runt om i landet. Under våren och försommaren 2021 skedde intensiva strider mellan talibanrörelsen och med högt antal civila dödsoffer (se figur 2.3 och tabell 2.1 i kapitel 2). Även andra typer av attacker och attentat ökade. I ett uppmärksammat bombdåd utanför en flickskola i Kabul i maj dödas uppemot 85 personer, varav de flesta barn. Talibanerna förnekade inblandning och pekade i stället ut terrorgruppen ISKP (*Islamic State – Khorasan Province*) som ansvarig för dådet.<sup>4</sup>

Från början av maj till slutet av juni hade talibanrörelsen helt tagit kontroll över 50 av 370 distrikt i Afghanistan, delvis tagit kontroll i andra och vann mark i hela landet förutom i provinshuvudstäderna.<sup>5</sup> Viktiga gränsövergångar hamnade i talibanernas kontroll. Samtidigt

---

<sup>3</sup> SIGAR (2023) *Why the Afghan Security Forces Collapsed*. SIGAR 23-16-IP.

<sup>4</sup> Reuters (2021). *Afghan girls torn between fears and ambitions after school attack*.

<sup>5</sup> BBC (2021). *UN Afghan envoy Deborah Lyons alarmed at Taliban gains*.



framhölls av internationella och afghanska bedömare att afghanska säkerhetsstyrkor agerade i enlighet med den utbildning som internationella rådgivare tillhandahållit; att hellre gruppera sig i större städer eller befästa positioner än att utkämpa strider i miljöer som gynnar talibanstyrkorna. Vidare hade de afghanska säkerhetsstyrkorna i teorin ett stort numerärt övertag, 300 000 soldater jämfört med 80 000 bland talibanerna.<sup>6</sup> Detta styrkeförhållande var i praktiken mycket jämnare, på grund av att många afghanska soldater i förteckningarna inte tjänstgjorde i verkligheten.<sup>7</sup>

Under pågående strider mellan afghanska parter fortsatte det internationella trupptillbakadragandet. Det svenska militära bidraget inom ramen för RSM avslutades officiellt den 15 maj 2021. De sista svenska militärerna lämnade *Camp Marmal* i Mazar-e Sharif och landade i Sverige den 25 maj 2021. Den 2 juli lämnade USA sin största militärbas i Bagram några mil norr om Kabul, sent om natten och utan förvarning till internationella eller afghanska säkerhetsstyrkor.<sup>8</sup> Basen i Bagram hade varit navet för USA:s militära närvaro i Afghanistan under tjuogoårsperioden. Kvarvarande amerikansk militär närvaro i landet var därefter koncentrerad till Kabul till skydd för den amerikanska ambassaden. Andra länder hade liknande tidshorisonter för avvecklingen av sina respektive insatser. Den 8 juli hade merparten av de brittiska trupperna lämnat Afghanistan.<sup>9</sup>

Under våren och sommaren 2021 pågick diskussioner och beredningsplanering inom det internationella samfundet för ambassadnärvaron efter trupptillbakadragandet. Svenska åtgärder och beslut redovisas i avsnitt 5.2.2. Vissa länder vidtog under våren och sommaren 2021 särskilda åtgärder för sina lokalanställda. USA beordrade hem icke-nödvändig ambassadpersonal från Kabul i slutet av april 2021 och behandlade ansökningar inom en redan existerande viseringsmekanism för afghaner som arbetat för den amerikanska närvaron. I maj 2021 började Frankrike erbjuda evakuering av lokalanställda och deras familjer vid ambassaden, franska skolor och civilsamhällesorganisationer. Andra länder fattade beslut som möjliggjorde ökad beredskap men började inte evakuera utsänd eller lokalanställd personal. Den 3 juni fattade Norge beslut om att, i händelse av att Norges ambassad stängs, kunna möjliggöra vidarebosättning

<sup>6</sup> The White House (2023). *U.S. Withdrawal from Afghanistan*.

<sup>7</sup> SIGAR (2023). *Why the Afghan Security Forces Collapsed*. SIGAR 23-16-IP.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> House of Lords Library (2021). *Timeline of Taliban Offensive in Afghanistan*.

för lokalanställda afghaner inom ramen för kvotflyktingssystemet.<sup>10</sup> I Danmark pågick diskussioner som den 11 augusti utmynnade i en politisk överenskommelse om att möjliggöra evakuering av lokalanställda samt deras familjer som de senaste två åren har varit anställda på ambassaden eller av dansk militär. Överenskommelsen var ett komplement till tidigare instrument från 2013 (de så kallade ”tolk-avtalen”) som möjliggjort för militärt anknutna afghanska tolkar att ansöka om uppehållstillstånd i Danmark. Målgruppen i överenskommelsen breddades i en ny överenskommelse den 14 augusti.<sup>11</sup>

Under många år hade talibanrörelsen gradvis övertagit eller utmanat kontrollen av allt större områden av Afghanistan. De afghanska säkerhetsstyrkorna hade alltjämt kontroll över urbana områden och provinshuvudstäderna. Under sommaren 2021 drevs de afghanska säkerhetsstyrkorna bort från landsbygden av talibanerna och koncentrerades enbart till de större städerna (se avsnitt 2.2.1). I slutet av juli intensifierades offensiverna kring flera stora städer, bland annat Herat, Lashkar Gah och Kandahar. Från den 6 augusti intog talibanerna provinshuvudstäderna i tät följd, ofta utan strid. Såväl internationella som afghanska prognoser om de afghanska säkerhetsstyrkornas motståndskraft och den kraftigt försämrade säkerhetsituationen ändrades dagligen. I samtal mellan dåvarande utrikesministern och Sveriges ambassad i Kabul den 11 augusti förutsågs Kabul hålla ut mellan 30 och 60 dagar.

Den 14 augusti intog talibanstyrkor Mazar-e Sharif. Spridda grupper av talibansoldater närmade sig i olika delar av Kabul. Samma dag beslutade USA att skicka 5 000 amerikanska militärer till Kabul för att säkra flygplatsen med omnejd. Den 15 augusti lämnade president Ghani landet och talibanrörelsen tog kontroll över Kabul.

## 5.2.2 Åtgärder och beslut i samband med evakueringen 2021

I samband med att Dohaavtalet undertecknades av USA och talibanrörelsen i februari 2020 rapporterade ambassaden i Kabul och andra utlandsmyndigheter om avtalet. Dess konsekvenser analyserades inom ramen för den löpande verksamheten på UD och i kontakt

<sup>10</sup> Regjeringen (2021). *Overføring til Norge av lokalt personell som har vært ansatt av Forsvaret eller Norges ambassade i Afghanistan ved avslutningen av Resolute Support Mission (RSM)*.

<sup>11</sup> Udenrigsministeriet et al. (2022). *Evakuering fra Afghanistan – Felles myndighetsevaluering*.

med andra länder. Detta arbete intensifierades i samband med det amerikanska beskedet i april 2021 om att inleda trupptillbakadragandet. Med anledning av händelseutvecklingen i Afghanistan pågick under våren 2021 en diskussion på plats, i Sverige, i nordisk krets och inom EU om hur det internationella trupptillbakadragandet skulle påverka den övriga internationella närvaron. Detta gällde bland annat säkerheten på ambassaderna, tillgång till adekvat sjukvård och situationen för afghaner som arbetat för internationella aktörer. Ambassaden i Kabul rapporterade kontinuerligt och med ökad skärpa om säkerhetsläget och dess konsekvenser. En stark oro uttrycktes för de lokalanställda i det fall ambassadens utsända skulle behöva evakueras. I Kabul fanns en plan för evakuering av den utsända personalen och stängning av ambassaden i enlighet med gällande säkerhetsföreskrifter. Det fanns även en överenskommelse med USA:s ambassad från våren 2021 om formerna för evakueringsstöd. För de lokalt anställda pågick praktisk beredskapsplanering, som vid tidpunkten bland annat omfattade informationsdelning, planering för arbete på annan plats och former för löneutbetalning.

Inom Regeringskansliet, främst UD, pågick under våren och sommaren 2021 ett arbete för att nära bevaka händelseutvecklingen i Afghanistan till följd av det internationella trupptillbakadragandet. Dessa åtgärder omfattade bland annat informationsutbyte med nordiska länder och EU-medlemsstater samt regelbundna möten för att hantera praktiska konsekvenser för ambassadnärvaron. Samtidigt pågick löpande kontakt mellan närmast berörda departement och myndigheter. I slutet av juli hade ambassaden i Kabul, UD och Migrationsverket diskussioner om möjligheten att bereda skydd för lokalanställda genom vidarebosättningsystemet.<sup>12</sup>

För att närmare följa händelseutvecklingen i Afghanistan aktiverades en krishanteringsgrupp inom UD den 13 augusti 2021. Migrationsverket fattade den 13 augusti beslut om att upprätta en särskild händelse med anledning av utvecklingen i Afghanistan, som innebar att en särskild ledningsstab etablerades för evakueringsinsatsens första fas. Redan den 10 augusti hade chefen för Migrationsverkets nationella operativa avdelning (NOA) fått ett uppdrag av generaldirektören att leda och samordna myndighetens arbete med Afghanistan.

---

<sup>12</sup> Konstitutionsutskottets granskningsbetänkande 2021/22:KU20.

Flera beslut med bäring på evakueringsinsatsen fattades den 15 augusti 2021. I samband med att talibanerna tog sig in i Kabul fattade UD beslut om att evakuera den utsända personalen vid ambassaden i Kabul i enlighet med gällande beredskaps- och evakueringsplan.

Samma dag fattades på grundval av en skrivelse från Migrationsverket ett regeringsbeslut om en särskild ordning samt ett regeringskanslibeslut som möjliggjorde en större flexibilitet för Migrationsverket att bereda skydd för skyddsbehövande personer, däribland lokalanställda. Regeringsbeslutet innebar bland annat att kravet på att man måste befinna sig i tredjeland för att kunna presenteras för vidarebosättning tillfälligt togs bort. Även kravet på att det vid ambassadpresentationer endast kunde röra sig om enskilda personer togs bort eftersom det under vidarebosättningsarbetet i akutläget handlade om många fler. Regeringskanslibeslutet möjliggjorde för Migrationsverket att genomföra en omfördelning inom 2021 års befintliga kvotplatser. På så vis kunde fler platser användas för akuta fall än de 500 som det året var vikta för sådana.<sup>13</sup>

Den 15 augusti framförde ambassaden i Kabul och Migrationsverket en stödbegäran till Försvarsmakten i enlighet med förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, den så kallade stödförordningen, att bistå med transportresurser i samband med evakueringen. Försvarsmakten upprättade samma dag ett planeringslag (*Joint Action Team*) för att mobilisera de resurser som krävdes för insatsen. UD och Migrationsverket deltog i planeringen.

Den 16 augusti beslutade UD att förlägga ambassaden i Kabuls verksamhet i Stockholm, för att arbeta vidare med att identifiera och hålla kontakt med personer som skulle omfattas av evakueringsinsatsen. Den 17 augusti aktiverades UD:s krisorganisation, då bland annat den konsulära enhetens personalstyrka förstärktes.

Den 18 augusti framställde Försvarsmakten till regeringen om ett brett och tydligt mandat för att få stödja ambassaden i Kabul och Migrationsverket med transportresurser. Framställan omfattade även möjligheten att stödja andra stater och internationella organisationer med transportresurser. Bakgrunden till framställan var att myndigheten bedömde att stödförordningen inte var tillräcklig med anledning av uppgiftens karaktär.

---

<sup>13</sup> Konstitutionsutskottets granskningsbetänkande 2021/22:KU20.

Regeringen fattade den 19 augusti beslut om att ge Försvarsmakten i uppdrag att stödja ambassaden i Kabul och Migrationsverket med transportresurser i arbetet med evakueringen. Den 22 augusti framförde UD en anmodan till MSB, Polismyndigheten och Socialstyrelsen att bistå evakueringsinsatsen inom ramen för stödstyrkan.<sup>14</sup> Efter samråd mellan myndigheterna i stödstyrkan ställdes personal från MSB och Polismyndigheten till förfogande för insatsen.

### 5.2.3 Det operativa arbetet – fas ett

En akut evakuering av den återstående internationella närvaron samt överföring av många afghaner genomfördes under mycket påfrestande förhållanden mellan den 15 och 31 augusti. Utsända på Sveriges ambassad i Kabul evakuerades samtidigt med kollegor från flera andra länder den 15 augusti efter att USA med kort varsel meddelat att man skulle lämna den så kallade Gröna zonen<sup>15</sup> i Kabul. USA bistod med transport av utsända från Sverige till flygplatsen och vidare evakuering till Doha. Navet för den fortsatta evakueringsinsatsen blev Kabuls internationella flygplats där USA stod för säkerheten.

I Sverige fattades flera beslut för att möjliggöra en evakueringsinsats av svenska medborgare, personer med svenskt uppehållstillstånd och andra individer med koppling till Sverige (se avsnitt 5.2.2). Den 15 och 16 augusti, med utgångspunkt från den stödbegäran som inkommit till Försvarsmakten, arbetade myndigheten med att säkra flygtransporter för ändamålet. Detta gjordes både med egna resurser och genom den multinationella flygresursen *Heavy Airlift Wing* (HAW) i Ungern. Flygplanen frambaserades i takt med att nödvändiga diplomatiska tillstånd kunde fås och det efterfrågade regeringsbeslutet om Försvarsmaktens uppdrag fattades. Transitionshubbar för evakueringsflygen sattes upp i Tbilisi för flygplanen från HAW och Islamabad – där Danmark erbjöd samlokalisering – för Försvarsmaktens flygplan.

---

<sup>14</sup> MSB har samordningsansvaret för stödstyrkan, som på begäran av UD ska kunna stödja utlandsmyndigheter i situationer då många svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utomlands. I stödstyrkan ingår personal från MSB, Socialstyrelsen, Polismyndigheten samt Svenska Kyrkan, Svenska Röda Korset och Rädda Barnen. Källa: MSB (2024). *Stödstyrkan*.

<sup>15</sup> Gröna zonen är ett område i Kabul där presidentpalatset samt USA:s och flera andra länders ambassader låg. Sveriges ambassad låg utanför zonen.

Den 19 augusti flög det första planet från HAW mellan Kabul och Tbilisi med plats för passagerare med koppling till Sverige. Planet flög dock tillbaka utan några sådana passagerare eftersom svensk närvaro i Kabul ännu inte fanns sedan ambassaden evakuerats. Svensk personal från UD anlände till flygplatsen i Kabul några timmar senare den 19 augusti för att arbeta med den svenska evakueringsinsatsen. Dagarna därefter kom anställda från det privata säkerhetsföretaget Vesper<sup>16</sup>, fler UD-tjänstemän, Försvarsmakten (Särskilda operationsgruppen – SOG) och Polisen. Vid transitionshubbarna i Islamabad och Tbilisi fanns bland annat personal från UD, Försvarsmakten, Migrationsverket och MSB på plats. För ankomsten i Sverige satte Migrationsverket upp en mottagningscentral på Arlanda flygplats för utredning och prövning av ärenden på plats. I ankomsthallen fanns även personal från bland andra Gränspolisen, Säkerhetspolisen, region Stockholm och Sigtuna kommun.

Den 21 augusti flögs de första personerna på svenska evakueringslistorna från Kabul till Tbilisi ombord på flygplan från HAW. Dagen efter genomförde Försvarsmakten första flygningen mellan Kabul och Islamabad. Samma dag föreslog UD-personal i internationella samordningsmöten på Kabuls flygplats att personer som var aktuella att evakueras skulle bussas in till flygplatsen för att underlätta inpassering och den fortsatta processen. USA godkände rutinen den 23 augusti och personer på den svenska evakueringslistan uppmanades bege sig till ambassadområdet för ombordstigning på bussar. Tillvägagångssättet användes resten av veckan. Informationen om bussningen spreds dock snabbt till utomstående. Till följd av att många obehöriga under kaotiska former tog sig ombord på senare bussfärder stoppades dessa av talibaner för kontroll utanför flygplatsen. Detta fördröjde vid flera tillfällen inpasseringen till flygplatsen för personer som skulle evakueras.

Mellan den 19 och 27 augusti, under den så kallade ”fas ett”, evakuerade Sverige drygt 1 100 personer från Afghanistan, däribland svenska medborgare och personer med svenskt uppehållstillstånd, nordiska och andra EU-medborgare, lokalanställda vid ambassaden i Kabul, tidigare lokalanställda från Försvarsmakten och andra personer med skyddsbehov. Den 25 augusti 2021 hade alla lokalanställda på ambassaden med familj anlant till Sverige. Totalt genom-

---

<sup>16</sup> Vesper hade under flera år tillhandahållit säkerhetsresurser för ambassaden i Kabul.

fördes 22 flygningar från Kabul, varav elva till Tbilisi och elva till Islamabad, under fas ett. Se närmare tidslinjen i bilaga 4.

Den 26 augusti skedde ett bombattentat vid *Abbey Gate* som var en hårt ansträngd ingång till flygplatsen. I dådet som terrorgruppen ISKP tog på sig omkom 13 amerikanska soldater och uppskattningsvis 170 civila afghaner. Attacken försämrade ytterligare förutsättningarna för en fortsatt internationell evakueringsinsats. Den 27 augusti avslutade Sverige den akuta fasen av sin evakuering, vilket meddelades av dåvarande utrikesministern vid en presskonferens.

USA har beskrivit den akuta evakueringsinsatsen i Afghanistan som den största luftbron och evakueringen av civila i USA:s historia. Insatsen omfattade närmare 800 civila och militära flygplan från över 30 länder. USA och andra länder evakuerade fler än 120 000 personer från Afghanistan mellan den 14 och 30 augusti. Den 31 augusti lyfte de sista amerikanska flygen från Kabuls flygplats, varefter flygplatsen överlämnades till talibanrörelsen.<sup>17</sup>

#### 5.2.4 Det operativa arbetet – fas två

När den första fasen av den svenska evakueringsinsatsen avslutades fanns ett antal afghaner som av svenska myndigheter bedömts kunna vara i behov av internationellt skydd fortfarande kvar i Afghanistan. Efter den 27 augusti 2021 när svenska myndigheter inte längre fanns i Afghanistan övergick dessa till att arbeta med frågan i en mer låg-intensiv ”fas två”. Ett antal personer som hade presenterats av ambassaden för vidarebosättning hade inte kunnat överföras till Sverige. Svenska myndigheter hade därtill identifierat ytterligare personer som var aktuella för överföring men som inte hade inkluderats på de ursprungliga evakueringslistorna. Denna kategori bestod främst av personer med tidigare koppling till Försvarsmakten. Sveriges ambassad Kabul, från den 16 augusti förlagd i Stockholm, samt UD:s enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden tilldelades huvudansvar för att hantera listor på personer som skulle kunna innefattas av insatsen.

Under fas två sköttes prövnings- och utredningsarbetet enligt Migrationsverkets ordinarie förfarande, det vill säga innan individerna

---

<sup>17</sup> The White House (2021). *Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan* samt Air Force Public Affairs (2022). *One year later, historic Afghan airlift inspires pride and reflection across the Air Force.*

överfördes till Sverige. Personerna som beviljades vidarebosättning överfördes till Sverige i samarbete med globala samarbetspartner, genom reguljärflyg från Pakistan samt ett fåtal flygningar från Mazar-e Sharif till Tbilisi respektive Abu Dhabi. Migrationsverket hade under fas två även personal i Abu Dhabi och Tbilisi för att utreda kvotflyktingar på plats.

Under perioden från den 27 augusti till den 17 december 2021 ("fas två") evakuerades eller överfördes drygt 800 individer till Sverige. Ytterligare ett antal personer beviljades uppehållstillstånd inom ramen för evakueringsarbetet, men överfördes inte till Sverige innan fas två avslutades. Totalt evakuerades eller överfördes närmare 2 000 personer från Afghanistan till Sverige i fas ett och två. Ambassadens presentationer under perioden uppgick till drygt 1 600 personer. Evakueringen förklarades avslutad av dåvarande utrikesministern den 17 december 2021.

Efter att evakueringsinsatserna avslutades i december 2021 hänvisas personer som uttrycker skyddsbehov inne i Afghanistan till den ordinarie processen för vidarebosättning genom presentation av främst UNHCR i tredje land.

## **5.3 Samordning och samverkan i samband med evakueringen**

### **5.3.1 Samordning och samverkan mellan svenska myndigheter**

Många personer inom Regeringskansliet och berörda myndigheter arbetade med evakueringsinsatsen i augusti 2021 såväl i Afghanistan och andra länder som i Sverige. Olika myndigheter hade olika uppgifter i linje med respektive myndighets ordinarie ansvarsområden enligt den så kallade ansvarsprincipen. UD har ansvaret för konsulära frågor och också för den utsända personalen från Sverige. Dessa frågor hanteras av olika enheter på UD, den konsulära enheten respektive personalenheten. UD sände personal från departementets snabbinsatsstyrka, Snits, till regionen. Personal från snabbinsatsstyrkan kan på kort varsel resa ut för att förstärka en utlandsmyndighet i ett krisläge eller undantagsvis för att förstärka den svenska närvaron i ett land där diplomatisk representation saknas. Den utsända personalen vid ambassaden i Kabul hade evakuerats den



15 augusti. Den 19 augusti anlände den första personen som sänts ut av UD för att leda den svenska evakueringsinsatsen från flygplatsen i Kabul. Snabbinsatsstyrkans huvudsakliga uppgift i Afghanistan var att organisera och samordna den svenska evakueringsinsatsen på plats i Kabul med andra länder och organisationer som befann sig där och genomförde evakueringar. UD-personalen bistod i Kabul också med att kontrollera resehandlingar för dem som var eller kunde bli aktuella för evakuering och att registrera personerna. Sammanlagt sändes åtta personer från UD till regionen, utöver Kabul också till Islamabad och Tbilisi som blev flyghubbar.

Försvarsmakten ansvarade huvudsakligen för transporter och logistik samt säkerhetsaspekter kopplade till dessa uppgifter. Uppdraget var att stödja ambassaden i Kabul och Migrationsverket med att transportera personer och materiel från Afghanistan. Ett 90-tal personer från olika kategorier i Försvarsmakten var delaktiga i evakueringsarbetet i regionen. Försvarsmakten tillhandahöll information till ambassaden i Kabul (senare förlagd i Stockholm) om personer som tidigare arbetat för myndigheten i Afghanistan.

Migrationsverket ansvarade huvudsakligen för prövningen av personer inom den svenska flyktingkvoten – personer med koppling till Sverige med ett skyddsbehov i Afghanistan, inklusive deras familjer. Evakueringen av svenska medborgare och uppehållstillståndsinnehavare stod utanför myndighetens uppdrag, men Migrationsverkets personal kom att bistå även dessa grupper både i transithubbarna och på Arlanda. Före evakueringen genomförde Migrationsverket bland annat registerkontroll av personer med medborgarskap och uppehållstillstånd, hanterade bedömningar och frågor då handlingar saknades samt upprättade listor över dem som evakuerades. Migrationsverket upprättade samverkanskanaler med bland andra UD, ambassaden Kabul, Försvarsmakten och mottagande kommuner. Under fas två av evakueringen samarbetade Migrationsverket med svenska utlandsmyndigheter i utredningen av afghaner i olika delar av världen som identifierats av svenska myndigheter för eventuell vidarebosättning i Sverige.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, hade samordningsansvar för stödstyrkan med deltagande från olika myndigheter och organisationer, däribland Polismyndigheten. Uppgiften på plats var att bistå utrikesförvaltningens personal med att ta emot de evakuerade från Kabul på flygplatsen i Islamabad inför deras vidare

transport till Sverige. Tre personer från MSB reste till regionen. MSB tillhandahöll även personal som bistod på flygningarna som genomfördes mellan Islamabad respektive Tbilisi och Stockholm.

Polismyndighetens uppdrag i Kabul var kontroll och säkerhetsbedömning. Två personer från myndigheten arbetade på flygplatsen i Kabul under den operativa evakueringsinsatsen och bistod också med att hålla ordning och ge krisstöd.

Sida samarbetade med UD i evakueringen av utsänd personal och lokalanställda. Parallellt arbetade myndigheten med att via globala samarbetspartner sätta civilsamhällesaktörer i Afghanistan i säkerhet, främst i andra länder än Sverige. Sida samt FBA assisterade UD med att verifiera personer som satts upp på listor som kandidater för att evakueras med specifikt Sverige som destinationsland. FBA tillhandahöll även *dari*-talande personal till UD för att bistå kontakt med afghaner som skulle överföras till Sverige.

I arbetet som genomfördes under stark tidspress och kaotiska förhållanden var myndigheterna också beroende av varandras insatser. För att kunna genomföra sitt uppdrag behövde Försvarsmakten till exempel stöd från utrikesförvaltningen för nödvändiga diplomatiska tillstånd, såsom överflygnings- respektive landningstillstånd, vilket visade sig vara tidsödande och inte okomplicerat framför allt utanför Europa.

De deltagande svenska myndigheterna har betonat det goda samarbetet mellan berörda myndigheter, såväl i Stockholm som på plats i Kabul och i regionen och med det privata säkerhetsföretaget Vesper. Något som har uppfattats som särskilt betydelsefullt har varit placering av personer från den egna myndigheten hos departement eller annan myndighet som har arbetat med evakueringen. Som exempel kan nämnas att en person från MSB under en tid ingick i UD:s krisorganisation för att underlätta löpande avstämningar.

### 5.3.2 Samordning och samverkan med andra länder

Under de två sista veckorna i augusti 2021 genomförde över 30 länder evakueringsinsatser av fler än 120 000 personer från flygplatsen i Kabul. Samarbetet med andra nordiska länder var särskilt nära inte minst på flygplatsen i Kabul. Samarbetet omfattade såväl gemensamma transporter och kontakter för nödvändiga tillstånd som

stöd till varandra och gemensamma genomgångar, både i Kabul och regionen som mellan huvudstäder. På plats i regionen var samarbetet nära mellan såväl personal från respektive utrikesförvaltning och försvarsmakt som mellan övriga myndigheter och säkerhetspersonal. Danmark hade upprättat en hubb i Islamabad och gav möjlighet till Sverige att ansluta.

Internationella samrådsmöten ägde rum på flygplatsen i Kabul två gånger per dag med deltagande av olika länders företrädare som liksom Sverige genomförde en evakueringsinsats. Det fanns också ett samarbete med andra EU-länder. Samarbetet med USA var särskilt betydelsefullt med tanke på landets ledande roll och omfattande resurser, såväl generellt som vad gäller kontroll och upprätthållande av säkerhet vid flygplatsen. Samarbetet med de länder där flyghubbarna fanns, i Georgien och Pakistan, var också av vikt. Arbetet med att få personer som skulle evakueras till och in på flygplatsen var särskild krävande, såväl säkerhetsmässigt som praktiskt. Efter en tid påbörjades bussning av behövande till och in på flygplatsen där olika länder tilldelades vissa tider.

### 5.3.3 Samordning och samverkan med civilsamhället

Svenska myndigheters samarbete med civilsamhällesorganisationer i samband med evakueringsinsatsen skedde huvudsakligen i två processer. För det första ingick krisstödjare från Röda Korset och Rädda Barnen i stödstyrkan för vilken MSB är sammankallande myndighet. För det andra gjorde svenska myndigheter i samarbete med civilsamhällesorganisationer ansträngningar att identifiera människorättsförsvarare, demokrati- och jämställdhetsaktivister, journalister, akademiker och andra personer i behov av skydd på grund av sitt engagemang. Genom Migrationsverkets kontakter med UNHCR kunde platser på svenska evakueringsflyg erbjudas skyddsbehövande. Enligt Sida kunde myndigheten genom globala samarbetspartner sätta ungefär 950 personer från ovan nämnda kategorier i säkerhet, främst i andra länder än Sverige. Detta arbete pågick under båda faserna av evakueringen. Under fas två var svenska myndigheters samarbete med FN:s migrationsorganisation IOM (*International Organisation for Migration*) centralt för att kunna

överföra personer som skulle vidarebosättas i Sverige via bland annat Tbilisi och Islamabad.

## 5.4 Myndigheternas egna bedömningar

Försvarsmakten, Migrationsverket, MSB, Polismyndigheten och Sida har ombetts att redogöra för sitt arbete i samband med evakueringsinsatsen från Afghanistan 2021. Intervjuer och samtal har genomförts med tjänstemän från ovan nämnda myndigheter samt Regeringskansliet. I avsnittet nedan redovisas några bedömningar från dessa myndigheter av insatsen.

### Regeringskansliet

De närmast berörda departementen under den operativa evakueringsinsatsen från Afghanistan 2021 var Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet.

Utrikesdepartementet ansvarar för Sveriges utlandsmyndigheter och har konsulärt ansvar för svenska medborgare utomlands och andra personer som omfattas av det konsulära regelverket (se avsnitt 5.1). Tjänstemän inom utrikesförvaltningen har påtalat att evakueringsinsatsen från Afghanistan 2021 genomfördes under extremt svåra omständigheter, under vilka individuella prestationer var avgörande och samarbetet med svenska myndigheter och andra länder fungerade väl. Samtidigt fanns utmaningar enligt tjänstemän. Situationen i Afghanistan följdes noga av närmast berörda enheter på UD. Informationsdelning och samråd med anledning av denna kunde i ett tidigare skede omfattat en bredare krets, inom UD och med andra myndigheter, för att underlätta och påskynda planeringen och förberedelserna. Uppdraget förändrades över tid och bedömningar om hur många som skulle komma att omfattas av evakueringsinsatsen växte snabbt. Detta skedde bland annat på grund av att fler och fler svenska medborgare och personer med svenskt uppehållstillstånd uppgav att de befann sig i Afghanistan, trots UD:s uppmaning den 5 augusti att lämna landet. Dessutom växte kategorin av personer efter hand som arbetat för Sverige i Afghanistan och som skulle kunna vara aktuella för vidarebosättning i Sverige. Flera tekniska begränsningar framkom också. Utsända

från snabbinsatsstyrkan i Kabul hade inte tillräckliga resurser eller kommunikationsmedel för att effektivt utföra sitt arbete och interna system för hantering av konsulära ärenden påverkades av den stora arbetsbelastningen. Därtill försvårades informationsdelning mellan myndigheter på grund av olika kommunikationssystem. Jämfört med andra länder ansåg flera tjänstemän inom utrikesförvaltningen att Sverige hade kommit i gång sent – både vad gäller ställningstagandet om hur personer som arbetat för Sverige i Afghanistan skulle hanteras och vad gäller den operativa evakueringsinsatsen. Tekniska och ekonomiska resurser beskrevs också som begränsande i snabba, föränderliga skeenden som det i Afghanistan under augusti 2021.

Justitiedepartementet hade som ansvarigt departement för Migrationsverket nära kontakt med myndigheten före, under och efter evakueringen i augusti 2021. Departementet hade under våren och sommaren 2021 haft kontakt med Utrikesdepartementet och Migrationsverket om frågor kopplade till vidarebosättnings- och kvotflyktingssystemet med bäring på personer som tidigare arbetat för Sverige i Afghanistan. Tjänstemän på Justitiedepartementet har i samtal konstaterat att det i Sverige inte finns någon särskild lagstiftning att applicera på personer i denna kategori utan existerande regelverk, där utlänningslagen är central, var de verktyg som fanns. För att möjliggöra en lösning inom ramen för kvotflyktingssystemet krävdes regeringsbeslut. Justitiedepartementet ansvarade för att ta fram regeringsbeslutet respektive regeringskanslibeslutet den 15 augusti 2021 som tillfälligt ändrade regelverket för vidarebosättning. Genom ändringen togs kravet bort på att presentation för vidarebosättning ska ske utanför det land som personen är medborgare i.

Försvarsdepartementet var stödjande departement till UD i evakueringsinsatsen och ansvarade för kontakter och samordning med Försvarsmakten. Detta gällde bland annat Försvarsmaktens arbete med att tillhandahålla transportresurser för evakueringen. Försvarsdepartementet bistod även med kontakter med andra länder bland annat i arbetet med att säkra transportvägar för insatsen. Departementet ansvarade för regeringsbeslutet att ge Försvarsmakten i uppdrag att stödja evakueringen. Tjänstemän på Försvarsdepartementet har reflekterat om att ett bredare mandat för Försvarsmakten, såsom ett i riksdagen förankrat beslut om en väpnad styrka utomlands, hade underlättat insatsen. Departementet betonade också

vikten av tidiga beslut och förbättrad samordning mellan departement och myndigheter i krissituationer. Båda dessa aspekter hade förbättrats i senare evakueringsinsatser enligt departementet. Att placera ut kontaktpersoner på andra departement och myndigheter (så kallade sambandsmän) var särskilt verkningsfullt.

### **Försvarsmakten**

Försvarsmaktens bedömning av den operativa evakueringsinsatsen har bland annat framgått i samtal med involverade tjänstemän. Försvarsmakten har beskrivit insatsen som en plötsligt uppkommen uppgift präglad av rörliga ingångsvärden, högt tempo, en allvarlig hotbild och med ett stort och brett behov av samverkan. Utmaningar i arbetet handlade bland annat om bristande underrättelser, att snabbt få överflygnings- och landningstillstånd, att få ett tydligt uppdrag från regeringen och säkerhetsläget i Kabul. Försvarsmakten har inför framtida insatser betonat vikten av förberedande arbete och övningar samt tidig informationsdelning mellan departement och myndigheter samt inom och mellan myndigheter.

### **Migrationsverket**

Migrationsverket har i sitt underlag till utredningen dragit lärdomar om evakueringsinsatsen 2021 gällande samarbetet med andra svenska aktörer, det praktiska arbetet, och internationella jämförelser.

- Att placera sambandsmän vid Försvarsmaktens högkvarter, ambassaden Kabul i Stockholm och på UD var framgångsfaktorer för samordningen och informationsdelningen mellan myndigheter.
- Migrationsverket använde samma arbetssätt för vidarebosättningsprocessen som vanligt men i ett högre tempo. Därmed kunde Myndigheten använda etablerade rutiner och trots tidspress gå igenom varje steg i processen. Sedan tidigare upparbetade kontakter med kommunerna och samlokaliseringen med aktörer på Arlanda flygplats underlättade arbetet.

- Utmaningar fanns dock. Migrationsverkets representant hos Försvarsmakten hade begränsade tekniska möjligheter att kommunicera med sin hemmyndighet och det saknades godkända system för att på ett effektivt sätt dela information mellan olika aktörer. Det var även svårt för myndigheten att genomföra adekvata kontroller under en akut insats. Samarbetet på transit-hubben i Islamabad fungerade väl men präglades likväl av otydlig ansvarsuppdelning och beslutsstruktur.
- Ur ett internationellt perspektiv kom evakueringsinsatsen i gång sent, men genom effektivt arbete från myndigheterna kom Sverige ikapp vad gäller hela vidarebosättningsprocessen från evakuering från Kabul till prövning av uppehållstillstånd, mottagande i Sverige och anvisning till mottagande kommun.
- God samverkan skedde med den danska delegationen i Islamabad. Jämfört med Danmark var Sverige dock underbemannat. Samarbetet med Norge och Finland på hubben i Tbilisi fungerade mycket väl även om mer hade kunnat göras vad gäller samordning kring evakueringsplatser och logistik på plats.
- Under fas två sammankallade UD:s konsulära enhet till dagliga samordningsmöten, vilket fungerade väl. Ett gemensamt forum för att stämma av frågor gjorde processen både snabbare och tydligare vad gäller ansvarsfördelningen. Säkerhetsprövningar och andra kontroller kunde under fas två göras under mer ordnade former före utresa från Afghanistan. Däremot fanns det utmaningar i den myndighetsgemensamma sammanställningen av listor på personer som skulle överföras, dels på grund av brist på fullständig och överblickbar information, dels på grund av att listorna växte med tiden.

### **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)**

I sitt underlag till utredningen konstaterade MSB att myndigheten var involverad i stödstyrkehanteringen utifrån den anmodan som UD ställde till myndigheten den 22 augusti 2021. Varje myndighet som ingår i stödstyrkan fattar sina egna beslut. MSB samverkade bland annat med Försvarsmakten i Islamabad för att samordna evakueringen till Sverige när personer kom ut från Kabul, vilket

enligt myndigheten fungerade väl. MSB uppmärksammar samtidigt i sitt underlag att:

[...] flertalet länder hade bättre förutsättningar avseende personella och materiella resurser på plats, vilket skapade andra möjligheter att genomföra repatrieringsuppdrag.

## Polismyndigheten

Polismyndigheten framför i sitt underlag att man tidigt hade fått information om att flera andra länder planerade evakueringsinsatser från Kabul. Det var i huvudsak andra länders insatsorganisationer som önskade samverka inför planering och genomförande. Det tog sedan ytterligare ett antal dagar innan UD framförde önskan om stöd. Polismyndigheten har framfört önskemål om att så tidigt som möjligt bli delaktig i operativa insatser där Polisens stöd kan komma i fråga och delta i den inledande bedömningen. Polisen skulle då direkt kunna erbjuda ett anpassat stöd som svarar mot behoven. Alla berörda myndigheter borde enligt Polisens uppfattning samråda inför formuleringen av en anmodan. Efter det att anmodan från UD inkommit och beslutet om en insats fattats fann Polisen att det blev lättare att samverka och samverkansmötena blev mer organiserade och strukturerade.

I insatsområdet fungerade samarbetet väl. UD, Migrationsverket, Försvarsmakten och Polisen i Kabul samverkade och delade lägesbild regelbundet, vilket upplevdes som en framgångsfaktor. Polismyndigheten uppfattade att andra länder var snabbare på att reagera på situationen i Afghanistan. När Sverige inledde sin insats var andra länder som Polisen samverkade med redan på plats i Kabul och något land var i färd med att avveckla sin insats. Generellt gällande stöd- styrkeinsatser har uppföljningar enligt Polisens bedömning visat att Sverige borde vara snabbare i beslutsfattandet för att vinna tid i insatsområdet.

## Sida

Sida har i sitt underlag till utredningen redogjort för att myndigheten hade två av totalt fyra utsända på plats i Kabul (och tre lokalanställda handläggare) när den svenska evakueringsinsatsen inleddes. Två av



den utsända personalen befann sig vid tillfället i Sverige. Evakueringen av lokalanställda genomfördes i ett senare skede. Samordning skedde främst med Utrikesdepartementet eftersom UD hade huvudansvar för evakueringsinsatsen av utsänd personal. Sida var inte direkt involverad i evakueringsoperationen men hade regelbunden kontakt med utsänd personal och tät samverkan med UD på olika nivåer. UD utsåg en kontaktperson för Sida, vilket enligt Sida var värdefullt eftersom det underlättade och kortade informationsvägarna och medförde att Sida fick kontinuerlig uppdatering om planerade åtgärder. Det innebar till exempel att Sida kunde finnas med i planeringen för mottagandet av de evakuerade medarbetarna. Inom Sida skapades en kommunikationsplattform för verksledning, personalavdelning och berörd geografisk avdelning för snabb intern informationsdelning. Sida menar att erfarenheterna från evakueringsinsatsen i Afghanistan har bidragit till att stärka myndighetens krishantering. Lärdomarna har kommit till nytta i andra kriser. Samordningen med UD har stärkts liksom Sidas interna rutiner för personalhantering, intern- och externkommunikation, partners säkerhet och informationssäkerhet.

## 5.5 Konstitutionsutskottets granskning av evakueringen 2021

Evakueringen från Afghanistan har varit föremål för konstitutionsutskottets granskning i granskningsbetänkande 2021/22:KU20.

Konstitutionsutskottet ska enligt regeringsformen (13 kap. 1 § och 2 §) granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning och minst en gång om året meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit värt att uppmärksamma. I granskningsärende 13 om ”Regeringens agerande vad gäller evakueringen av lokalanställda tolkar i Afghanistan m.m.” framgick att utskottet ville granska regeringens hantering av tolkar och lokalanställda vid den svenska insatsen i Afghanistan, om enskilda statsråd hade lämnat felaktig information om möjligheterna för regeringen att agera i frågan samt huruvida enskilda statsråd underlåtit att förankra sin politik om Afghanistan med övriga riksdagspartier.

Enligt granskningsbetänkandet, som presenterades enhälligt av utskottet, hade Regeringskansliet försåvitt utskottet kunnat

bedöma varit oförhindrat att ta upp frågor om tolkar och andra lokalanställda med Migrationsverket tidigare än vad som skedde. Utskottet noterade samtidigt att det är värdlandet som har ansvaret för sina egna medborgare, inklusive för lokalt anställd personal. I granskningen uppmärksammades även olika uttalanden av statsråd, däribland dåvarande justitie- och migrationsministerns uttalanden om dels förenligheten med grundlagen att agera för tolkarna, dels antalet personer som skulle kunna komma i fråga för att få skydd i Sverige vid en tillämpning av kvotflyktingsystemet. Utskottet ansåg att dessa uttalanden inte gav en rättvisande bild vare sig av de i sammanhanget relevanta konstitutionella förutsättningarna eller av omfattningen av en eventuell evakuering. Utskottet fann det angeläget att ”statsråds uttalanden ger en så fullständig bild som möjligt av relevanta omständigheter.” Utskottet noterade avslutningsvis att regeringen vid flera tillfällen hade informerat berörda utskott om agerandet rörande tolkarna och andra lokalanställda och att granskningen i denna del inte gav anledning till något uttalande från konstitutionsutskottet.

## 5.6 Några andra länders uppföljningar av evakueringen 2021

### 5.6.1 Danmark

Danmark presenterade tidigt en myndighetsgemensam utvärdering av händelseutvecklingen som ledde fram till Kabuls fall samt den operativa evakueringsinsatsen från Afghanistan. Totalt evakuerade Danmark fler än 1 100 personer mellan den 15 augusti och den 24 november 2021. Den danska evakueringen omfattade danska medborgare, utlänningar bosatta i Danmark, lokalanställda, tolkar och andra skyddsbehövande samt andra nordiska medborgare med flera. Enligt den danska bedömningen föll Kabul överraskande snabbt, en risk som man liksom andra, såväl Nato-länder som den afghanska regeringen, hade underskattat. Utvärderingen tog fasta på att evakueringen från Kabuls flygplats genomfördes under mycket svåra arbetsförhållanden. Som framgångsfaktorer framhöll utvärderingen att den danska försvarsmakten (*Forsvaret*) fanns på plats i regionen, och att erfarna personer från det danska utrikes-, försvars- respektive justitieministerierna samt berörda myndigheter placerades på flyg-

platserna i Kabul och Tbilisi. Utmaningarna utgjordes bland annat av att det med hänsyn till det kaotiska läget var svårt att göra tillräckliga säkerhetskontroller. Utvärderingen drog också slutsatsen att den tolköverenskommelse som Danmark hade sedan 2013 underlättade en evakuering av lokalanställda samtidigt som man underströk att lokalanställda inte generellt behöver omfattas av ambassadernas planering för evakuering.<sup>18</sup>

### 5.6.2 Finland

Det finländska utrikesministeriet har sammanfattat intryck från olika delar och faser av evakueringsinsatsen. Evakueringen från Kabul 2021 beskrevs som en exceptionell händelse präglad av ett föränderligt säkerhetsläge och en kamp mot klockan. Förutom tjänstemän från utrikesministeriet skickades även militärer från finländska Försvarsmakten till Kabul efter beslut av presidenten den 20 augusti. Personer evakuerades först till Tbilisi och därefter till Finland. Myndigheternas förberedelsearbete och samarbetet mellan inhemska och internationella aktörer lyftes fram som avgörande framgångsfaktorer för att evakueringen kunde genomföras.<sup>19</sup>

Finlands dåvarande utrikesminister konstaterade i en redogörelse inför Finlands riksdag i oktober 2021 att den internationella evakueringsoperationen från flygplatsen i Afghanistan hade varit unik i sitt slag och att man hade evakuerat totalt 414 personer. Han framhöll att evakueringen hade genomförts under tidspress och kaotiska omständigheter och att ”samarbetet mellan de olika förvaltningsgrenarna fungerade friktionsfritt.” Landets evakueringsinsats har i finländsk media samtidigt fått kritik för att ha varit för långsam och inte omfattat alla skyddsbehövande.

### 5.6.3 Norge

Norge evakuerade drygt 1 120 personer från Kabul i augusti 2021. Det norska försvarets forskningsinstitut FFI har genomfört en intern utvärdering av den norska evakueringen. Rapporten framhöll att

---

<sup>18</sup> Udenrigsministeriet et al. (2022) *Evakuering fra Afghanistan – Fælles myndighestevaluering*.

<sup>19</sup> Valtiovarainministeriö/Finansministeriet (2021). *Bistandsoperationen i Afghanistan var en gemensam storsatsning*.

det goda förberedelsearbetet såväl på norska utrikesdepartementet som på ambassaden hade möjliggjort en snabb evakuering. Också Försvarsmaktens goda insatser lyftes fram. Evakueringen var ändå inte utan utmaningar:

Norge måtte balansere sikkerhetspolitiske hensyn og forhold til Nato og allierte, sikkerheten på bakken for utenriktstjenestens utsendte, og norsk engasjement i fredsprosessen. Risikohåndtering, informasjonsdeling, kommunikasjon, tidspunkt for beslutninger og organisering av krisehåndteringsarbeidet er områder som trekkes frem i evalueringsrapporten.<sup>20</sup>

Värsta-falls-scenariot i beredskapsplaneringen hade enligt rapporten inte varit skarpt nog, samarbetet mellan berörda enheter liksom informationsdelning behövde förbättras och personal som hade genomlevt krävande händelser behövde följas upp av utrikesförvaltningen på ett mer heltäckande och systematiskt sätt.

#### 5.6.4 Storbritannien

Storbritannien evakuerade ungefär 15 000 personer 14–28 augusti 2021 i en insats kallad *Operation Pitting*. Utrikesutskottet i brittiska underhuset tog initiativ till en utvärdering som presenterades i maj 2022 under rubriken ”*Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan*.” Rapporten kallar insatsen ”*a remarkable achievement, delivered under extremely difficult circumstances*” samtidigt som den riktar kritik mot regeringen och ledningen i utrikesdepartementet, *Foreign, Commonwealth and Development Office*, FCDO. Kritiken gällde bland annat bristande och otydligt ledarskap, avsaknad av plan, framför allt för evakuering av afghaner som arbetat för Storbritannien och otillräcklig samordning mellan berörda myndigheter. Rapporten efterfrågade avslutningsvis en bred strategi och ett fortsatt engagemang för Afghanistan.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Regjeringen (2023). *Evakueringen fra Kabul – lærings- og bevaringspunkter*.

<sup>21</sup> House of Commons Foreign Affairs Committee (2022). *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan*.

### 5.6.5 Tyskland

Tyska Bundestag tillsatte sommaren 2022 en parlamentarisk kommitté för att utvärdera Tysklands evakuering från Afghanistan av tyska medborgare, lokalanställda och andra skyddsbehövande med fokus på perioden från undertecknandet av Doha-avtalet den 29 februari 2020 till och med den 30 september 2021.<sup>22</sup> Arbetet är pågående.

### 5.6.6 USA

Det amerikanska utrikesdepartementet har sammanfattat lärdomar från evakueringsinsatsen 2021 i rapporten ”*After Action Review on Afghanistan*” från mars 2022. Rapportens huvudsyfte var att granska hanteringen av den operativa verksamheten. Fem bakgrundsfaktorer och perspektiv lyftes fram i rapporten som centrala:

1. den unika situationen och anknytningen till följd av USA:s tjugoåriga engagemang i Afghanistan
2. förväntningar på den afghanska regeringens bärkraftighet
3. effekten av covid-19-pandemin
4. bristen på av senaten godkända tjänstemän på nyckelpositioner inom departementet och ambassaderna
5. kraftig personalomsättning på ambassaden under sommaren 2021.<sup>23</sup>

Enligt rapporten skapade besluten av president Trump och därefter av president Biden att avveckla den amerikanska militära närvaron omfattande utmaningar för såväl amerikanska myndigheter som för den afghanska regeringens fortsatta uthållighet. USA stod inför ett dilemma när afghanska säkerhetsstyrkor tappade mark och utsikten om en förhandlad lösning försvann under våren och sommaren 2021. En kraftigt minskad närvaro och undsättning av de tusentals afghaner som arbetat för USA riskerade att underminera förtroendet för den redan svaga afghanska regeringen. Många bedömare menade att det internationella trupptillbakadragandet på sikt skulle leda till den

---

<sup>22</sup> Bundestag (2024). *1st Committee of Inquiry (Afghanistan)*.

<sup>23</sup> U.S. Department of State (2022). *After Action Review on Afghanistan, January 2020–August 2021*.

afghanska regeringens kollaps – även om tidshorizonten skiljde sig åt. Samtidigt var amerikanska myndigheter övertygade om att afghanska säkerhetsstyrkor skulle förmå att hålla kontrollen över Kabul under en längre tid och fokuserade på att bibehålla diplomatisk närvaro så länge som möjligt. Enligt rapporten övervägde utrikesdepartementet och dess ledning inte olika värsta fallscenarier och hur snabbt dessa skulle kunna aktualiseras tillräckligt.

Rapporten fann även att nyckelfrågor inom den amerikanska administrationen hade lämnats obesvarade under lång tid efter undertecknandet av Dohaavtalet. Frågorna handlade bland annat om logistiska utmaningar av tillbakadragandet och hur den diplomatiska närvaron skulle säkerställas. En annan fråga var hur det stora antalet ansökningar inom den existerande viseringsmekanismen för afghaner som arbetat för den amerikanska närvaron skulle hanteras. I scenarioplaneringen för en evakueringsinsats hade kommunikationen mellan försvars- och utrikesdepartement kunnat vara bättre. En särskild arbetsgrupp hade skapats inom amerikanska utrikesdepartementet för planeringen som borde ha omfattat fler nyckelaktörer och blivit mer operativ under juli och början av augusti 2021. Strukturen visade sig vara för komplicerad för att fungera effektivt i en krissituation.

När den amerikanska evakueringsinsatsen inleddes fanns en osäkerhet om hur många amerikanska medborgare och afghaner som skulle komma att beröras och därmed hur stor insatsen skulle förväntas bli. Belastningen blev betydande för att hantera konsulära samtal, samordning av evakueringsflyg och säkerheten på flygplatsen. Samarbetet mellan myndigheter och med andra länder hade fungerat förhållandevis väl under krissituationen. I efterarbetet framhöll rapporten vikten av att systematisera det institutionella lärandet och bättre tillgodose personalens fysiska och mentala återhämtning efter krissituationer.

## 5.7 Lärdomar av evakueringen 2021

I krisers natur ingår att händelseförloppet är svårförutsägbart med följd att beslut behöver fattas snabbt och på bristfällig information.

En kris kännetecknas av att den ofta sker plötsligt och ställer stora krav på snabba beslut utifrån ofullständig information.<sup>24</sup>

Att läget i Afghanistan stegvis blev alltmer allvarligt och oberäkneligt inte minst från hösten 2020 har påtalats av många. Vilka åtgärder skulle man kunna eller nödgas vidta efter att USA slutit Dohaavtalet med talibanrörelsen i februari 2020 och i april 2021 bekräftat att internationella trupper skulle lämna landet? Det amerikanska beslutet innebar en avveckling av det internationella militära engagemanget, vilket också skulle få följder för hela den internationella närvaron i Afghanistan. Det innebar också att den afghanska republikens legitimitet försvagades ytterligare. Samtidigt har de flesta, men inte alla, bedömare framhållit att man inte hade kunnat förutse det synnerligen snabba förloppet, hur fort talibanerna maktövertagande skulle ske och vilket begränsat motstånd den afghanska statens strukturer inklusive säkerhetsstyrkorna kunde bjuda. I konstitutionsutskottets ställningstagande var utskottet granskat regeringens hantering av tolkar och andra lokalanställda från Afghanistan fann utskottet att:

Det är utskottets bild att de flesta bedömare var eniga om att säkerhetsläget i Afghanistan skulle försämrans allvarligt, även om det var svårt att bedöma hur fort det skulle ske.<sup>25</sup>

Samtidigt är det samlade intrycket från utredningens kartläggningsfas att den svenska operativa evakueringsinsatsen i Afghanistan i augusti 2021 kom i gång senare än jämförbara länders, vilket innebar påfrestningar för dem som skulle evakueras och för dem som hade att genomföra evakueringen.

Kommittén har identifierat sex huvudsakliga lärdomar av den svenska operativa evakueringsinsatsen från Afghanistan 2021:

---

<sup>24</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024). *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv*.

<sup>25</sup> Konstitutionsutskottets granskningsbetänkande 2021/22:KU20.

- Evakueringen från Afghanistan utgjorde en unik utmaning.
- Icke heltäckande lagstiftning ställer krav på det politiska ledarskapets tydlighet och snabba beslutsfattande.
- Föränderligt uppdrag och delvis otydlig ansvarsfördelning ställde särskilt höga krav på dem som hade att genomföra evakueringen.
- Otillräckliga resurser och tekniska begränsningar.
- Trevande hantering av personer som arbetat för Sverige i Afghanistan.
- Vikten av förebyggande arbete och gemensamma övningar.

Nedan följer kommitténs resonemang om respektive lärdom.

Evakueringen från Afghanistan utgjorde en unik utmaning.

Flertalet av dem som på olika sätt varit engagerade i evakueringen har påtalat att insatsen var unik i komplexitet och genomfördes under exceptionellt krävande omständigheter, inte minst vad gäller säkerhetsutmaningar och tidspress. Liknande konstateranden återfinns i andra länders utvärderingar.

Avrådan för alla resor till Afghanistan hade rått sedan 2006 och de svenskar och personer med uppehållstillstånd i Sverige som ändå befann sig i landet uppmanades den 5 augusti 2021 att lämna. Därutöver pågick vid tiden för den operativa evakueringsinsatsen i augusti 2021 fortfarande covid-19-pandemin vilket begränsade bland annat arbetsförhållanden och rese möjligheter. Covid-19-restriktionerna i Sverige vid den här tiden påverkade också departementens, myndigheternas, utlandsmyndigheternas och riksdagens arbetsformer och kommunikationsvägar.

Ett tydligt slutdatum fanns för den akuta delen av evakueringen. Flygplatsen i Kabul skulle överlämnas av USA till talibanstyret senast den 31 augusti och amerikanerna hade bett Sverige att lämna senast den 27 augusti vilket också skedde. Allteftersom slutdatumet närmade sig ökade trycket på flygplatsen. Bombattentatet den 26 augusti vid *Abbey Gate* på Kabuls flygplats gjorde situationen än



mer svårhanterlig med ett påtagligt säkerhetshot vilket stoppade upp evakueringsförsöken. Många länder genomförde evakueringsinsatser samtidigt från flygplatsen i Kabul vilket innebar samarbetsmöjligheter men också en konkurrenssituation vad gällde exempelvis start- och landningsmöjligheter för flygplan. Sammantaget var arbetsförhållandena på plats mycket krävande.

Det fanns därutöver en särskild hotbild mot de afghaner som hade samarbetat med den internationella och däribland den svenska närvaron i Afghanistan till exempel på ambassader som lokalanställda, vakter, som tolkar eller som journalister och aktivister för mänskliga rättigheter, för jämställdhet och så vidare. Hotbilden bedömdes variera från fall till fall.

Sammanfattningsvis ställdes Sverige, liksom andra deltagande länder, i augusti 2021 inför en unik utmaning med en evakuering under synnerligen krävande omständigheter.

Icke heltäckande lagstiftning ställer krav på det politiska ledarskapets tydlighet och snabba beslutsfattande.

Det saknas svensk lagstiftning som täcker alla delar av en mångfacetterad och därtill snabbt föränderlig situation som denna. Såsom inledningsvis har beskrivits finns lagen (2003:491) om konsulerät ekonomiskt bistånd som är avsedd för individuella ärenden. Den är således inte anpassad för en situation med ett stort antal hjälpbehövande. Den svenska lagen (2010:813) om konsulerä katastrofinsatser som ännu inte har använts bedömdes inte vara tillämplig heller i detta fall.

Medan den utsända personalen vid ambassaden omfattades av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1) finns det ingen reglering för evakuering av lokalanställda och andra som tjänstgjort för Sverige. Det som finns är vidarebosättningsinstrumentet (se avsnitt 5.1) som inte är anpassat för dessa situationer men som kan och kom att användas efter att de särskilda beslut som togs av regeringen och Regeringskansliet den 15 augusti 2021 (se avsnitt 5.2.2).

Också förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, den så kallade stödförordningen, kan innebära begränsningar, inte minst när beslut behöver fattas snabbt. För-

svarsmaktens personal får inte användas i situationer där de kan komma att bruka våld eller tvång mot enskilda. Försvarsmaktens personal får inte heller användas för uppgifter enligt stödförordningen som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas. Riksdagens godkännande krävs enligt regeringsformen (1974:152) för att sända svenska väpnade styrkor utomlands.

Slutligen baseras den svenska förvaltningsmodellen på fristående myndigheter. Det finns enkelt uttryckt inte en myndighet som kan ”peka med hela handen” åt någon annan myndighet. I en situation med legala begränsningar blir uttrycklig politisk vilja och snabbt beslutsfattande av stor betydelse. Detta behövs för att tydliggöra inriktningen och förutsättningen för ökad samverkan mellan berörda departement och myndigheter så att nödvändiga åtgärder kan vidtas skyndsamt. Den politiska signal som gavs i början av augusti 2021 var en nödvändighet för att genomföra de regerings- och regeringkanslibeslut som möjliggjorde vidarebosättning av personer som arbetat för Sverige i Afghanistan.

Kommittén har funnit att en mer långtgående åtgärd vore att se över befintlig och relevant lagstiftning för att vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Föränderligt uppdrag och delvis otydlig ansvarsfördelning ställde särskilt höga krav på dem som hade att genomföra evakueringen.

Evakueringen, inledningsvis av den utsända ambassadpersonalen, genomfördes med mycket kort varsel. Den kom att gradvis omfatta allt fler personer ur olika kategorier för vilka olika regelverk gäller eller för vilka regelverk saknas. Insatsen omfattade inledningsvis utsänd personal på ambassaden samt svenska medborgare och andra i Sverige boende som inbegrips i det konsulära regelverket. Därefter tillkom ett stort antal skyddsbehövande afghaner. Det skedde en ”glidning från en konsulär insats till en humanitär operation.” Insatsen karakteriserades av ”oklara ingångsvärden som förändrades över tid.”<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Från samtal med personer som arbetat med evakueringen.

Vid en kris ska ansvarsprincipen gälla, det vill säga att myndigheterna även i krissituationer ska arbeta utifrån sina ordinarie ansvarsområden. Fristående myndigheter ska samverka. Detta blir särskilt krävande i en tidspressad situation. Vissa av de deltagande personerna ansåg att de hade tydliga uppdrag och mandat, andra inte. Dessa otydligheter ledde till svårigheter och frågetecken på plats om vem som ansvarade för vad och ställde särskilda krav på de deltagande personernas ansvarstagande och flexibilitet.

Otillräckliga resurser och tekniska begränsningar.

Att den svenska insatsen var otillräckligt resurssatt, såväl personellt eller materiellt, har påtalats av många personer som var engagerade i evakueringen. Såvitt har kunnat utrönas under utredningens gång fanns till exempel inte personalresurser för att möjliggöra avlastning under pågående insats. Det fanns också oklarheter om vilka aktörer som skulle stå för vilka kostnader. En mer heltäckande ”kriskassa” saknas. En begränsad summa görs årligen tillgänglig för utrikesförvaltningen för konsulärt ekonomiskt bistånd. Denna är i första hand avsedd för individuella konsulära ärenden och dess omfattning är således inte anpassad för de betydligt högre kostnader som uppkommer vid en omfattande evakuering. Ett överskridande av anslaget förutsätter regeringsbeslut vilket i sin tur förutsätter gängse gemensam beredning. Det är ett grundligt men också tidskrävande förfarande som svårigen låter sig kombineras med genomförandet av en omfattande evakueringsinsats under stark tidspress. Vad gäller evakueringen från Afghanistan bekostade några myndigheter sitt deltagande medan andra begärde kostnadstäckning helt eller delvis. Ett arbete pågår inom Regeringskansliet för att söka förenkla förfarandet.

En annan begränsning som påtalats av många var de tekniska utmaningarna, avsaknaden av gemensamma och tillräckliga kommunikationssystem. Tidspressen och de personella och tekniska begränsningarna medförde också att fullgoda säkerhetskontroller inte kunde fullgöras av samtliga evakuerade.

Olika och inte fullständiga listor florerade från olika myndigheter och organisationer över vilka som skulle omfattas av evakueringen

vilket ställde den utsända personalen på flygplatsen i Kabul inför grannliga bedömningar.

Trevande hantering av personer som arbetat för Sverige i Afghanistan.

Så som har framgått av konstitutionsutskottets granskningsbetänkande<sup>27</sup> beskrev ambassaden i Kabul från våren 2021 och under sommaren det allt sämre säkerhetsläget och en stigande oro för de lokalanställdas situation för det fall ambassaden skulle tvingas stänga. Frågan togs under våren upp bland annat i nordisk krets och bland EU-ländernas beskickningar i Kabul. I flera länder fattades beslut under sommaren om olika tillvägagångssätt för att i händelse av nödfall också hjälpa lokalanställda. Ambassadens propåer förefaller inte ha lett till några omedelbara operativa åtgärder inom Regeringskansliet eller regelrätta kontakter med berörda myndigheter, men väl till mer informella samråd. Ambassaden var samtidigt inställd på att vara kvar i Kabul så länge som möjligt. Konstitutionsutskottet skriver i sitt ställningstagande att:

Försåvitt utskottet kan bedöma hade Regeringskansliet varit oförhindrat att ta upp frågor om tolkar och andra lokalanställda med Migrationsverket tidigare än vad som skedde.<sup>28</sup>

Vidarebosättningsinstrumentet som innebär permanent uppehållstillstånd har använts vid två tillfällen i förhållande till Afghanistan. Under åren 2013–2014 användes detta instrument för att bereda skydd och uppehållstillstånd i Sverige för ett antal afghaner som varit anställda av Försvarsmakten och som vid den tiden bedömdes ha en akut hotbild kopplad till deras tjänstgöring för Sverige samt deras familjer. Efter 2014 hade Försvarsmakten ingen egen lokalt kontrakterad personal i Afghanistan. Vidarebosättningen av afghaner i samband med evakueringsinsatsen 2021 byggde på samma rättsliga förutsättningar som 2013–2014. Samtidigt kom det snabba händelseförloppet i Afghanistan under sommaren 2021 att leda till en annan situation, där flera olika personkategorier kom att omfattas av en operativ evakueringsinsats och vidarebosättning.

<sup>27</sup> Konstitutionsutskottets granskningsbetänkande 2021/22:KU20.

<sup>28</sup> Ibid.

Kommittén kan konstatera att det i nuläget inte finns andra lagliga möjligheter att bereda akut skydd i Sverige för tidigare lokalanställda som befinner sig inom det egna landets gränser än vidarebosättningsinstrumentet och de ändringar som kan göras genom regerings- och regeringskanslibeslut. Sådana ändringar förutsätter i sin tur en politisk signal om att så bör ske. De beslut som togs den 15 augusti 2021 utgjorde ”ett unikt avsteg” från den gängse ordningen att det är värdlandet som har ansvaret för sina egna medborgare.<sup>29</sup> Sverige har inte, som några andra länder, särskilda avtal för lokalanställda som kan tillämpas i denna typ av situation.

Hanteringen av personer som arbetat för Sverige i Afghanistan har fått kritik. I den allmänna debatten har det lyfts fram att bland annat tidigare tolkar och andra personer finns kvar i Afghanistan även efter att fas två av evakueringen avslutats.<sup>30</sup> Frågan har också tagits upp i riksdagen. De personer som finns kvar i Afghanistan är i dag hänvisade till ordinarie förfarande för vidarebosättning via UNHCR eller presentation av en ambassad i tredje land (se avsnitt 5.1.1).<sup>31</sup>

Vikten av förebyggande arbete och gemensamma övningar.

Med hänsyn till att denna typ av mycket komplicerade insatser ställer krav på omfattande och ibland exceptionella åtgärder av ett antal fristående myndigheter under särskilt svåra förhållanden kan vikten av förebyggande arbete inte nog understrykas. Många som varit delaktiga i evakueringsarbetet har betonat behovet av detta.

Element i ett förebyggande arbete är till exempel att känna till de olika aktörernas ansvarsområden, ha ett nätverk av kontaktpersoner på relevanta myndigheter i förebyggande syfte och att genomföra gemensamma övningar med ett brett deltagande. Sammantaget kan detta underlätta kommunikation och ett effektivt agerande under en krissituation. Ett annat element är att förbereda det som går, till

<sup>29</sup> Konstitutionsutskottets granskningsbetänkande 2021/22:KU20.

<sup>30</sup> Se exempelvis DN (2023). ”En hederssak att låta våra afghanska kollegor komma hit”. Debattartikel i *Dagens Nyheter* den 16 december 2023 samt Sveriges radio (2024). Dödsnotisen mot Sveriges medarbetare i Afghanistan. Avsnitt av *P1 Konflikt* den 12 januari 2024.

<sup>31</sup> Perioden som utredningen omfattar tar slut vid årsskiftet 2021–2022. I Migrationsverkets verksamhetsrapport för vidarebosättning 2023 konstaterades att 50 platser hade avsatts för akutärenden där det förelåg ett särskilt svenskt intresse, till exempel personer som tidigare arbetat för Försvarsmakten utomlands eller profilerade oppositionella. Källa: Migrationsverket (2024). *Vidarebosättning 2023 – Migrationsverkets arbete med den svenska flyktingkvoten*.

exempel nödvändiga flygtillstånd så långt som möjligt. I takt med att läget skärps ökar kraven på att analysera händelseutvecklingen och vilka handlingsalternativ som denna kan aktualisera. När en kris närmar sig krävs samverkan i ett tidigt skede för att skapa en gemensam lägesbild och därigenom kunna bedöma vilka resurser som behövs och vilka personer från respektive myndighet som bör ta itu med uppgiften. En tidig samverkan, såväl inom berörda myndigheter som mellan dem, torde också öka förutsättningarna för ett snabbare agerande i en krissituation, framför allt i inledningsskedet.

För en gemensam lägesbild behövs tillförlitlig information från många källor och en bred analys av dessa ur ett svenskt perspektiv. Det kan konstateras att en utredning tillsatts för att göra en översyn av underrättelseverksamheten (Fö 2023:04). Syftet med utredningen är bland annat att säkerställa att de behov av underrättelser som regeringen, andra statliga myndigheter och andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet har tillgodoses. Underrättelseutredningen ska också enligt dess kommittédirektiv (2023:150) undersöka vilken samordning och förmåga att sammanställa och analysera underrättelser som behövs för att tillgodose behoven.

Ett effektivt verktyg för samverkan och informationsdelning som flera myndigheter har återkommit till är att placera samverkanspersoner på andra departement och myndigheter. Information till allmänheten om vad en reseavrådan har för betydelse, inte minst i en krissituation, är också ett betydelsefullt instrument. Erfarenheter i Afghanistan och vid andra konsulära kriser har visat att antalet personer på den så kallade svensklistan stiger då situationen i vistelselandet hastigt försämras.

Riksrevisionen fann i sin rapport år 2016 om utrikesförvaltningens krisberedskap<sup>32</sup> att beredskapsplaneringen inom utrikesförvaltningen till stor del var ändamålsenlig. I rapporten framhölls att UD hade utvecklat utbildnings- och övningsverksamheten. Samtidigt fanns frågetecken om utbildning och övning skedde i tillräcklig omfattning och återstående brister i systematiken avseende utvärderingar påtalades. Personer som har arbetat med bland annat evakueringen från Afghanistan har understrukt att krissamarbetet har utvecklats också sedan 2021. Lärdomar från den ena krisen till den andra har inneburit att tidsåtgången för beslut och åtgärder i inlednings-

---

<sup>32</sup> RiR 2016:13. *Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap – förutsättningar för effektiv insats?* Riksrevisionen.

skedet har minskat. Därtill har en utredning tillsatts (UD 2024:01) där en särskild utredare ska se över den personliga säkerheten och personskyddet i utrikesrepresentationen med fokus på behovet av, och förutsättningarna för, svenska myndigheter och säkerhetsföretag att delta i skyddsåtgärder för utsänd personal. Utredningen ska också se över förutsättningarna för stöd från olika myndigheter vid konsulära kriser och om det kan finnas anledning att ge regeringen bemyndigande att kunna sända en väpnad styrka utomlands i syfte att bistå vid evakueringsinsatser. I direktiven (2024:35) konstateras att den nuvarande ordningen är tidskrävande. I utredningens uppdrag ingår också att lämna nödvändiga författningsförslag.

### 5.7.1 Avslutande kommentar om evakueringen

Ett halvår efter Kabuls fall summerade utrikesminister Ann Linde i utrikesdeklarationen den 16 februari 2022 evakueringsinsatsen på följande sätt:

Förra året evakuerade Sverige ungefär 2 000 personer från Afghanistan. Under augusti månad var situationen vid flygplatsen i Kabul tidvis kaotisk och mycket svår. När en bomb exploderade intill flygplatsen fanns svensk försvarsmaktspersonal bara sekunder därifrån.

Jag vill på regeringens vägnar återigen säga tack till alla i utrikesförvaltningen, myndigheter och kommuner som arbetade dag och natt med evakueringsinsatsen. Jag är stolt över den samlade insats som Sverige gjorde.<sup>33</sup>

De deltagande myndigheterna har framhållit att deras personal löst sina uppgifter på ett mycket bra sätt under krävande och riskfyllda omständigheter. Det privata säkerhetsföretaget Vespers insatser har betonats som mycket betydelsefulla liksom specialoperatörernas från Försvarsmakten. Framgångsfaktorer var bland annat ett nära och lösningsorienterat samarbete mellan svenska myndigheter och aktörer såväl i Kabul och regionen som i Sverige. Detta kompen-serade delvis för det sena inledningsskedet av evakueringsinsatsen, som därefter genomfördes effektivt och med stort engagemang under hård tidspress.

Samtidigt finns förbättringspotential och lärdomar att dra: vikten av ett brett och förutseende myndighetsgemensamt förberedelse-

---

<sup>33</sup> Regeringskansliet (2022). *Utrikesdeklarationen den 16 februari 2022*.

arbete, gemensamma övningar och tydliga uppdrag inte minst för att påskynda beslutsfattande och utförande i inledningsskedet av en krissituation. Tillräckliga tekniska, finansiella och personella resurser liksom kompatibla kommunikationssystem behöver säkerställas för att genomföra krishanteringsinsatser. Därefter är det viktigt att på ett strukturerat sätt tillvarata vunna erfarenheter för att bibehålla och vidareutveckla de många olika kompetenser som behövs för att genomföra en komplicerad evakueringsinsats.

Sammanfattningsvis kan kommittén konstatera att de svenska myndigheterna i samverkan med varandra och med andra länder genomförde en omfattande och mycket krävande evakueringsinsats med ett efter de svåra omständigheterna framgångsrikt resultat.



## 6 Lärdomar av Sveriges engagemang i Afghanistan

Lärandeperspektivet ges en central betydelse i de direktiv som definierar kommitténs uppdrag att utvärdera Sveriges engagemang i Afghanistan 2001–2021 (2022:60). I direktiven anges bland annat att kommittén ska:

- Klargöra vilka resultat det samlade engagemanget har bidragit till och vilka lärdomar som kan dras av den svenska närvaron i Afghanistan under perioden.
- Redovisa lärdomar utifrån de slutsatser som dragits; detta gäller både den utrikes- och säkerhetspolitiska delen av engagemanget inom vilken också den svenska operativa evakueringsinsatsen tas upp och biståndet.

Uppföljning och utvärdering är betydelsefulla komponenter i all verksamhet; att dra lärdom av de resultat och fakta som då framkommer, att lära inför framtiden och att fatta bra beslut som bygger på gjorda erfarenheter. Kommittén har inte haft som uppdrag att presentera några förslag för framtiden. Samtidigt har direktiven ett tydligt framåtblickande perspektiv genom att konstatera att kommitténs kartläggning och utvärdering av det samlade engagemanget ska ge Sverige möjlighet att dra lärdomar inför framtida internationella insatser och stöd.

Kommitténs lärdomar från Sveriges engagemang i Afghanistan avser olika nivåer och varierande infallsvinklar. Dessa lärdomar redovisas i avsnitt 6.2. Som ramverk för denna redovisning identifieras i avsnitt 6.1 frågor och perspektiv som kommittén funnit vara centrala för dessa slutsatser och lärdomar.

## 6.1 Ett ramverk att bygga slutsatser och lärdomar på

Kommittén har under sitt arbete identifierat frågor och perspektiv som är centrala för slutsatser och lärdomar av Sveriges engagemang i Afghanistan. Några av dessa är:

1. Lärdomar baserade på faktiska omständigheter och i ljuset av ett större sammanhang.
  - Resultat, effekter, måluppfyllelse och lärdomar är alla olika delar av samma helhet. Lärdomar dras från både lyckade och mindre lyckade insatser och arbetsätt. Vad låg bakom uppnådda resultat eller brist på resultat?
  - Det svenska engagemanget ses i ljuset av att det var en del av den större internationella insatsen i och samarbetet med Afghanistan. Vilka möjligheter och begränsningar innebar detta för svenskt agerande? Vilka paralleller kan dras mellan svenska lärdomar och lärdomar från några andra länder och internationella organisationer?
2. Lärdomar på olika nivåer och i olika sammanhang.
  - Den utstakade inriktningen på policynivå och verksamheten på genomförandenivå stämmer inte alltid överens. Lärdomar dras från resultat av beslut och agerande på olika nivåer, såväl internationellt som nationellt. Resultat – eller brist på resultat – kan antingen bero på beslut på policynivå, insatsens genomförande eller båda delarna.
3. Lärdomar om engagemangets innehåll och dess genomförande.
  - Både lärdomar från ett ”vad”- och ett ”hur”-perspektiv belyses. Vad krävs för att besluta om och genomföra ”rätt” verksamheter? Vad krävs för att genomföra dessa verksamheter ”på rätt sätt”? Det förstnämnda berör realism och relevans i mål och verksamhet. Det sistnämnda handlar om ett effektivt genomförande. Optimalt ska båda perspektiven uppfyllas.
4. Lärdomar om hållbara och långsiktiga effekter, inte bara kort-siktiga kvantitativa resultat.
  - Resultatredovisningar handlar ofta om kvantitativa resultat: hur många militärer Sverige bidragit med i de internationella

säkerhetsstyrkorna i Afghanistan, hur många barn som fått tillgång till hälsovård eller hur många flickor och kvinnor i landet som har fått utbilda sig. Sådana konkreta resultat är av stort värde. Lärdomar dras också med utgångspunkt från långsiktiga, djupgående förändringar och hållbara mål och resultat. Långsiktiga, om än kanske inte alltid omedelbart synbara effekter, utöver mer kortsiktiga, men synliga och mätbara resultat behöver identifieras och bedömas. För att kunna synliggöra och diskutera såväl kortsiktiga resultat som långsiktiga förändringar krävs regelbundna ”kontrollstationer”. Likaså behöver konstaterade – eller anade – resultat leda till anpassningar ifall uppföljningen visar på behov av detta.

## **6.2 Kommitténs lärdomar på sex prioriterade områden**

Kommitténs lärdomar på sex områden bygger på fakta och erfarenheter från utredningsarbetets kartläggnings- och kunskapsinhämtningsfas om det svenska engagemanget i Afghanistan. Redovisningen beaktar det större internationella engagemanget men fokuserar i enlighet med direktiven på den samlade svenska insatsen. Lärdomarna belyser även hur de internationella insatserna påverkat det svenska engagemanget och hur det senare uppmärksammat och levt upp till de frågor och utmaningar som förs fram, inte minst var det finns en tydlig förbättringspotential. I tabellen nedan sammanfattas de lärdomar som kommittén har kommit fram till.

**Tabell 6.1 Lärdomar på sex områden från Sveriges engagemang i Afghanistan 2001–2021**

Översikt av lärdomar som redovisas i avsnitt 6.2

| Område   | Lärdom  |
|--|---|
| 1. Kontext och miljö för såväl den internationella som den svenska insatsen.     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontext och miljö – en verklighet som ofta förbisågs i Afghanistan.</li> <li>• Det regionala perspektivet – en dimension som länge tappades bort.</li> <li>• ”Kunskap om” räcker inte – initiala beslut utan grund i den lokala kontexten fick konsekvenser för legitimitet och försoningsprocess.</li> </ul>  |
| 2. Att delta i ett större internationellt sammanhang.                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Svenskt engagemang i ett större internationellt sammanhang – att hantera ett begränsat handlingsutrymme.</li> <li>• Effektivt aktörskap i internationella sammanhang – konsekvent agerande tillsammans med andra ger resultat.</li> </ul>  |
| 3. Mål, styrning och samverkan.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tydliga och realistiska mål som anpassas över tid – grundbulten i all verksamhet.</li> <li>• Strategier och andra styrdokument – ökad tydlighet och en gemensam syn på deras funktion hade behövts för att ta målen ett steg vidare.</li> <li>• En samlad insats över politikområden – kraven på en tydlig viljeinriktning och strategi än viktigare.</li> <li>• Beslutsfattande och samverkan inom den svenska förvaltningsmodellen – nära kommunikation och samråd krävs.</li> </ul> |
| 4. Nödvändiga förutsättningar för långsiktiga resultat och effekter.             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afghanskt ägarskap – nödvändigt för hållbara resultat.</li> <li>• Förändring och utveckling tar tid – något som underskattades.</li> <li>• Kvinnors och flickors roll, representation och rättigheter i Afghanistan – uteslutning av halva samhället kostar.</li> <li>• Hållbara och bärkraftiga insatser – realistiska tidsperspektiv, fungerande nationellt ägarskap och en inhemsk resursmobilisering förutsätts.</li> </ul>  |
| 5. Genomförande av verksamheten på plats i Afghanistan.                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektivt genomförande kräver närvaro, resurser, utbildning och kontinuitet – områden med potential för förbättring.</li> </ul>  |
| 6. Från rapportering, uppföljning och utvärdering till ändrade förhållningssätt. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportering, uppföljning och utvärdering om Sveriges verksamhet i Afghanistan gav regelbunden information – justeringar dröjde.</li> </ul>  |

## 6.2.1 Område 1: Kontext och miljö för såväl den internationella som den svenska insatsen

**Lärdom 1.1: Kontext och miljö – en verklighet som ofta förbisågs i Afghanistan.** Otillräcklig kunskap om och förståelse för det afghanska samhället och dess sociala strukturer försvårade möjligheterna till planering, genomförande och anpassning av det internationella engagemanget till verkligheten på marken. Kontexten var nödvändig att förstå och förhålla sig till. Detta lyckades omvärlden i stor utsträckning inte med under tjugooårsperioden. Befintlig svensk kännedom om Afghanistan kunde inte tillämpas fullt ut.

Afghanistan var i grunden ett land som i många avseenden var väsensskilt från de länder som deltog i den internationella insatsen. Landets etniska mångfald, konfliktfyllda historia, utbredda fattigdom, lokala maktstrukturer och religiöst präglade, patriarkala samhällen var några av aspekterna som det internationella engagemanget hade otillräcklig kunskap om. USA:s särskilde generalinspektör för den amerikanska Afghanistaninsatsen (SIGAR) betonar detta då han i sin sammanfattande lärdomsrapport konstaterade hur en bristande förståelse för landets historiska, sociala, ekonomiska och politiska dynamik gjorde att USA kontinuerligt ”famlade i mörker”.<sup>1</sup> Liknande erfarenheter redovisas av flera andra utvärderingar, bland annat Finland, Nederländerna och Norge. Det utgör också en av utgångspunkterna i den pågående bredare parlamentariska tyska utredningen.<sup>2</sup> Denna genomgående slutsats delas av kommittén.

Från svensk sida kan noteras att ett mångårigt, i hög grad humanitärt, stöd till Afghanistan, främst genom FN och Svenska Afghanistankommittén (SAK), gjorde att vissa svenska aktörer hade mer omfattande kännedom om och erfarenhet av den lokala kontexten. I många av de samtal som sekretariatet har haft med både svenska och utländska företrädare har SAK:s närvaro och lokalkännedom också i mer svårtillgängliga delar av landet lyfts fram som ”en svensk konkurrensfördel”. Sveriges långvariga och

<sup>1</sup> SIGAR (2021). *What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction*. SIGAR 21-46-LL.

<sup>2</sup> Bunderstag (2024). *Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“*.

djupa erfarenhet på utvecklingsområdet liksom ambassadens kontakter och engagemang även utanför Kabul bidrog också till insikten om den lokala kontextens betydelse. Denna kunskap kunde dock inte tillämpas fullt ut. Ett skäl till detta var att Sverige som del av den samlade internationella insatsen hade begränsade möjligheter att agera utanför givna ramar eller påverka utvecklingen i stort. Ett annat skäl var en tidspress under avgörande skeenden i utformningen av engagemanget – för såväl det internationella samfundet som Sverige. Ett tredje skäl var att kunskapsöverföringen mellan olika svenska aktörer och mellan roterande personal varierade i utsträckning och över tid.

Det fanns andra faktorer i Afghanistan som utgjorde utmaningar för det internationella engagemanget: en allvarlig korruption som genomsyrade samhället, återkommande valfusk och en informell ekonomi som kretsade kring narkotikaproduktion och -handel. Därtill präglades dynamiken i det afghanska samhället av olika grupp-tillhörigheter (etniskt, socialt och ekonomiskt) och personliga lojaliteter. Under tjugoförperioden gjordes försök att anpassa och bättre förankra insatser i det afghanska samhället – exempelvis genom lokala utvecklingsråd. Sådana anpassningar gjordes emellertid inte konsekvent, tillräckligt tidigt eller på hela bredden av engagemanget.

Det faktum att situationen i Afghanistan under större delen av tjugoförperioden innebar en väpnad konflikt, vilket för Sverige tog lång tid att tydliggöra,<sup>3</sup> ställde också särskilda krav på vad som var möjligt och lämpligt att genomföra. Det försämrade säkerhetsläget på marken, genom talibanrörelsens återkommande militära framgångar redan några år efter att de förlorat makten 2001, återspeglades med eftersläpning i de årliga Isaf- och RSM-propositionerna och i debatten i Sverige. Eftersläpningen försenade också nödvändiga anpassningar av åtgärder och resurssättning, i bland annat regleringsbrev för Försvarsmakten. Biståndsaktörer har påtalat svårigheterna med att arbeta med såväl kortsiktiga projekt som långsiktigt utvecklingssamarbete under pågående väpnad konflikt. Den väpnade konflikten var en avgörande anledning till att planering, genomförande och uppföljning av det svenska engagemanget försvårades.

---

<sup>3</sup> Situationen i Afghanistan karaktäriserades som en intern väpnad konflikt först i regeringens proposition 2006/07:83, då enbart i landets södra delar. Läget i Afghanistans centrala och norra delar karaktäriserades som ett "instabilt postkonflikttillstånd". Beskrivningen av en intern väpnad konflikt i landet, dock med fortsatta gradskillnader mellan olika delar, förekommer i proposition 2009/10:38.

Kommittén konstaterar att det Afghanistan som det internationella engagemanget mötte var komplext och byggde på andra värderingar än stora delar av det internationella samfundet. Likväl var kontexten nödvändig att förstå och förhålla sig till. Detta lyckades omvärlden i stor utsträckning inte med under tjuugoårsperioden.

**Lärdom 1.2: Det regionala perspektivet – en dimension som länge tappades bort.** Regionens betydelse för utvecklingen i Afghanistan underskattades länge. Detta gällde inte minst Pakistans och andra närliggande länders inflytande. När regionens betydelse fick större plats i diskussioner i olika fora spelade Sverige en aktiv roll.

Utvecklingen i Afghanistan är och förblir nära sammankopplad med regionala aktörers agerande och intressen. Det fanns inledningsvis bristande förståelse hos det internationella samfundet om inte bara Afghanistan som land utan också om regionen som landet ligger i. En lärdom är att Pakistans mångfacetterade och komplicerade relation till Afghanistan borde ha tagits i beaktande redan från insatsens början. Pakistan både möjliggjorde och motarbetade det internationella engagemanget i Afghanistan. Bland annat hade talibanrörelsens ledning, med Pakistans goda minne, sin bas i gränsområdena mellan Afghanistan och Pakistan. Samtidigt var Pakistan och länder i Centralasien viktiga transitländer för det internationella engagemanget i Afghanistan. Den komplicerade relationen mellan Pakistan och Indien – inte minst på grund av Kashmirkonflikten – påverkade också ländernas agerande i Afghanistan. Iran har också haft inflytande över dynamiken i Afghanistan genom samröre med och stöd till olika grupper i landet. Andra inflytelserika regionala aktörer vars intressen i Afghanistan också har påverkat utvecklingen är bland andra Turkiet, Kina och Ryssland. Regionala fora har återkommande behandlat situationen i Afghanistan och dess gränsöverskridande konsekvenser, men i stor utsträckning inte lyckats hantera regionens olika intressen på ett konstruktivt sätt.

Några år in i engagemanget började det internationella samfundet att betona det regionala perspektivet allt mer. Ett exempel är att USA utsåg det första Afghanistan-Pakistan-sändebudet år 2009. Sverige och andra länder som var engagerade i regionen följde

snart efter. Dessa sändebud var ett led i att fördjupa kunskapen om och samordningen av regionala frågor. Samtidigt som detta informella samverkansforum, där Sverige deltog aktivt, lyfte fram det regionala perspektivet och ökade möjligheterna till samstämmighet innebar det ytterligare en komponent i en redan komplicerad samråds- och beslutsstruktur för det internationella engagemanget i Afghanistan.

Andra exempel är att Sverige under sitt EU-ordförandeskap 2009 tog initiativ till en gemensam handlingsplan för att stärka EU:s roll i Afghanistan och Pakistan och för ett fördjupat samarbete med dessa länder. Handlingsplanen antogs samma år och ersattes under 2014 av en ny EU-strategi. Sverige deltog också i Istanbulprocessen (*Heart of Asia*) som bland annat syftade till att stärka säkerheten samt den ekonomiska och sociala utvecklingen i Afghanistan och regionen.

Insikten om regionens betydelse för utvecklingen i Afghanistan kom förhållandevis sent och i otillräcklig utsträckning i det internationella engagemanget. När detta perspektiv fick större plats i diskussioner i olika fora spelade Sverige en aktiv roll.

**Lärdom 1.3: "Kunskap om" räcker inte – initiala beslut utan grund i den lokala kontexten fick konsekvenser för legitimitet och försoningsprocess.** Det fanns sällan vare sig en beredskap eller möjlighet att agera utifrån den kunskap och kännedom som ändå fanns om den lokala kontexten. Olika modeller och lösningar presenterades för Afghanistan utifrån externa prioriteringar och nationella föreställningar om att dessa lösningar skulle leda till snabbast resultat. Beslut i insatsens inledningskede fick långtgående konsekvenser för både det internationella engagemanget och den afghanska republikens legitimitet. Förutsättningarna för en nödvändig och inkluderande försoningsprocess försämrades.

Ett exempel på ett initialt beslut där kunskap om kontexten varken var tillräcklig eller tilläts påverka utfallet är att representanter för talibanrörelsen inte bjöds in till förhandlingarna i Bonn 2001 ledda av FN och USA. Detta beslut fick långtgående konsekvenser för legitimiteten för den afghanska regeringen och politiska processen i Afghanistan. Det gav grupper såsom krigsherrar från Norra alli-



ansen betydande inflytande i uppbyggnaden av den nya islamiska republiken och utestängde stora delar av befolkningen från denna process. Den främst pashtunska talibanrörelsens fortsatta genomslagskraft och folkliga stöd underskattades. Samtidigt kan konstateras att det vid tidpunkten inte fanns politiskt intresse från amerikansk utgångspunkt att bjuda in talibanerna till Bonnkonferensen tre månader efter terrorattackerna mot USA den 11 september.<sup>4</sup> Vid det tillfället ifrågasattes inte denna hållning av internationella samfundet, som i stor utsträckning var fokuserad på att delta i den globala kampen mot terrorismen.

Den särskilda *loya jirgan* 2002 var inte heller tillräckligt inkluderande och befäste de maktpositioner Bonnkonferensen hade lagt grunden för. Även i andra sammanhang blev förankringen hos den afghanska befolkningen lidande. Den nya grundlagen från 2004, den nationella utvecklingsstrategin (ANDS) och andra strukturer utarbetades med omfattande internationell hjälp och expertis. Trots goda intentioner bidrog detta till att de nya systemen i hög grad baserades på västerländska modeller och lösningar som inte förankrats i samhället där de skulle genomföras, eller hos människorna som skulle genomföra dem. Reformen inom säkerhetssektorn, såsom uppbyggnaden av militären, polisen och rättsväsendet, delades upp mellan fem länder (USA, Tyskland, Italien, Storbritannien och Japan) år 2002. Denna uppdelning baserades inte i första hand på en ändamålsenlig och lokalt förankrad grund och luckrades upp efter hand. Egna nationella prioriteringar och inrikespolitiska avvägningar har haft en inte obetydlig inverkan på deltagarländernas agerande i Afghanistan.

Det saknades inledningsvis utrymme och politisk vilja för en nödvändig försoningsprocess. En anledning till detta var bland annat de maktstrukturer som etablerades i den islamiska republikens inledningsskede som gav tidigare krigsherrar maktpositioner. Den nya ordningen bidrog till ökad splittring i det afghanska samhället. Många grupper kände sig förfördelade i den stat som växte fram med stöd av det internationella samfundet. Kvinnor uteslöts i stor utsträckning från viktiga beslutsprocesser. Den afghanska regeringen speglade inte landets etniska, religiösa och kulturella mångfald och åtnjöt inte stöd av en majoritet av befolkningen. Frågan om en nödvändig försoningsprocess fick större plats när den interna väpnade

---

<sup>4</sup> SIGAR (2022). *Why the Afghan Government Collapsed*.

konflikten tilltog. Den afghanska regeringens förhandlingsvilja ökade och talibanrörelsens minskade i takt med den sistnämndas militära framgångar. Stora delar av det internationella samfundet, däribland EU, har under tjugooårsperioden gjort ansträngningar för att få till stånd en inkluderande försoningsprocess. Att inkludera kvinnor och civilsamhället i försoningsprocessen var ett fokusområde för Sverige bland annat genom EU-finansierade projekt såsom *Afghanistan Peace Support Mechanism* (APSM). Trots internationella ansträngningar gav försoningsprocessen inga bestående resultat.

### 6.2.2 Område 2: Att delta i ett större internationellt sammanhang

**Lärdom 2.1: Svenskt engagemang i ett större internationellt sammanhang – att hantera ett begränsat handlingsutrymme.** Den internationella militära insatsen i Afghanistan var en av de mest långvariga och omfattande insatser som Sverige deltagit i. Afghanistan kom att bli det största mottagarlandet för svenskt bistånd 2013. Trots detta var Sveriges bidrag en liten del av helheten. I en internationell insats av denna magnitud gäller det för en relativt liten partner som Sverige att realistiskt bedöma sitt handlingsutrymme och söka ett mervärde av de svenska insatserna. I Afghanistan var handlingsutrymmet begränsat men användes förhållandevis effektivt. Ett beslut om deltagande behöver också omfatta en resurssättning, inte minst för säkerhetsåtgärder, som motsvarar ambitionerna.

Det internationella engagemanget med många deltagande länder visade på komplexiteten i att försöka genomföra en samlad insats av det slag Afghanistaninsatsen innebar. Insatsen var på många sätt unik. Den bestod av både militära och civila komponenter, förändrades över tid och präglades av en dominerade kraft i form av USA. Ett konstruktivt deltagande kräver både kunskap och beredskap på flera områden och nivåer, både för insatsen i sig och för Sverige som del av helheten. Ett beslut om eventuellt svenskt deltagande i en omfattande internationell insats bör grundas på en realistisk bedömning av svenskt handlingsutrymme. I Afghanistan var detta handlingsutrymme begränsat. När ett svenskt deltagande bedöms

vara önskvärt och gynnsamt bör fokus därefter ligga på att identifiera rätt form för att de svenska insatserna ska ge ett mervärde. Detta gäller insatser inom samtliga områden.

Det stora intresset för och behoven i Afghanistan som bekräftades vid internationella konferenser och möten bidrog till att Sveriges deltagande växte såväl numerärt som finansiellt. Därmed kom det svenska engagemanget att stegvis bli en mycket stor insats, både vad gäller den militära delens och utvecklingssamarbetets omfattning. Afghanistan utgjorde från 2013 Sveriges största mottagarland av svenskt bistånd. Trots detta kan konstateras att den svenska insatsen som del av den internationella kom att utgöra en liten del. Det svenska militära bidraget till Isaf och RSM motsvarade under en procent av den militära personalen. Under perioden var svenska biståndet något större, i genomsnitt 2,8 procent av det totala biståndsbeloppet.

Åtaganden vid internationella konferenser bidrog till stora svenska biståndsvolymer. Givet dessa volymer, tillsammans med säkerhetsläget och den allmänt komplexa miljön i Afghanistan, blev multilaterala kanaler i hög grad den framkomliga vägen för svenskt bistånd. Detta konstaterades i Sveriges biståndsstrategier under perioden. Stödet kanaliserades främst genom Världsbanksfonden ARTF samt genom FN:s verksamhet på det ekonomiska och sociala området. För Sverige som EU-medlem var unionens stora bilaterala stöd till Afghanistan av vikt.

Sverige hade genom sitt deltagande i Afghanistan i varierande utsträckning möjlighet att påverka och styra delar av det internationella engagemanget. I insatser med militära bidrag styr den ledande organisationen, i detta fall Nato, utvecklingen av insatsen varvid Sveriges möjligheter att påverka främst skedde inom ramen för samarbetet med Nato på strategisk nivå. Inom biståndet verkade Sverige inom andra strukturer med större möjligheter att påverka. Mer än hälften av det svenska bilaterala biståndet till Afghanistan förmedlades genom multilaterala aktörer, främst FN och Världsbanken, vilket satte ramarna för Sveriges handlingsutrymme. Med lång erfarenhet och förtroendekapital inom utvecklingsområdet kunde Sverige utnyttja detta handlingsutrymme, inte minst vad gäller jämställdhetsfrågor.

Ett beslut om deltagande behöver omfatta en resurssättning som motsvarar ambitionerna. Ett engagemang i ett land som befin-

ner sig i väpnad konflikt ställer särskilda krav på medvetenhet och snabb anpassning av verksamheten beroende på säkerhetsläget. Beredskap behöver också finnas för att tillföra ändamålsenlig utrustning och andra resurser för att öka säkerheten och uthålligheten för stationerad personal, såväl civil som militär. Likaså fördyras biståndsprojekt på grund av extra säkerhetsåtgärder. Dessa aspekter behöver också beaktas inför beslut om att delta i en internationell insats. Insikten om behovet av ökade resurser för säkerhetsåtgärder i Afghanistan kom för svensk del gradvis och med eftersläpning.

**Lärdom 2.2: Effektivt aktörskap i internationella sammanhang – konsekvent agerande tillsammans med andra ger resultat.**

Ett konsekvent svenskt agerande i Afghanistan har gett genomslag, till exempel vad gäller arbetet till stöd för kvinnors och flickors situation. Genomslagskraften ökade genom samarbete med likasinnade aktörer. Det nordiska samarbetet har varit särskilt nära. Att betona en utökad roll för EU och FN har varit en genomgående svensk prioritering. Sverige har spelat en aktiv roll i den internationella styrningen och samordningen av insatserna i Afghanistan; genom ambassaden, i multilaterala styrelser och styrgrupper, i samverkan med likasinnade och med hjälp av sekunderingar på strategiska positioner. Samtidigt var den internationella samordningen i Afghanistan bristfällig.

Kommittén anser att det har funnits områden och frågor där Sverige med sin spetskompetens samt principiella agerande har kunnat spela en viktig roll för engagemangets inriktning. Ett sådant område var att lyfta kvinnors och flickors situation och hur det svenska engagemanget, även inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området, visat sig kunnat påverka och vara del av förändring. Detta gäller till exempel prioriteringen av resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet.

Med tanke på att en stor del av det svenska engagemanget i Afghanistan skedde genom och med andra aktörer har sekunderingar varit ett betydelsefullt verktyg. Svenska officerare var tidvis strategiskt placerade på stabsfunktioner inom Natostrukturen vilket gav möjlighet till ökad insyn och visst inflytande. Likaså var andra

sekunderingar hos bland andra Unama och EU:s särskilda sändebud av betydelse för det svenska aktörskapet.

Det nära nordiska samarbetet i Afghanistan har kommit till uttryck till exempel genom det svenskledda PRT i Mazar-e Sharif med både nordiskt (i synnerhet finländskt) och baltiskt deltagande. Nordisk biståndssamordning skedde genom den så kallade *Nordic plus*-gruppen, vilken också innefattade främst Nederländerna. Denna samverkan innebar bland annat att de nordiska länderna fick plats i olika samordningsfora i Kabul. Det nordiska samarbetet gav ett mervärde för Sveriges engagemang i Afghanistan. Även samarbetet med andra länder var betydelsefullt i olika sammanhang, exempelvis med Tyskland i norra Afghanistan inom Isaf och RSM samt med USA och Storbritannien för gemensamma prioriteringar inom ARTF.

En viktig del av styrningen och dialogen med de internationella organisationerna har skett på plats i Kabul genom den svenska ambassadens försorg. Den internationella samordningen, inte minst inom EU och FN, på plats i Afghanistan var inte tillräcklig med tanke på den mycket omfattande internationella närvaron och stödet till landet. Många ansatser till samordning gjordes men flera av de strukturer som skapades blev inte beständiga. Det stora antalet deltagande länder och deras nationella prioriteringar försvårade stundtals ett gemensamt agerande. Bland annat fick inte FN-missionen Unama den utökade samordningsroll för de civila insatserna som Sverige och likasinnade utgick från när insatsen inleddes och under hela perioden arbetade för att så skulle ske. Ett lokalt forum för informationsutbyte och samordning för civilsamhällesorganisationer som svenska aktörer deltog i och uppskattade var ACBAR (se avsnitt 3.5.2).

Afghanistanutredningen konstaterade i SOU 2017:16 att Sverige hade haft en aktiv roll i multilaterala fora som berört engagemanget i Afghanistan. Sverige verkade bland annat för att stärka EU:s och FN:s olika roller i Afghanistan men med begränsad effekt eftersom USA och Nato var de tongivande aktörerna i engagemanget. Kommittén delar denna syn på ett aktivt svenskt aktörskap i multilaterala fora under hela tjugooårsperioden. Vidare kan konstateras att dialog, samordning och uppföljning i och genom arbetet i dessa fora gav större genomslag för svenska prioriteringar.

### 6.2.3 Område 3: Mål, styrning och samverkan

**Lärdom 3.1: Tydliga och realistiska mål som anpassas över tid – grundbulten i all verksamhet.** Tydliga och genomförbara mål saknades i stor utsträckning såväl för det internationella engagemanget i Afghanistan som för Sveriges del. Ansträngningar gjordes under engagemangets andra hälft för att konkretisera målen och göra dem mer uppföljningsbara. Förutom att målen bör präglas av konkretion, relevans och realism krävs kontinuerlig uppföljning och anpassning över tid.

I utredningsarbetet har målsättningarna som de angetts i FN:s säkerhetsrådsresolutioner, internationella ramverk, propositioner, policydokument, strategier och andra relevanta styrdokument identifierats. De övergripande målsättningarna för den svenska militära insatsen i Afghanistan återfinns främst i Isaf- och RSM-propositionerna. Dessa kompletterades genom budgetpropositioner och regleringsbrev för bland annat Försvarsmakten. Inriktningen för Isaf och RSM, liksom genomförandet av det svenska militära bidraget, styrdes i hög utsträckning av Natos orderverk. Målen för svenskt bistånd till Afghanistan har förutom i propositioner formulerats i givargemensamma ramverk och överenskommelser samt i biståndsstrategier beslutade av regeringen.

Kommittén har konstaterat att de övergripande målsättningarna för det samlade svenska engagemanget i hög grad har varit breda, vaga och inte alltid samstämmiga. I viss mån har målen varierat över tid. Några mål var snarare underförstådda än uttalade vilket försvårade såväl ett effektivt genomförande och samordning som uppföljning och analys av måluppfyllelsen. I den tidigare svenska utredningen, SOU 2017:16, valde den särskilda utredaren att summera målen för det svenska engagemanget i Afghanistan under sex punkter. En sådan summering utgör ett bedömningsverktyg i efterhand men fanns inte att tillgå som styrinstrument för planering och genomförande av det svenska engagemanget.

Utredningsarbetet har synliggjort att det har funnits svårigheter med att formulera tydliga mål, bland annat mot bakgrund av att det svenska bidraget var en del av ett större internationellt sammanhang. Likväl är detta ett område där det enligt kommittén bör finnas utrymme för förbättring. Det sammansatta försvars- och utrikes-

utskottet betonade år 2016 behovet av konkreta och uppföljningsbara mål. I betänkandet tillkännagav det sammansatta utskottet att regeringen borde formulera uppföljningsbara nationella mål för den svenska insatsen och ange hur man avsåg att utvärdera den mot de uppställda målen.<sup>5</sup> Utskottet konstaterar i sina betänkanden de påföljande åren att formuleringen av tydliga mål hade blivit bättre men att en kontinuerlig utveckling och uppföljning av målen krävdes:

Utskottet anser att det finns ett behov av att kontinuerligt se över målformuleringar för svenskt deltagande i internationella insatser, inklusive i den militära insatsen i Afghanistan, för att säkerställa att de uppsatta målen är uppföljningsbara. För att Sverige ska kunna dra lärdomar av sitt deltagande i internationella insatser krävs fortlöpande utvärdering och analys. Utskottet förutsätter att regeringen fortsätter att se över målformuleringarna och anser även fortsatt att det finns utrymme för ytterligare utvecklingsarbete för att också göra målen uppföljningsbara. Utskottet förutsätter även att regeringen på lämpligt sätt återkommer till riksdagen för att rapportera om resultatuppfyllelsen i förhållande till de uppställda målen.<sup>6</sup>

Kommittén har funnit att huvuddelen av målen på ett övergripande nivå kan betraktas som relevanta. Däremot förefaller flera av målen inte ha varit realistiska, i synnerhet vad gäller tidsperspektivet. Under utredningsarbetet har många frågat sig om engagemanget med dess målsättningar överhuvudtaget var möjligt. En lärdom inför framtida internationella insatser och stöd är att arbetet med att ta fram såväl relevanta som realistiska mål bör påbörjas så tidigt som möjligt. En annan lärdom är behovet av kontinuerlig uppföljning och anpassning av målen.

**Lärdom 3.2: Strategier och andra styrdokument – ökad tydlighet och en gemensam syn på deras funktion hade behövts för att ta målen ett steg vidare.** Strategier och andra styrdokument är viktiga instrument för att tydliggöra hur beslutade mål ska uppnås. Ökad tydlighet hade behövts i Afghanistan gällande styrdokumentens innehåll och funktion. Detaljstyrning behöver balanseras mot flexibilitet i utförandet.

<sup>5</sup> Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2016/17:UFöU1. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.*

<sup>6</sup> Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2019/20:UFöU1. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.*

I utredningsarbetet har de styrmekanismer och -dokument som legat till grund för denna insats studerats. Det har handlat om styrning genom propositioner och riksdagsbeslut, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut samt fleråriga strategier för att styra på framför allt utvecklingsområdet. Dessa strategier handlar främst om att med utgångspunkt från fastställda mål ge myndigheter styrning för vad som förväntas och vilka resultat som beslutsfattarna vill se.

Erfarenheten i Afghanistan har visat att styrning genom strategier blir särskilt viktigt då flera myndigheter är engagerade. Under utredningsarbetet, inte minst genom olika utvärderingar som gjorts, har det dock visat sig att förväntningarna på en strategi varierar mellan olika aktörer. Medan vissa samtal har gett intrycket att de strategier som funnits på plats inte varit tillräckligt styrande för genomförandenivån, ej heller realistiska, har andra gett uttryck för en motsatt uppfattning.

I ett arbetspapper som publicerats av Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) har svenska utvecklingsstrategier – så även i Afghanistan – till och med beskrivits som orealistiska, politiska önsketänkanden snarare än styrande dokument. Detta kan dock kommenteras med att till exempel myndigheten Sida menar att strategierna inte ska vara alltför detaljerade eftersom det tar bort den flexibilitet som kan krävas i svåra miljöer och kontexter. En liknande syn har också förts fram av Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket. Strategierna ska enligt dessa inte ersätta de konkreta handlingsplaner som bör ligga på ansvariga myndigheter att utarbeta.

Kommittén delar uppfattningen att tydlighet behöver balanseras mot risken att detaljstyra för mycket och underminera flexibilitet i genomförandet. I en komplex situation som i Afghanistan hade likväl en större tydlighet i styrande strategier behövts för att anpassa och effektivisera genomförandet av verksamheten.



**Lärdom 3.3: En samlad insats över politikområden – kraven på en tydlig viljeinriktning och strategi än viktigare.** Beslut om en långsiktig, samlad svensk insats kräver grundlig och noggrann analys baserad på en tydlig viljeinriktning. En gemensam och styrande strategi bör utarbetas så tidigt som möjligt för vad svenska aktörer förväntas uträtta. Snabba beslut under hösten 2001 gav inte tidsmässigt utrymme för detta. Samtidigt dröjde det till 2010 tills en gemensam strategi för engagemanget i Afghanistan antogs. Klarhet bör eftersträvas på central nivå för att undvika att frågor lämnas till genomförandenivån att reda ut. Detta utgjorde en utmaning för svenska aktörer i Afghanistan. Civil-militär samverkan behöver utgå från de faktiska behoven, utgöra ett medel och inte ett mål i sig.

Inledningen till den stora internationella insatsen i Afghanistan var den globala kampen mot terrorismen efter attackerna mot USA den 11 september 2001. Stora delar av världssamfundet, inklusive Sverige, uttryckte sin solidaritet med USA. Efter Bonnkonferensen i december 2001 och beslut i FN:s säkerhetsråd valde Sverige snabbt att ingå i den FN-ledda multinationella säkerhetsstyrkan Isaf och att öka det svenska biståndet. För Sverige kom dessa beslut att inleda en på sikt mycket stor insats som engagerade en bredd av aktörer, såväl civila som militära. Med tiden eftersträvades en samlad svensk insats i Afghanistan.

Kommittédirektiven anger att den parlamentariska kommittén ska göra en utvärdering av detta samlade engagemang i Afghanistan. Den tidigare Afghanistanutredningen hade liknande skrivningar i sina direktiv men konstaterade i sitt betänkande SOU 2017:16 att det knappast gick att tala om en samlad insats. Avsaknad av en gemensam strategi samt gällande regelverk och beslutsgångar inom den svenska förvaltningen var några av skälen till detta.

När man diskuterar modeller och rutiner för samverkan är det viktigt att göra det i ett såväl kort- som långsiktigt perspektiv. Den snabba händelseutvecklingen under hösten 2001 och besluten till följd av denna gav inte tidsmässigt utrymme att då överväga vad som krävs för deltagande i ett längre perspektiv. Detta förtar inte nödvändigheten av att under ett långt engagemang så tidigt som

möjligt och löpande vidta åtgärder för effektiv samverkan över politikområden.

Vad gäller sambandet mellan säkerhet och utveckling har mycket kraft och tid under åren gått till att diskutera hur aktörer från olika politikområden ska gå i samma riktning. Detta är också en fråga som tas upp i betänkandets avsnitt 3.5.3. Kommittén kan konstatera att fred, säkerhet och utveckling och civil-militär samverkan varit begrepp där det, trots hög retorik inom Afghanistanengagemangets ram, funnits begränsad analys och få strategier för ett möjligt genomförande av sådan samverkan. Inte heller har samsyn rått om vad civil-militär samverkan konkret innebar. Detta gällde på såväl policy- som genomförandenivå. Som det formulerades kunde såväl ”samverkan” som ”samlad insats” tolkas på flera olika sätt, till exempel som informationsutbyte, samordning, samarbete eller gemensamma insatser. Under tiden för Sveriges ansvar för PRT/TST i norra Afghanistan uppstod återkommande oklarheter om ansvarsfördelningen och det gemensamma uppdraget.

Kommittén menar att det är viktigt att beakta samverkan som ett medel för att främja sambandet mellan fred, säkerhet och utveckling. Detta har betonats i många sammanhang, bland annat av den tidigare överbefälhavaren Håkan Syrén från Försvarsmakten och Sidas dåvarande generaldirektör Anders Nordström i ett gemensamt öppet brev år 2009 (se avsnitt 3.5.3). Kommittén delar de båda myndighetschefernas syn att ”ökad samverkan inte betyder att man ska blanda ihop respektive roller och mandat.” Samtidigt konstaterade de att en tät dialog krävs för att kunna arbeta effektivt utifrån vars och ens mandat men också för att bättre kunna hantera det faktum att mandaten ibland överlappar varandra.

I juli 2010 antog regeringen en strategi för Sveriges samlade stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan. Strategin skulle utgöra ett strategiskt ramverk varigenom de svenska insatserna skulle utformas, ledas och genomföras på ett samordnat sätt. Två år senare, 2012, utarbetades och fastställdes riktlinjer inom Regeringskansliet för den civila ledningen av Sveriges samlade insatser i Afghanistan. Det kan konstateras att dessa båda dokument var del av en ansats av regeringen och ansvariga delar av Regeringskansliet att tydliggöra sambandet mellan säkerhet och utveckling i fallet Afghanistan och vad detta innebar för den svenska insatsen. Detta gäller särskilt samarbetet och ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och

Sida. Kommittén noterar samtidigt att denna strategi och dessa riktlinjer presenterades först tio år in i det svenska engagemanget. Dessutom kvarstod att hantera och beakta, även efter att strategin antagits, att det svenska militära engagemanget hade att verka som en del av den Nato-ledda insatsen, dess strategier, strukturer och regelverk. Andra aktörer – såsom Polisen – agerade delvis inom ramen för en EU-ledd insats. Olika ramverk växte fram under åren som de internationella insatserna liksom Sverige hade att förhålla sig till och bygga på, däribland den afghanska nationella utvecklingsstrategin ANDS. Noteras ska också att det inte bara handlade om strukturer och system. Som deltagarland i det samlade internationella engagemanget blev också Sverige del av det ofta förenklade synsätt, den inledande entusiasm och de planer som fanns för att lösa Afghanistans utmaningar på ett så snabbt och integrerat sätt som möjligt.

Behovet av gemensamma förväntningar på vad en strategi innebär och hur den ska användas är centralt. Detta gäller inte minst myndighetsöverskridande riktlinjer som strategin för Sveriges samlade engagemang från 2010, som formulerade gemensamma mål men inte förtydligade hur dessa skulle förverkligas. Ett resultat av dessa oklarheter och bristen på tydlighet från huvudstadsnivå blev att det lämnades till de olika myndigheternas och andra aktörers representanter på plats i Afghanistan att lösa uppkommande frågetecken, mål- och intressekonflikter och andra utmaningar. Komplexiteten i frågan exemplifieras av att vissa biståndsaktörer har framhållit att ett gemensamt uppträdande med militär personal i Afghanistan riskerade att underminera deras trovärdighet i lokalsamhället och äventyra personalens säkerhet.

En tydlig lärdom är att i ett framtida läge med insatser i eller i anslutning till pågående eller förväntade konflikter, och med deltagande av såväl militära som civila aktörer, krävs en grundlig och noggrann analys över situationen från flera perspektiv i anslutning till att beslut fattas om ett svenskt engagemang. Baserat på denna analys bör tydliga mål sättas så tidigt som möjligt och en strategi utarbetas för vad svenska aktörer förväntas uträtta. Detta gäller särskilt då insatser förutses där olika aktörers roller och mandat kan förväntas överlappa. Civil-militär samverkan behöver utgå från de faktiska behoven, utgöra ett medel och inte ett mål i sig. Om berörda myndigheter med olika förvaltningskultur och delvis olika

regelverk kan dra skilda slutsatser om innebörden av samma dokument, krävs ökad tydlighet i den gemensamma strategin. Likaså kan närmare samordning mellan myndigheter krävas i uttolkningen av strategin. Regelbunden uppföljning krävs för att möjliggöra nödvändiga justeringar.

**Lärdom 3.4: Beslutsfattande och samverkan inom den svenska förvaltningsmodellen – nära kommunikation och samråd krävs.** Effektivt agerande inom denna förutsätter kunskap om varandras ansvars- och verksamhetsområden, nära informationsutbyte och samråd mellan berörda aktörer för att i möjligaste mån skapa en gemensam lägesbild som grund för beslut. Snabba beslut bygger på sedan tidigare upparbetade kontaktvägar.

Afghanistaninsatsen har genomförts inom ramen för det man i korthet kan kalla den svenska förvaltningsmodellen (se avsnitt 3.5.1). I den tidigare utvärderingen, SOU 2017:16, noterades att olika departementet ansvarade för olika delar av insatsen enligt gängse rutiner, det vill säga i enlighet med regler och rutiner om samråd och beslutsfattande. Den särskilda utredaren konstaterade också att engagemangets olika delar styrdes i separata processer, eller i så kallade ”stuprör”.

Den svenska förvaltningsmodellen underlättar inte i sig strategiskt agerande över politikområden, något som också påpekats i bland annat betänkandet SOU 2011:21, Utrikesförvaltning i världsklass. I Statskontorets rapport från 2022 om regeringens styrning i tvärsektoriella frågor framhålls att detta arbete kan utvecklas på flera sätt. Till exempel behöver strategier för tvärsektoriella frågor ha en tydlig inriktning och kunna konkretiseras, styrningen behöver anpassas efter myndigheternas förutsättningar och tidigare erfarenhet. Regeringen bör också i sin styrning av samverkan förtydliga behovet av och målet med samverkan, samt vad respektive aktörs roll och ansvar är.<sup>7</sup>

Förvaltningsmodellen sätts också på prov i situationer då beslut behöver fattas snabbt som i samband med den svenska evakueringsinsatsen från Afghanistan 2021. Flera händelser under senare år har visat på begränsningarna i den svenska förvaltningsmodellen, inte

<sup>7</sup> Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor*.

minst i krislägen. Tsunamikatastrofen 2004 och covid-19-pandemin utgör några exempel.

Snabba beslut bygger på sedan tidigare upparbetade kontaktvägar inom Regeringskansliet och mellan departement och myndigheter. Effektivt agerande inom den svenska förvaltningsmodellen förutsätter kunskap om varandras ansvars- och verksamhetsområden, nära informationsutbyte och samråd mellan berörda aktörer för att i möjligaste mån skapa en gemensam lägesbild som grund för beslut. Ett brett och prestigelöst samspel mellan departement liksom mellan departement och myndigheter krävs. Ett effektivt genomförande förutsätter också att enskilda myndigheter har en struktur som främjar snabba informationsflöden och beslutsvägar, såväl internt som mellan myndigheter.

En ansats för att bättre samordna internationella insatser var den samverkansfunktion som inrättades 2010. Funktionen skulle samla berörda departement och myndigheter på olika nivåer, från handläggare till statssekreterare. Syftet med funktionen var att förbättra samordningen men den blev enligt SOU 2017:16 främst ett forum för informationsutbyte. Samma utredning föreslog att en särskild funktion skulle inrättas inom Regeringskansliet, placerad på UD, för analys, styrning och uppföljning av internationella insatser. Det föreslogs även att denna funktion skulle ledas av någon på statssekreterarnivå. Detta förslag förverkligades inte. Mot bakgrund av resonemanget ovan är kommittén inte övertygad om att en åtgärd av detta slag räcker. Lärdomar från andra sammanhang (till exempel EU-samordningen inom Regeringskansliet samt genomförandet av Sveriges politik för global utveckling – PGU) har visat att det med placering på ett departement kan vara svårt för en funktion att få gehör och stöd för insatser och åtgärder som handhas av andra departement. I dag finns en funktion med placering på Statsrådsberedningen i form av den nationella säkerhetsrådgivaren med kansli som biträder det nationella säkerhetsrådet. Rådgivarens funktion omfattar bland annat analys, samordning och inriktning av frågor som rör nationell säkerhet.

Oavsett organisatorisk placering av existerande eller nya samordningsmekanismer är en lärdom att ett tidigt, adekvat och omfattande informationsutbyte mellan berörda departement och myndigheter är en förutsättning för att kunna göra gemensamma analyser och agera samstämmigt. Vid behov bör ytterligare steg för

samordning och samverkan tas. Sådana steg kan till exempel innebära tillfälliga eller mer regelbundna rutiner och former för avstämning och beslut i lägen då mål- och intressekonflikter föreligger.

#### 6.2.4 Område 4: Nödvändiga förutsättningar för långsiktiga resultat och effekter

**Lärdom 4.1: Afghanskt ägarskap – nödvändigt för hållbara resultat.** Många års erfarenheter, i såväl utvecklingsländer i stort som särskilt svåra miljöer, har tydligt visat på att nationellt ägarskap är en förutsättning för en långsiktig och hållbar samhällsutveckling. Afghanistan är här inget undantag. Trots nationella planer och strategier var det afghanska ägarskapet för reformer och insatser otillräckligt.

Situationen i Afghanistan innebar utmaningar för det nationella ägarskapet. Många afghaner kom att uppfatta begrepp som demokrati och mänskliga rättigheter som utifrån påtvingade koncept utan förankring i det afghanska samhället. Bidragande orsaker till detta var den afghanska regeringens bristande legitimitet hos den egna befolkningen, den omfattande korrruptionen, återkommande problem i genomförandet av demokratiska val och den svaga statsapparaten. Att de tidigare krigsherrarna fick betydelsefulla poster av den internationellt stödda regeringen ökade också misstron mot landets ledning och det internationella engagemanget. En annan anledning till befolkningens missnöje var att det afghanska polisväsendet som fick internationellt stöd genomsyrades av bristande respekt för mänskliga rättigheter, godtycklig tjänsteutövning och våldsdåd. Det allvarliga säkerhetsläget i stora delar av landet ledde till att Sverige och det internationella samfundet i hög grad förde samtal med en begränsad och i vissa fall icke-representativ elit i Kabul vilket gav en ensidig och ofullständig bild av situationen och behoven i landet. Beslut om att kanalisera mer bistånd genom den afghanska statens system (exempelvis vid London- och Kabulkonferensen 2010) baserades mer på det internationella samfundets viljeinriktning, internationell policy om hur bistånd ska bedrivas i konfliktländer och den afghanska regeringens önskemål än på realistiska bedömningar om den afghanska statsapparatsens förmåga, absorptions-

kapacitet och mognadsgrad. Överenskomna åtgärder om bland annat antikorrupsionsinsatser i de nationella utvecklingsstrategierna och internationella ramverk genomfördes inte i tillräcklig utsträckning av den afghanska regeringen. Samtidigt fortsatte det internationella samfundet sitt omfattande stöd till Afghanistan. Landets biståndsberoende inte bara fortsatte utan ökade i omfattning under tjuugoårsperioden.

Ett uttalat mål för den internationella insatsen blev den så kallade transitionen, att ansvaret för säkerheten i Afghanistan skulle övertas av afghanerna själva från 2015. Processen följde i praktiken inte uppställda krav på de afghanska säkerhetsstyrkornas kompetens och självständighet men genomfördes ändå inom angiven tid.

Bristande förmåga och vilja på afghansk sida, orealistiska tidsramar och begränsad samordning bland de många internationella aktörerna försvårade övergången till ett afghanskt ägarskap för såväl förvaltning som säkerhet. De krav och villkor som det internationella samfundet ställde på den afghanska staten ledde inte till önskat resultat.

**Lärdom 4.2: Förändring och utveckling tar tid – något som underskattades.** Utvärderingar som gjorts av Sverige och andra länder om stödet till Afghanistan visar att kunskapen om och betydelsen av ett realistiskt tidsperspektiv för insatserna underskattades. I stor utsträckning handlade statsbyggandet om en uppbyggnad och inte en återuppbyggnad av den afghanska statsapparaten.

Den omfattande internationella närvaron och höga biståndsflöden finansierade inledningsvis en snabb och utifrån pådriven uppbyggnad av landets institutioner på ett sätt som inte visade sig vara hållbart. En svag statsapparat med begränsad räckvidd och legitimitet i landet bidrog till att samhällsutvecklingen och statsbyggandet inte gick så enkelt som internationella överenskommelser förutsatte. Kapacitetsutvecklingen gick långsamt givet utmaningarna i landet. I stor utsträckning handlade statsbyggandet om en uppbyggnad och inte en återuppbyggnad av den afghanska statsapparaten. Dess institutioner hade traditionellt haft begränsat inflytande i stora delar av landet, där lokala maktstrukturer varit och förblev tongivande. Denna uppbyggnad förutsatte stora biståndsflöden eftersom den inhemska

resursmobiliseringen var svag. Afghanska tull- och skatteintäkter var låga samtidigt som den informella ekonomin var dominerande. Den omfattande opiumodlingen generade inhemska inkomster som skapade stora rikedomar för ett fåtal. Den stora klyftan mellan dessa lokala maktspelare och den fattiga majoriteten fördjupades. Omvärlden beaktade inte heller tillräckligt Afghanistans historiska beroende av internationellt bistånd. Det sociala kontraktet har varken historiskt eller under den afghanska republiken varit mellan staten och befolkningen utan snarare mellan den afghanska regeringen och utländska aktörer som givit stöd.

Varierande tidsperspektiv från det internationella samfundet och den afghanska regeringen, variationer i stödets omfattning och det allt sämre säkerhetsläget bidrog till en osäkerhet om framtiden såväl hos partnerländer som i Afghanistan. Att få till stånd en fungerande demokrati och att upprätta förtroende för dess institutioner tar tid. Tidsperspektivet har lyfts fram av flera svenska och internationella utvärderingar, däribland oberoende utvärderingar av svenskt bistånd och strategirapporter under perioden.<sup>8</sup> Den amerikanska myndigheten SIGAR:s lärdomsrapport framhåller tydligt att man underskattade tidsåtgången vilket ledde till kortsiktiga lösningar och isolerade projekt.<sup>9</sup>

Att bygga upp en demokratisk samhällsmodell under den tid som engagemanget pågick var orealistiskt. Erfarenheter från andra länders demokratiska utveckling pekar snarare på ett tidsperspektiv på decennier eller århundranden för att bygga upp detta inifrån.

---

<sup>8</sup> Se exempelvis Sidas strategirapporter och Dahlgrens sammanställning av 58 utvärderingar i avsnitt 4.1.3.

<sup>9</sup> SIGAR (2021). *What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction*. SIGAR 21–46-LL.



**Lärdom 4.3: Kvinnors och flickors roll, representation och rättigheter i Afghanistan – uteslutning av halva samhället kostar.** Svenska insatser – framför allt inom biståndet – har konsekvent prioriterat att stärka kvinnors och flickors roll. Internationella insatser har gjort skillnad för deras roll, representation och rättigheter i Afghanistan men bestående förändring har uteblivit. I Afghanistan efter augusti 2021 åtnjuter halva befolkningen återigen färre rättigheter än någon annanstans i världen. Detta får förödande och långtgående konsekvenser för såväl individer som det afghanska samhället i stort.

En aspekt som genomsyrar det afghanska samhället är de djupt rotade patriarkala strukturerna. Uppfattningen om könens olika sfärer, roller och värde har historiskt och också under tiden för det internationella engagemanget varit starkast på landsbygden men närvarande i hela samhället.

Sverige drev konsekvent i dialogen med afghanska företrädare och internationella partner ett ökat fokus på jämställdhet i den internationella insatsen i Afghanistan. Det var också en genomgående prioritering i svenskt bistånd. Tydliga målsättningar om jämställdhet skapar förutsättningar för tydliga resultat. Den svenska linjen att driva genomförandet av agendan för kvinnor, fred och säkerhet (resolution 1325) fick genomslag såväl internationellt som nationellt. Sådana internationella instrument, men även ett nationellt fokus, utgör viktiga verktyg för att kunna omsätta ord till handling. Sverige sågs som en trovärdig aktör på jämställdhetsområdet. Samtidigt är det viktigt med ”*walk the talk*”, att det egna agerandet är i linje med den uttalade inriktningen. Sverige förefaller exempelvis inte ha haft jämnt könsfördelade besöksdelegationer och befattningshavare i Afghanistan under perioden.

Afghanska förespråkare för ökad jämställdhet drev dessa frågor med kraft men i motvind i den afghanska regeringen, det afghanska parlamentet och samhället i stort. På gräsrotsnivå spelade civilsamhällesorganisationer som fick internationellt stöd en viktig roll. Framsteg kunde konstateras under tjugoårsperioden för kvinnors och flickors roll, deltagande, representation, rättigheter och säkerhet; liksom tillgång till utbildning och hälsa. Resultat som uppnåddes var värdefulla för de kvinnor och flickor som berördes och bidrog

samtidigt till landets ekonomiska och sociala utveckling. Dessa samhällsviktiga landvinningar var samtidigt begränsade i omfattning och beständighet. Insatser för jämställdhet så som de genomfördes uppfattades inte sällan vara oförenliga med det afghanska samhällets värderingar. Traditionella och patriarkala strukturer var fortsatt förhärskande.

Internationella insatser i Afghanistan tog i allmänhet för lite hänsyn till perspektiv från kvinnor i olika delar av landet, från olika samhällsklasser samt olika etniska och religiösa grupper. Deras skilda behov och uppfattningar om hur deras tillvaro i det afghanska samhället skulle kunna förbättras hade behövt beaktas i större utsträckning. En lärdom för framtida insatser, inte minst som engagerar både civila och militära aktörer, är vikten av en jämställdhetsanalys som inkluderar konsekvenser för alla grupper i samhället och särskilda utmaningar vad gäller kvinnor och flickor.

Kommitténs uppdrag omfattar perioden 2001–2021. Likväl kan konstateras att situationen efter augusti 2021 är radikalt annorlunda. I talibanernas Afghanistan åtnjuter kvinnor och flickor färre rättigheter än någon annanstans i världen.<sup>10</sup> Tillbakagångar ses i rapporter om tillgång till hälsovård, mödradödlighet, könsbaserat våld och rättskipning. Kvinnor får i stor utsträckning inte längre synas, höras eller yrkesmässigt delta och bidra till samhället. Många afghanska företrädare för mänskliga rättigheter har lämnat landet och utbildning för kvinnor – i den mån den fortfarande pågår – sker huvudsakligen i det fördolda. Denna utveckling får förödande och långtgående konsekvenser för såväl individer som det afghanska samhället i stort.

---

<sup>10</sup> Afghanistan har 2021–2024 hamnat på sista plats i det WPS-index som sammanställs av *Georgetown Institute for Women, Peace and Security*.

**Lärdom 4.4: Hållbara och bärkraftiga insatser – realistiska tidsperspektiv, fungerande nationellt ägarskap och en inhemsk resursmobilisering förutsätts.** Dessa faktorer krävs för hållbar och långsiktig förändring men saknades i Afghanistan under tiden för det internationella engagemanget. Sverige bidrog till konkreta resultat på områden som utbildning, hälsa samt jämställdhet och oberoende media. Det återstår att se om dessa framsteg kan utgöra en grogrund för normförändringar på sikt. Förändring som efterfrågas och drivs på av den afghanska befolkningen är en förutsättning för långsiktig utveckling.

Enligt direktiven ska kommittén lyfta fram ”långsiktigt framgångsrika verksamheter inom biståndsinsatsen och varför dessa blivit uthålliga samt bland verksamhet som inte nått avsedda resultat analysera orsakerna.” Kommittén kan konstatera att de tidsperspektiv som den internationella insatsen arbetade efter var orealistiska, att det nationella ägarskapet var svagt och att den inhemska resursbasen inte byggdes upp på ett sätt som var tillräckligt för långsiktig utveckling. Ett bidragande skäl till det senare var det mycket omfattande inflöde av utländsk finansiering som skedde under den aktuella tjugoårsperioden. Motsvarande resonemang kan också i stor utsträckning appliceras på det utrikes- och säkerhetspolitiska området, där till exempel de afghanska säkerhetsstyrkorna i princip var helt beroende av utländskt, främst amerikanskt, stöd. Den väpnade konflikten var en annan avgörande anledning till att uppbyggnaden av en motståndskraftig stat i Afghanistan inte lyckades.

Detta har väckt frågan om det i länder som Afghanistan är möjligt att arbeta både med kortsiktiga, konkreta insatser för exempelvis förbättrad hälsa och utbildning och med långsiktigt stöd till uppbyggnad av en fungerande statsapparat och säkerhetsstruktur. Sambandet mellan fred, säkerhet och utveckling är fortsatt centralt. Liksom att statsbyggnad rymmer ett brett spektrum av insatser, från säkerhet till hälsa, utbildning, vatten och sanitet. Säkerhet och utveckling behöver bygga på en inkluderande politisk lösning som saknades i Afghanistan.

Som framkommit under utredningsarbetet har resultat kunnat redovisas på flera områden, främst gällande konkreta insatser för bland annat utbildning och hälsa men också mindre framsteg på

bredare samhällsodanande och värdebaserade områden som jämställdhet, demokrati, mänskliga rättigheter och oberoende medias betydelse. Såväl det internationella som det svenska engagemangets satsningar på utbildning och hälsovård under 2001–2021 ledde till ökad läskunnighet, halverad barn- och mödradödlighet, fler kvinnor på arbetsmarknaden, stärkande av det afghanska civilsamhället och ett utvecklat medielandskap. Personer som kommittén talat med har framhållit att inte minst yrkesverksamma kvinnor såsom barnmorskor och lärare bidrog till att förändra normer i många lokalsamhällen under tjugoårsperioden. Genom att utbildning och sjukvård blev tillgänglig för flickor och kvinnor skapades också acceptans för att kvinnor genom betalt yrkesarbete utanför hemmen kunde bidra till familjens försörjning. Ytterligare ett exempel som nämnts är att insatser som fått svenskt och annat internationellt stöd för rehabilitering och återintegrering för personer med funktionsnedsättning har bidragit till en mer inkluderande och accepterande syn på dessa personer i det afghanska samhället.

Kommittén finner att det i det allvarliga läget och förhållandet som råder i Afghanistan sedan augusti 2021 kan vara svårt att se värdet av de satsningar för att bygga upp en fungerande statsapparat som inleddes under tjugoårsperioden. Samtidigt är det kommitténs uppfattning att de bredare insatser som gjordes under perioden inte varit helt förgäves utan att de kan ha betydelse på sikt. Det återstår att se om tidigare gjorda framsteg inom exempelvis utbildning, hälsa, engagemang för mänskliga rättigheter, mediefrihet och civilsamhället har sått ett frö på individnivå som kan leda till mer hållbara förändringar i framtiden. I utmanande miljöer som i Afghanistan är en lärdom att insatser för att möta de omedelbara behoven inte utesluter bredare åtgärder med längre tidsperspektiv om de lokala förhållandena tillåter detta. Förändringar som efterfrågas och drivs på av den afghanska befolkningen utgör en förutsättning för att nå långsiktig utveckling.

## 6.2.5 Område 5: Genomförande av verksamheten på plats i Afghanistan

**Lärdom 5.1: Effektivt genomförande kräver närvaro, resurser, utbildning och kontinuitet – områden med potential för förbättring.** Ett effektivt svenskt agerande i internationella insatser av olika slag förutsätter en medvetenhet längs hela kedjan om behov och krav på åtgärder. Det hade varit värdefullt med en tidig och ökad närvaro på plats i Afghanistan, större fokus på förberedande utbildning, längre tjänstgöringstider och tillräckliga resurser för att hantera verksamheten.

Gällande den svenska närvaron i Afghanistan har kommittén identifierat fyra specifika lärdomar:

*Det sena öppnandet av en ambassad.* Sverige spelade en aktiv roll i dialogen med afghanska företrädare, med olika internationella aktörer på plats i Kabul och i olika samrådsmekanismer. Öppnandet av en ambassad på plats skedde först 2008. Även om mycket av dialog och samråd hade skötts genom sidoackrediteringar förbättrades möjligheterna till ett mer aktivt och effektivt agerande när ambassaden kommit på plats. Politisk-diplomatisk närvaro på plats är viktigt, inte minst för rapportering, uppföljning och deltagande i den lokala dialogen och samordningen. Närvaron blir särskilt angelägen vid deltagande i en insats med många huvudmän. Det är svårt för kommittén att förstå varför det tog sex år efter Isaf-insatsens början innan en ambassad kom på plats.

*Bättre förberedelser och utbildning.* Kunskapsnivån skiftade bland de svenskar som arbetade i Afghanistan. Många kom dit utan djupare förståelse för kontext och sammanhang, gällande såväl landet Afghanistan som regionen. Olika myndigheters förberedelsearbete har varierat i omfattning och över tid. För att underlätta arbetet på plats för samtliga delar krävs bättre och i viss utsträckning gemensam förberedelseutbildning, där det bland annat tydliggörs varför och hur Sverige deltar i ett internationellt samlat engagemang. Alla delar av det svenska engagemanget behöver god kunskap om varför svenska och andra aktörer finns på plats och en förståelse för det bredare internationella sammanhanget. Även gemensam utbildning med andra deltagande länder och internationella organisationer, som

gjordes i viss mån i Afghanistaninsatsen, kan tillföra viktiga kunskaper och kontaktnät.

*Längre tjänstgöringstider i fält.* Det allvarliga säkerhetsläget i Afghanistan innebar en utmaning att rekrytera personal på längre tider. Likväl kan kommittén konstatera att det finns mycket att vinna med längre tjänstgöringstider i fält, åtminstone för personer i ledande positioner. Detta gäller för personal inom samtliga politikområden som är engagerade i insatsen. Längre tjänstgöringstider möjliggör ökad kontinuitet, som är viktigt för att främja dialog, samarbete och samverkan samt ökad genomslagskraft för svenska positioner. Dessutom skulle effektiviteten i det regelbundna uppföljningsarbetet förbättras. Längre tjänstgöringstider skulle samtidigt kräva åtgärder och resurser för att säkerställa de utsändas fysiska och mentala hälsa och uthållighet.

*Ett effektivt utnyttjande av svenska medel förutsätter att höga ambitioner och satsningar matchas av tillräckliga resurser för verksamheten.* En svår säkerhetssituation som den i Afghanistan kräver särskilda åtgärder för att kunna hantera verksamheten. Dessa kan handla om utökade resurser, såväl personella som finansiella, för till exempel säkerhet, resor inom landet och beredningsplanering. Detta område är ett exempel där åtgärder skedde med fördröjning och i otillräcklig omfattning.

### 6.2.6 Område 6: Från rapportering, uppföljning och utvärdering till ändrade förhållningssätt

**Lärdom 6.1: Rapportering, uppföljning och utvärdering om Sveriges verksamhet i Afghanistan gav regelbunden information – justeringar dröjde.** Trots en under många år oroande utveckling i Afghanistan kan kommittén konstatera att förändringar skedde i liten utsträckning och med fördröjning vad gäller policy, inriktning och genomförande. Institutionellt kunnande och lärande är centrala delar i uppföljningen och anpassningen av engagemanget.

I kommitténs resonemang i avsnitt 6.1 om ett ramverk för slutsatser och lärdomar utgör resultat, effekter, måluppfyllelse och lärdomar delar av samma helhet. Detsamma gäller den rapportering, de upp-

följningar och de utvärderingar som görs av verksamheten. I betänkandets kapitel 4 redovisas såväl resultat och effekter från verksamheten som de uppföljningar och utvärderingar som genomförts. Detta har skett på många olika sätt, både vad gäller det svenska engagemanget som det samlade internationella.

Under tiden för Sveriges engagemang i Afghanistan har olika typer av uppföljning gjorts, genom till exempel ambassadrappor-tering, erfarenhetsanalyser, strategirapporter och årsredovisningar. Utvärderingar har genomförts av olika myndigheter, i egen regi eller genom oberoende expertis. De kontrollstationer som möjliggörs genom regelbunden dokumentation och uppföljning är nödvändiga för att kunna anpassa verksamheten vid behov. Relevant underrättelserapportering spelar också roll för såväl initiala beslut som löpande anpassningar.

Samtliga propositioner för Isaf och RSM har behandlats i det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet i riksdagen. I samband med detta har utskottet bland annat understrukit behovet av återrapportering från regeringen om det svenska engagemanget och dess resultat.

Den löpande rapporteringen från Afghanistan under tjugoårsperioden har varit utförlig om såväl utvecklingen i landet som det svenska engagemanget. Rapporteringen har också identifierat brister och orosmoment i utvecklingen i stort samt i avgränsade delar av engagemanget. Mot bakgrund av det långa tidsperspektivet och föränderliga förhållanden är samlade bedömningar och kontrollstationer angelägna, särskilt i betydelsefulla övergångsperioder. I Afghanistan var sådana tidpunkter till exempel Sveriges övertagande av ansvaret för PRT Mazar-e Sharif år 2006, USA:s nya strategi och fokus på upprorsbekämpning i Afghanistan från 2009, övergången från Isaf till RSM årsskiftet 2014–2015 samt Dohaavtalet år 2020. Några mer utförliga bedömningar gjordes, exempelvis UD:s interna översyn från 2008, FOI-rapporten ”Det är på riktigt nu!” från 2016 och den särskilda utredaren Tone Tingsgårds betänkande år 2017. Dessa översyner och utvärderingar verkar dock ha lett till alltför få strategiska och operativa anpassningar av engagemanget.

Det kan konstateras att de fem bilaterala utvecklingsstrategier (och tre revideringar) som regeringen beslutat om under den aktuella tidsperioden i hög grad överensstämmer med varandra. De uppvisar bara mindre skillnader, trots att utvecklingen i Afghanistan för-

ändrades över tid. Inte minst säkerhetsläget försämrades allt mer. En fråga som därvid uppkommer är i vilken grad strategierna har baserats på lärdomar av det som skett på marken. Ett liknande resonemang kan föras om propositionerna för Isaf och RSM, där endast mindre justeringar gjordes trots det försämrade säkerhetsläget över tid i Afghanistan.

En annan aspekt av uppföljningsarbetet avser kostnadsredovisningar. Myndigheter har olika modeller för att redovisa uppkomna kostnader. Som konstateras i avsnitt 3.3.3 är Försvarsmaktens redovisade kostnader för myndighetens insatser i Afghanistan behäftade med osäkerhet. Försvarsmakten menar att det inte är möjligt att redovisa indirekta kostnader. Både Riksrevisionen och den tidigare Afghanistanutredningen (SOU 2017:16) har noterat svårigheter med att få en heltäckande bild av kostnaderna för Sveriges deltagande internationella militära insatser. Kommittén delar denna uppfattning. Försvarsmaktens redovisningssystem har inte möjliggjort för myndigheten att redogöra för de faktiska totalkostnaderna för dess insatser i Afghanistan.

En viktig erfarenhet för att kunna anpassa insatserna över tid är att förbättra det institutionella tillvaratagandet av vunna lärdomar. Under tjuugoårsperioden har ett stort antal svenskar tjänstgjort i Afghanistan och samlat på sig många individuella erfarenheter och lärdomar. Arbetet med att tillvara dessa har sett olika ut mellan myndigheter och över tid. Ett exempel är den funktion för erfarenhetshantering som fanns på Försvarsmakten 2010–2017. För att underlätta det institutionella lärandet behöver individuella lärdomar tas omhand på ett systematiskt sätt. Detta förutsätter i sin tur att departement och myndigheter tar hänsyn till detta behov i sin planering, genomförande och uppföljning av verksamheten. I långvariga och komplexa insatser som den i Afghanistan finns ett särskilt stort behov av institutionellt kunnande och kontinuerligt lärande för att bibehålla och vidareutveckla verksamheten. Detta underströks också i den rapport som togs fram på uppdrag av riksdagens försvarsutskott 2022.

I sitt arbete har kommittén särskilt diskuterat betydelsen av att de svårigheter och problemområden som uppföljningar och utvärderingar lyfter fram också följs upp och att verksamheten anpassas därefter. Detta gäller på alla nivåer. Det kan avse mer begränsade frågor på genomförandenivå, där en anpassning lätt kan ske, men



också anpassning och korrigerande i mer övergripande frågor såsom fokus och inriktning av verksamheten. När det gäller beslut på policynivå är det framför allt regeringens möjlighet att styra genom de propositioner som förelagts riksdagen om de svenska styrkebidragen och regeringens beslut om utvecklingsstrategier.

Kommittén betonar värdet av tydlig rapportering på alla nivåer och områden, inklusive slutsatser och förslag om anpassning om händelseutvecklingen så kräver. Det är av vikt att sådana förslag om anpassning också leder till beslut där så är påkallat. Sådana beslut kan avse alla nivåer, från administrativa beslut på tjänstemannanivå till politiska beslut vad gäller policy, fokus och inriktning.

Sammanfattningsvis finner kommittén en avsaknad av en kontinuerlig anpassning av det svenska engagemanget i Afghanistan trots en under många år oroande händelseutveckling. Samtidigt kan konstateras att Sverige inte var ensamt i detta förhållningssätt att fortsätta sitt stöd utan omfattande förändringar.

### 6.2.7 Kommitténs avslutande kommentar om lärdomar

Terrorattentaten den 11 september 2001 innebar en plötslig och globalt omvälvande händelse. USA:s snabba gensvar genom en militär offensiv i Afghanistan, omvärldens solidaritetsförklaring med USA och Bonnprocessen kom att i hög grad påverka den fortsatta utvecklingen i Afghanistan. I det vakuum som uppstod efter talibanregimens fall lades en instabil grund till en ny republik. Den afghanska kontexten, historien och befolkningens egna behov hamnade i skymundan till förmån för snabba lösningar och externa prioriteringar. Dessa initiala beslut försvårade såväl uppbyggnaden av en legitim afghansk stat som en nödvändig och inkluderande politisk lösning på den interna konflikten. Trots omfattande internationellt stöd lyckades den afghanska regeringen inte ta ansvar för säkerheten, skapa långsiktig stabilitet, minska korruptionen eller lägga grunden för hållbar ekonomisk utveckling. Sverige och andra länder bidrog samtidigt till att förbättra levnadsförhållandena för miljoner afghaner, varav många till en början välkomnade det internationella engagemanget. Tillgång till hälsa och utbildning, särskilt för kvinnor och flickor, står ut som framgångsrika insatser. Frågan om vilka frön för normförändringar som har såtts och vilka de långsiktiga

effekterna är går ännu inte att besvara. Dagens Afghanistan uppvisar en mörk och allvarlig situation med förtryck, allt större humanitära behov och kraftig tillbakagång vad gäller mänskliga rättigheter.

Sveriges deltagande i det större internationella engagemanget i Afghanistan ställde höga krav på mål- och strategiformulering, samordning, genomförande och uppföljning – områden inom vilka en tydligare inriktning samt snabbare anpassning hade behövts. Det är kommitténs förhoppning och övertygelse att dessa lärdomar som vuxit fram under arbetets gång kan komma till användning i framtida insatser och stöd.

# Referenser

## Offentligt tryck

### Propositioner och regeringens skrivelser m.m.

- Prop. 2001/02:60. *Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.*
- Prop. 2001/02:179. *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell styrka i Afghanistan.*
- Prop. 2002/03:21. *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.*
- Prop. 2002/03:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling.*
- Prop. 2003/04:71. *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.*
- Prop. 2005/06:34. *Utökat svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan.*
- Prop. 2006/07:83. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan.*
- Prop. 2008/09:69. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).*
- Prop. 2008/09:140. *Ett användbart försvar - försvarspolitisk proposition.*
- Prop. 2009/10:38. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).*
- Prop. 2010/11:35. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).*
- Prop. 2011/12:29. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).*

- Prop. 2012/13:41. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).*
- Prop. 2013/14:33. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) och framtida deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM) i Afghanistan.*
- Prop. 2014/15:13. *Svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan.*
- Prop. 2015/16:41. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats RSM i Afghanistan.*
- Prop. 2016/17:33. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.*
- Prop. 2017/18:32. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.*
- Prop. 2017/18:143. *Samarbetsavtal om partnerskap och utveckling mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Islamiska Republiken Afghanistan, å andra sidan.*
- Prop. 2018/19:5. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.*
- Prop. 2019/20:27. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.*
- Prop. 2020/21:22. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.*
- Regeringskansliet (2001–2021). *Regeringsförklaringar 2001–2021.*
- Skr. 2001/02:105. *Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens ministerråd första halvåret 2001.*
- Skr. 2007/08:51. *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.*
- Skr. 2009/10:174. *Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd andra halvåret 2009.*
- Skr. 2011/12:18. *Regeringens skrivelse – Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser.*
- Skr. 2013/14:131. *Biståndspolitisk plattform.*
- Skr. 2016/17:60. *Policyramverk för svenskt utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd.*

Skr. 2018/2019:104. *Regeringens skrivelse om Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018.*

### Utskottsbetänkanden, riksdagsprotokoll m.m.

Bet. 2001/02:UföU2. *Svenskt deltagande i en säkerhetsstyrka i Afghanistan.*

Bet. 2001/02:UföU3. *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.*

Bet. 2002/03:UföU1. *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.*

Bet. 2003/04:UföU2. *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan.*

Bet. 2005/06:UföU1. *Utökat 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).*

Bet. 2011/12:UföU2. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).*

Bet. 2012/13:UföU1. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).*

Bet. 2013/14:UföU1. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) och framtida deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM) i Afghanistan.*

Bet. 2014/15:UföU2. *Svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats RSM i Afghanistan.*

Bet. 2015/16:UföU1. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats RSM i Afghanistan.*

- Bet. 2016/17:UföU1. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.*
- Bet. 2017/18:UföU1. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.*
- Bet. 2018/19:UföU1. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.*
- Bet. 2019/20:UföU1. *Fortsatt svenskt deltagande Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.*
- Bet. 2020/21:UföU1. *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan.*
- Bet. 2021/22:KU20. *Granskningsbetänkande.*
- Rapport från Riksdagen 2021/22:RFR13. *Sveriges deltagande i fem internationella militära insatser – en uppföljning av konsekvenserna för den nationella försvarsförmågan.* Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Riksdagens protokoll 2001/02:68. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2002/03:56. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2003/04:67. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2004/05:72. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2005/06:73. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2006/07:60. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2007/08:63. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2008/09:72. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2009/10:76. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2010/11:35. *Fortsatt svenskt deltagande i internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan.*
- Riksdagens protokoll 2010/11:60. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2011/12:70. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2012/13:64. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2013/14:70. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2014/15:58. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2015/16:69. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2016/17:68. *Utrikespolitisk debatt.*
- Riksdagens protokoll 2017/18:72. *Utrikespolitisk debatt.*

Riksdagens protokoll 2018/19:52. *Utrikespolitisk debatt.*  
Riksdagens protokoll 2019/20:73. *Utrikespolitisk debatt.*  
Riksdagens protokoll 2020/21:83. *Utrikespolitisk debatt*  
Riksdagens protokoll 2021/22:67. *Utrikespolitisk debatt.*  
Riksdagsskrivelse 2001/02:140.

## Av regeringen beslutade strategier och styrdokument

Regeringskansliet (2002). *Landstrategi för utvecklingsarbetet med Afghanistan.*

Regeringskansliet (2004). *Förlängning av landstrategier och samarbetsavtal.*

Regeringskansliet (2006). *Strategi för utvecklingsarbetet med Afghanistan 2006–2008.*

Regeringskansliet (2008). *Strategi för Sveriges utvecklingsarbete med Afghanistan 2009–2013.*

Regeringskansliet (2009). *Strategi för Sveriges utvecklingsarbete med Afghanistan för perioden den 1 juli 2009 – den 31 december 2013.*

Regeringskansliet (2010). *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan.*

Regeringskansliet (2011). *Reviderad samarbetsstrategi för Afghanistan 2012–2014.*

Regeringskansliet (2014). *Resultatstrategi för internationell civil krishantering.*

Regeringskansliet (2014). *Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Afghanistan 2014–2019.*

Regeringskansliet (2019). *Förlängning av resultatstrategin för Sveriges internationella bistånd till Afghanistan 2014–2019.*

Regeringskansliet (2019). *Strategi för internationell civil krishantering och fredsfrämjande 2020–2023.*

Regeringskansliet (2020). *Förlängning av resultatstrategin för Sveriges internationella bistånd till Afghanistan 2014–2019.*

Regeringskansliet (2021). *Strategi för Sveriges utvecklingsarbete med Afghanistan 2021–2024.*

Regeringskansliet (2022). *Strategi för Sveriges utvecklingsamarbete med Afghanistan 2022–2024*.

### Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 2005:104. *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*. Betänkande av 2005 års katastrofkommission.

SOU 2011:21. *Utrikesförvaltning i världsklass*. Slutbetänkande av Utrikesförvaltningsutredningen.

SOU 2017:16. *Sverige i Afghanistan 2002–2014*. Betänkande av Afghanistanutredningen.

### Rapporter och artiklar

#### Svenska rapporter och artiklar

Bedford, Sofie & Bogland, Karin (2005). *Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan – En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e-Sharif*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Dahlgren, Stefan (2024). *Slutsatser från utvärderingar av svenskt bistånd till Afghanistan 2001–2021*. Konsultinsats av Stefan Dahlgren AB på uppdrag av UD 2022:02.

Ekonomistyrningsverket (2007). *Resultat och styrning i statsförvaltningen*. ESV 2007:23.

Ekonomistyrningsverket, Statskontoret (2020). *Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*. ESV 2020:47.

Eldén, Åsa (2024). *Rapport gällande uppdrag för den parlamentariska kommittén för utvärdering av Sveriges engagemang i Afghanistan 2001–2021, kvinnors och flickors situation*. Konsultinsats av Eldén Consulting AB på uppdrag av UD 2022:02.

Försvarsmakten (2002). *Försvarsmaktens årsredovisning 2001*.

Försvarsmakten (2003). *Försvarsmaktens årsredovisning 2002 – Bilaga 4: Internationell verksamhet*.



- Försvarsmakten (2005). *Försvarsmaktens årsredovisning 2004 – Bilaga 4: Internationell verksamhet.*
- Försvarsmakten (2006). *Försvarsmaktens årsredovisning 2005 – Bilaga 4: Internationell verksamhet.*
- Försvarsmakten (2007). *Det här gjorde Försvarsmakten – Insatser för fred och säkerhet 2006.*
- Försvarsmakten (2008). *Försvarsmaktens årsredovisning 2007 – Bilaga 4: Internationell verksamhet.*
- Försvarsmakten (2010). *Försvarsmaktens årsredovisning 2009 – Bilaga 3: Internationell verksamhet.*
- Försvarsmakten (2011). *Försvarsmaktens årsredovisning 2010 – Bilaga 3: Internationell verksamhet.*
- Försvarsmakten (2012). *Försvarsmaktens årsredovisning 2011 – Bilaga 3: Internationell verksamhet.*
- Försvarsmakten (2013). *Försvarsmaktens årsredovisning 2012.*
- Försvarsmakten (2014). *Försvarsmaktens årsredovisning 2013.*
- Försvarsmakten (2015). *Försvarsmaktens årsredovisning 2014.*
- Försvarsmakten (2016). *Försvarsmaktens årsredovisning 2015.*
- Försvarsmakten (2017). *Försvarsmaktens årsredovisning 2016.*
- Försvarsmakten (2018). *Försvarsmaktens årsredovisning 2017.*
- Försvarsmakten (2019). *Försvarsmaktens årsredovisning 2018.*
- Försvarsmakten (2020). *Försvarsmaktens årsredovisning 2019.*
- Försvarsmakten (2021). *Försvarsmaktens årsredovisning 2020.*
- Försvarsmakten (2022). *Försvarsmaktens årsredovisning 2021.*
- INS ERF ANA (2015). *Erfarenheter av väpnad strid i Afghanistan – en erfarenhetsanalys med fokus på lärdomar för operativ nivå.* Försvarsmakten.
- INS ERF ANA (2015). *Sveriges bidrag till ISAF 2002–2014 – en insatshistorik.* Försvarsmakten.
- INS ERF ANA (2016). *Erfarenhetshantering i Försvarsmakten under ISAF.* Försvarsmakten.
- INS ERF ANA (2016). *Svenska erfarenheter från nordiskt och baltiskt samarbete i Afghanistan.* Försvarsmakten.

- Lackenbauer, Helené & Langlais, Richard (red.) (2013). *Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), NCGM, Nato.
- Migrationsverket (2024). *Vidarebosättning 2023 – Migrationsverkets arbete med den svenska flyktingkvoten*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2024). *Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv*.
- Norell, Magnus (2010). *Militancy in the Pakistan Federally Administered Tribal Areas (FATA) and Afghanistan*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Olsson, Stefan (2011). *Stabilitet i Afghanistan, en kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Pain, Adam (2021). *Punching Above Its Weight or Running with the Crowd? Lessons from Sweden's Development Cooperation with Afghanistan 2002–2020*. EBA Working Papers.
- RiR 2011:14. *Svenska bidrag till internationella insatser*. Riksrevisionen.
- RiR 2016:13. *Utrikesförvaltningens konsulära krisberedskap – förutsättningar för effektiv insats?* Riksrevisionen.
- RiR 2024:4 *Sveriges internationella bistånd – uppföljning, utvärdering och rapportering*. Riksrevisionen.
- Roosberg, Henric & Weibull, Anna (2014). *Försvarsmakten efter ISAF – Lärdomar och påverkan på militärstrategisk nivå*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Roosberg, Henric. (2012). *Allomfattande ansatser och expeditionära operationer*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- SAK, Kvinna till Kvinna, Operation 1325 (2012). *Missing the Target: A Report on the Swedish Commitment to Women, Peace and Security in Afghanistan*.
- Sida (2001). *Landanalys Afghanistan*.
- Sida (2002). *Afghanistan 2002: Rapport med bedömning av utvecklingsförutsättningar och redovisning av insatser*.

- Sida (2003). *Afghanistan 2003: Rapport med bedömning av utvecklingsförutsättningar och redovisning av insatser.*
- Sida (2003). *Årsrapport januari 2002 – juli 2003.*
- Sida (2005). *Sida Country Report 2004: Afghanistan.*
- Sida (2007). *Sida Country Report 2006: Afghanistan.*
- Sida (2008). *Sida Country Report 2007: Afghanistan.*
- Sida (2009). *Sida Country Report 2008: Afghanistan.*
- Sida (2009). *Strategy Report Afghanistan – September 2009.*
- Sida (2010). *Strategirapport för Afghanistan 2010.*
- Sida (2011). *Strategirapport för Afghanistan, september 2010 – augusti 2011.*
- Sida (2012). *Strategirapport för Afghanistan, september 2011 – augusti 2012.*
- Sida (2013). *Rapportering av strategigenomförande och resultat (januari 2013 – december 2013).*
- Sida (2015). *Strategirapport för Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Afghanistan 2014.*
- Sida (2016). *Strategirapport för Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Afghanistan 2015.*
- Sida (2017). *Fördjupad strategirapport för (geografisk) Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd till Afghanistan 2014–2019.*
- Sida (2018). *Fördjupad strategirapport 2017 för Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Afghanistan 2014–2019.*
- Sida (2019). *Strategirapport för Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Afghanistan 2014–2019.*
- Sida (2020). *Strategirapport för Afghanistan 2014–2019: Lägesuppdatering av strategigenomförandet per den 15 mars 2020, samt resultat sedan den senaste strategirapporteringen.*
- Sida (2020). *Årsrapport 2019: Sidas hantering av misstankar om korruption och oegentligheter i biståndet.*
- Sida (2021). *Strategirapport för Afghanistan 2014–2021. Lägesuppdatering av strategigenomförandet per den 15 mars 2020, samt resultat sedan den senaste strategirapporteringen.*

- Sida (2021). *Årsrapport 2020: Sidas hantering av misstankar om korruption och oegentligheter i biståndet.*
- Sida (2022). *Strategirapport år 1 för Afghanistan-strategin 2021–2024.*
- Sjökvist, Emma et al. (2019). *Rådgivning i försämrat säkerhetsläge – uppföljning av det svenska styrkebidraget till Resolute Support Mission i Afghanistan 2017–2018.* Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin.*
- Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärspektoriella frågor.*
- Tham Lindell, Magdalena & Hull Wiklund, Cecilia (2011). *Jakten på synergier: Erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT. Mazar-e Sharif.* Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) (2016). *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarsmakten.* Bilaga 1 till skr FOI-2015-1631.
- Wilkens, Ann (2009). Relations between Pakistan and Afghanistan. I Zetterlund, Kristina (red). *Pakistan – Consequences of Deteriorating Security in Afghanistan.* Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Wilkens, Ann (2011). *Talibanrörelsens uppkomst och drivkrafter – En bakgrund inför Bonn II-konferensen om Afghanistan i december 2011.* Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).
- Ångström, Jan (2020). Contribution Warfare: Sweden's Lessons from the War in Afghanistan. *The US Army War College Quarterly: Parameters*, 50(4). Doi:10.55540/0031-1723.2688.

### Internationella rapporter och artiklar

- AidData (2023). *Landmine Clearance and Economic Development: Evidence from Nighttime Lights, Multispectral Satellite Imagery, and Conflict Events in Afghanistan.* WP 125.
- Asia Foundation (2019). *A Survey of the Afghan People – Afghanistan in 2019.*
- Beath, Andrew et al. (2013). *Randomized Impact Evaluation of Afghanistan's National Solidarity Programme.* World Bank.

- Bleuer Christian & Kazemi, Resa (2014). *Between Cooperation and Insulation: Afghanistan's Relations with the Central Asian Republics*. Afghanistan Analyst Network.
- Chr. Michelsen Institute et al. (2005). *A Joint Evaluation of Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001–05*.
- Congressional Research Service (2024). *U.S. Periods of War and dates of recent Conflicts*.
- Ezadi, Zainab et al. (2021). Afghan women and access to health care in the past 25 years. *The Lancet: eClinicalMedicine*, 43. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.eclinm.2021.101235>.
- FIIA (2022). *Finland i Afghanistan 2001–2021: från stabilisering till värnande av utrikes-och säkerhetspolitiska relationer*.
- Floreani, Vincent et al. (2021). Conflict and Poverty in Afghanistan's Transition. *Journal of Development Studies*, 57(10). Doi:10.1080/00220388.2021.1945040.
- Garret Johnson, Casey (2018). *The Political Deal with Hezb-e Islami – What It Means for Talks with the Taliban and Peace in Afghanistan*. United States Institute of Peace.
- Georgetown Institute for Women, Peace and Security & The Peace Research Institute Oslo (2021). *Women, Peace and Security Index 2021/22: Tracking sustainable peace through inclusion, justice, and security for women*. Washington, DC: GIWPS and PRIO.
- Hassan, Oz (2023). *Afghanistan: Lessons learnt from 20 years of supporting democracy, development and security*. Europaparlamentet.
- Heintze, Peter & Kamminga, Jorrit (2023). *Balancing Between Ambition and Wishful Thinking*. KUNO.
- House of Commons Foreign Affairs Committee (2022). *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan*.
- Independent Commission for Aid Impact (ICAI) (2022). *UK aid to Afghanistan – Country portfolio review*.
- Independent Evaluation Group (2012). *Afghanistan Country Program Evaluation, 2002–11: Evaluation of the World Bank Group Program*.

- IOB (2023). *Between wish and reality: Evaluation of the Dutch contribution to Resolute Support*.
- IOB (2023). *Inconvenient Realities: An evaluation of Dutch contributions to stability, security and rule of law in fragile and conflict-affected contexts*.
- Kanwal Sheikh, Mona et al. (2024). *Hvorfor genvandt Taleban magten i Afghanistan?* Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Larson, Anna (2015). *Special Report – Political Parties in Afghanistan*. United States Institute of Peace.
- McLeod, Grant (2016). *Special Report – Responding to Corruption and the Kabul Bank Collapse*. United States Institute of Peace.
- NOU 2016:6. *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014*.
- Rider, Jonathan & Skillings, Daniel (2021). *Independent Review – ARTF Third-Party Monitoring Agent Performance*. Aleph Strategies Limited.
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (2017). *Quarterly Report to the United States Congress*. Jan 30 2017.
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (2018). *Stabilization: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan*. SIGAR-18-48-LL.
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (2021). *What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction*. SIGAR 21-46-LL.
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (2022). *Why the Afghan Government Collapsed*. SIGAR 23-05-IP.
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (2023). *Why the Afghan Security Forces Collapsed*. SIGAR 23-16-IP.
- Study Commission on Lessons from Afghanistan for Germany's Comprehensive International Engagement in the Future (2024). *Extract of Interim Report*.
- U.S. Department of State (2022). *After Action Review on Afghanistan, January 2020 – August 2021*.
- Udenrigsministeriet et al. (2022). *Evakuering fra Afghanistan – Fælles myndighetsevaluering*.

- United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2018). *Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict: Special Report: 2018 Elections Violence*.
- United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2020). *Protection of Civilians in Armed Conflicts – Annual Report 2020*.
- United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2021). *Protection of Civilians in Armed Conflict – Midyear Update: 1 January to 30 June 2021*.
- UNMAS (2021). *30 Years of Impact – An Evaluation of Mine Action Programme of Afghanistan*.
- UNODC (2008). *Afghanistan Opium Survey 2007*.
- UNODC (2022). *Afghanistan Opium Survey 2021 – Cultivation and Production*.
- UNODC (2022). *Opium Cultivation in Afghanistan: Latest Findings and Emerging Threats*. Research and Trend Analysis Branch.
- Världsbanken (2009). *IDA at Work: Afghanistan – Building on Basics in Healthcare*.
- Världsbanken (2018). *Progress in the Face of Insecurity: Improving Health Outcomes in Afghanistan*.
- Världsbanken (2023). *Afghanistan Welfare Monitoring Survey*.
- WHO (2023). *Trends in maternal mortality 2000 to 2020: Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, World Bank Group and UNDESA/Population Division*.
- World Bank Afghanistan (2022). *Third Party Monitoring Agent 2021 Annual Report*.
- Zürcher, Christoph (2020). *Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008–2018*. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ).

## Litteratur

- Adel, Enayatullah (2018). Pashnunwali. I Håkansson, Markus (red.). *Förstå Afghanistan*. Stockholm: Svenska Afghanistankommittén.

- Agrell, Wilhelm (2013). *Ett krig här och nu: från svensk fredsoperation till upprorsbekämpning i Afghanistan 2001–2014*. Stockholm: Atlantis.
- Almqvist, Börje (2018). Det moderna Afghanistan tar form. I Håkansson, Markus (red.). *Förstå Afghanistan*. Stockholm: Svenska Afghanistankommittén.
- Barfield, Thomas (2010). *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton: Princeton University Press.
- Cowper-Coles, Sherard (2011). *Cables from Kabul: The inside story of the West's Afghanistan campaign*. London: HarperPress.
- Eide, Kai (2012). *Power struggle over Afghanistan: An inside look at what went wrong – and what we can do to fix it*. Delaware: Skyhorse Publishing.
- Eriksson, Thord (2024). ”Det är något genant att vi från svensk sida förefaller ligga i bakkant här”: Sverige efter Afghanistans fall. Stockholm: Atlas.
- Fänge, Anders (2018). Etnicitet – en fråga om tillhörighet och makt. I Håkansson, Markus (red.). *Förstå Afghanistan*. Stockholm: Svenska Afghanistankommittén.
- Janse, Diana (2010). *En del av mitt hjärta lämnar jag kvar*. Stockholm: Alfabeta.
- Johnsson, Magnus (2017). *Strategic Colonels: The Discretion of Swedish Force Commanders in Afghanistan 2006–2013*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Karjel, Robert (2023). *Ut ur Kabul: den svenska evakueringen från Afghanistan*. Enskede: Bazar förlag.
- Kristiansson, Bengt (2018). En tid av krig och konflikt. Och utveckling. I Håkansson, Markus (red.). *Förstå Afghanistan*. Stockholm: Svenska Afghanistankommittén.
- Mohn, Paul (1997). *Resa till Afghanistan*. Nyutgåva, original utgiven 1930. Stockholm: Svenska Afghanistankommittén.
- Nato (2006). *Nato Handbook*. Bryssel: NATO Public Diplomacy Division.
- Pain, Adam (2018). Framtiden osäker på den afghanska landsbygden. I Håkansson, Markus (red.). *Förstå Afghanistan*. Stockholm: Svenska Afghanistankommittén.



- Rashid, Ahmed (2022). *Taliban: The Power of Militant Islam in Afghanistan and Beyond*. 3:e upplagan. London: I. B. Tauris.
- Rubin, Barnett R. (2020). *Afghanistan: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press.
- Rynning, Sten (2012). *NATO in Afghanistan: The liberal disconnect*. Stanford: Stanford University Press.
- Sandman, Tua (2019). *The dis/appearance of violence*. Stockholm: Stockholm University.
- Seierstad, Åsne (2023). *Afghanerna*. Stockholm: Polaris.
- Stefansson, Andreas (2018). De traditionella gemenskaperna. I Håkansson, Markus (red.). *Förstå Afghanistan*. Stockholm: Svenska Afghanistankommittén.
- Wikman, Lars (2021). *Don't mention the War*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

### Pressmeddelanden och webbpublikationer

- Afghanistan Analysts Network (2015). *The 2015 Insurgency in the North (3): The fall and recapture of Kunduz*.  
<https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/the-2015-insurgency-in-the-north-3-the-fall-and-recapture-of-kunduz/> (hämtad 2024-10-02).
- Afghanistan Analysts Network (2016). *The Brussels Conference on Afghanistan: Between aid and migration*.  
<https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/international-engagement/the-brussels-conference-on-afghanistan-between-aid-and-migration/> (hämtad 2024-09-25).
- Afghanistan Analysts Network (2018). *The 2018 Election Observed (7) in Daikundi: The outstanding role of women*.  
<https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/the-parliamentary-election-in-daikundi-the-outstanding-role-of-women/> (hämtad 2024-05-22).
- Afghanistan Analysts Network (2021). *Afghanistan's Conflict in 2021 (1): The Taleban's sweeping offensive as told by people on the ground*. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war->

- and-peace/afghanistans-conflict-in-2021-1-the-talebans-sweeping-offensive-as-told-by-people-on-the-ground/ (hämtad 2024-10-06).
- Afghanistan Analysts Network (2021). *Menace, Negotiation, Attack: The Taliban take more District Centres across Afghanistan*.  
<https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/menace-negotiation-attack-the-taliban-take-more-district-centres-across-afghanistan/> (hämtad 2024-10-06).
- Air Force Public Affairs (2022). *One year later, historic Afghan airlift inspires pride and reflection across the Air Force*.  
<https://www.af.mil/News/Article-Display/Article/3144426/one-year-later-historic-afghan-airlift-inspires-pride-and-reflection-across-the/> (hämtad 2024-11-05).
- Asian Parliamentary Assembly (2024). *Afghanistan*.  
<https://www.asianparliament.org/parliament/afghanistan/4/1/view> (hämtad 2024-10-30).
- BBC (2021). *Mapping the advance of the Taliban in Afghanistan*.  
<https://www.bbc.com/news/world-asia-57933979> (hämtad 2024-10-06).
- BBC (2021). *UN Afghan envoy Deborah Lyons alarmed at Taliban gains*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-57564716> (hämtad 2024-09-02).
- Bundestag (2024). *1st Committee of Inquiry (Afghanistan)*.  
<https://www.bundestag.de/en/committees/bodies/inquiry/1inquiry> (hämtad 2024-10-06).
- Bundestag (2024). *Enquete-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“*.  
[https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere\\_gremien/enquete\\_afghanistan](https://www.bundestag.de/ausschuesse/weitere_gremien/enquete_afghanistan) (hämtad 2024-10-06).
- Clark, Kate (12 november 2020). *The Biden Presidency: What Choices for Afghan Policy Remain?* Afghanistan Analyst Network.  
<https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/international-engagement/the-biden-presidency-what-choices-for-afghan-policy-remain/> (hämtad 2024-05-22).
- European Union Agency for Asylum (2023). *Country Guidance Afghanistan 2023 / Past conflicts (1979-2001)*.  
<https://euaa.europa.eu/country-guidance-afghanistan-2023/712-past-conflicts-1979-2001> (hämtad 2024-05-22).

- FAO (2008). *Afghanistan National Development Strategy 2008-2013*. <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC147922/> (hämtad 2024-05-22).
- Försvarsmakten (2009). "Säkerhet och utveckling hänger ihop i Afghanistan". <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2009/01/sakerhet-och-utveckling-hanger-ihop-i-afghanistan/> (hämtad 2024-07-03).
- Hedström, Lotta (2010). *Fredsalternativ för Afghanistan*. Cogito. <https://www.cogito.nu/publikationer/fredsalternativ-for-afghanistan> (hämtad 2024-11-17).
- House of Lords Library (2021). *Timeline of Taliban Offensive in Afghanistan*. <https://lordslibrary.parliament.uk/timeline-of-taliban-offensive-in-afghanistan/> (hämtad 2024-10-07).
- Inter-Parliamentary Union (2024). *Global and regional averages of women in national parliaments*. [https://data.ipu.org/women-averages/?date\\_month=1&date\\_year=2021](https://data.ipu.org/women-averages/?date_month=1&date_year=2021) (hämtad 2024-11-06).
- JMP (2024). *Trends in drinking water service levels – Afghanistan*. WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene. <https://washdata.org/data/household#!/dashboard/new> (hämtad 2024-10-07).
- Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Vad är intersektionalitet?* <https://jamstalldhetsmyndigheten.se/fakta-om-jamstalldhet/vad-ar-intersektionalitet/> (hämtad 2024-10-06).
- Manza, John (2022). *I wrote NATO's lessons from Afghanistan. Now I wonder: What have we learned?* Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/i-wrote-natos-lessons-from-afghanistan-now-i-wonder-what-have-we-learned/> (hämtad 24-03-21).
- MSB (2024). *Stödstyrkan*. <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/forstarkningsresurser/stodstyrkan/> (hämtad 2024-11-20).
- Nato (2003). *Press point 23 July 2003 by NATO Secretary General, Lord Robertson and Mr. Lakhdar Brahimi, Special Representative of the Secretary General of the United Nations in Afghanistan*.

- <https://www.nato.int/docu/speech/2003/s030723a.htm>  
(hämtad 2024-11-06).
- Nato (2008). *Bucharest Summit Declaration*.  
[https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm)  
(hämtad 2024-07-09).
- Nato (2021). *Afghan National Army (ANA) Trust Fund – Media Backgrounder June 2021*. NATO Public Diplomacy Division.  
[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/5/pdf/2105-backgrounder-ana-e.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/5/pdf/2105-backgrounder-ana-e.pdf) (hämtad 2024-07-02).
- Nato (2021). *Afghanistan Lessons Learned Process – November 2021 Factsheet*. NATO Public Diplomacy Division.  
[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/12/pdf/2112-factsheet-afgh-lessons-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/12/pdf/2112-factsheet-afgh-lessons-en.pdf) (hämtad 2024-07-02).
- Nato (2022). *ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014)*.  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_69366.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm)  
(hämtad 2024-08-14).
- Nato (2023). *ISAF Placemats Archive*.  
<https://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm>  
(hämtad 2023-12-13).
- Obama White House Archives (2009). *The New Way Forward – The President's Address*.  
<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/12/01/new-way-forward-presidents-address> (hämtad 2024-03-14).
- Obama White House Archives (2011). *President Obama on the Way Forward in Afghanistan*.  
<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/06/22/president-obama-way-forward-afghanistan> (hämtad 2024-11-05).
- Obama White House Archives (2014). *Statement by the President on Afghanistan*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/27/statement-president-afghanistan>  
(hämtad 2024-11-05).
- Obama White House Archives (2015). *Statement by the President on Afghanistan*. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/10/15/statement-president-afghanistan>  
(hämtad 2024-11-05).
- OECD Data Explorer (2024). *Imputed Multilateral ODA – Afghanistan*. <https://data->

- explorer.oecd.org/vis?tm=imputed%20oda&pg=0&snb=7&vw=tb&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD\_DAC2%40DF\_DAC2A&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[vs]=1.0&dq=SWE.AFG.206.USD.Q&pd=2001%2C2021&to[TIME\_PERIOD]=false&ly[cl]=TIME\_PERIOD (hämtad 2024-07-04).
- OECD/DAC (2016). *Definition and minimum recommended criteria for the DAC gender equality policy marker*. OECD/DAC Gendernet. <https://www.oecd.org/dac/gender-development/Minimum-recommended-criteria-for-DAC-gender-marker.pdf> (hämtad 2024-03-19).
- Oljelund, Anders (2016). ”Behov av ökad samordning – en lärdom från Afghanistan.” Debattartikel den 9 juni 2016 på hemsidan för *Föreningen för Utvecklingsfrågor*. <https://fuf.se/magasin/behov-av-okad-samordning-en-lardom-fran-afghanistan/> (hämtad 2024-07-03).
- Regeringskansliet (2015). *Joint communique from the visit of H. E. President Ashraf Ghani to Stockholm on 4 December 2015*. <https://www.government.se/articles/2015/12/joint-communique-from-the-visit-of-h.e-president-ashraf-ghani-to-stockholm-on-4-december-2015> (hämtad 2024-05-22).
- Regeringskansliet (2022). *Utrikesdeklarationen den 16 februari 2022*. <https://regeringen.se/tal/2022/02/utrikesdeklarationen-2022/> (hämtad 2024-09-02).
- Regeringskansliet (2022). *Utrikesrepresentationen*. <https://regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/utrikesrepresentationen/> (hämtad 2024-07-03).
- Regeringskansliet (2024). *Sanktioner mot talibanerna i Afghanistan*. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/utrikes--och-sakerhetspolitik/sanktioner/geografiska-sanktioner/afghanistan---sanktioner/> (hämtad 2024-07-09).
- Regjeringen (2021). *Overføring til Norge av lokalt personell som har vært ansatt av Forsvaret eller Norges ambassade i Afghanistan ved avslutningen av Resolute Support Mission (RSM)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-042021-overforing-til-norge-av-lokalt-personell-som-har-vart-ansatt-av-forsvaret-eller-norges-ambassade-i-afghanistan-ved->

- avslutningen-av-resolute-support-mission-rsm/id2856720/  
(hämtad 2024-11-15).
- Regjeringen (2023). *Evakueringen fra Kabul – lærings- og bevaringspunkter*.  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/ud/nyheter/2023/evakueringen-fra-kabul-larings-og-bevaringspunkter/id2989732/>  
(hämtad 2024-09-02).
- Regjeringen (2024). *Skal evaluere Norges innsats i Afghanistan*.  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skal-evaluere-norges-innsats-i-afghanistan/id3058968/> (hämtad 2024-11-15).
- Reuters (2021). *Afghan girls torn between fears and ambitions after school attack*. <https://www.reuters.com/article/world/middle-east/afghan-girls-torn-between-fears-and-ambitions-after-school-attack-idUSKBN2CS20N/> (hämtad 2024-10-06).
- Roggio, Bill (2021). *Mapping Taliban Control in Afghanistan*. Foundation for Defense of Democracies (FDD) – Long War Journal. <https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan> (hämtad 2024-10-07).
- Sida (2020). *Gender Toolbox – Gender Equality Policy Marker*. <https://cdn.sida.se/publications/files/sida662335en-gender-equality-policy-marker.pdf> (hämtad 2024-05-30).
- Sida (2020). *Gender Toolbox – How Sida Works with Gender Equality*. <https://cdn.sida.se/publications/files/sida662353en-sidas-work-for-gender-equality.pdf> (hämtad 2024-05-30).
- Sida (2021). *Rapport om 20 års bistånd i Afghanistan*. <https://www.sida.se/om-sida/nyheter/rapport-20-ars-bistand-i-afghanistan> (hämtad 2024-07-05).
- Sida (2024). *Gender Toolbox*. <https://www.sida.se/en/for-partners/methods-materials/gender-toolbox> (hämtad 2024-07-02).
- Statskontoret (2024). *Myndigheterna under regeringen*. <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/myndigheterna-under-regeringen/> (hämtad 2024-05-22).
- The White House (2021). *Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/> (hämtad 2024-11-06).

- The White House (2023). *U.S. Withdrawal from Afghanistan*.  
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/04/US-Withdrawal-from-Afghanistan.pdf> (hämtad 2024-11-06).
- Transparency International Sverige (2024). *Korruption*.  
<https://www.transparency.se/korruption> (hämtad 2024-03-21).
- U.S. Central Command (2016). *8,400 U.S. troops to remain in Afghanistan through January*.  
<https://www.centcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/News-Article-View/Article/885376/8400-us-troops-to-remain-in-afghanistan-through-january/> (hämtad 2024-11-20).
- U.S. Department of Defense (2023). *Defense Official Says U.S. Remains Committed to Middle East*.  
<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3417495/defense-official-says-us-remains-committed-to-middle-east/> (hämtad 2024-11-20).
- UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (2024). *Afghanistan – Under-five mortality rate*.  
<https://childmortality.org/all-cause-mortality/data?refArea=AFG&indicator=MRY0T4> (hämtad 2024-11-02).
- UN Women (2024). *Women Count – Afghanistan*.  
<https://data.unwomen.org/country/afghanistan> (hämtad 2024-10-06).
- UNDP (2024). *Specific Country Data: Afghanistan*.  
<https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/AFG> (hämtad 2024-10-06).
- UNHCR Iran (2023). *Education*.  
<https://www.unhcr.org/ir/education/> (hämtad 2024-05-22).
- United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2023). *Reports on the Protection of Civilians in Armed Conflicts*.  
<https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports> (hämtad 2024-05-11).
- United Nations Assistance Mission in Afghanistan (2024). *About*.  
<https://unama.unmissions.org/about> (hämtad 2024-11-02).
- United Nations Digital Library (2003). *Letter dated 10 October 2003 from the Minister for Foreign Affairs of Afghanistan*

- addressed to the Secretary-General. S/2003/986.*  
<https://digitallibrary.un.org/record/503909?ln=en&v=pdf>  
(hämtad 2024-11-06).
- United Nations Digital Library (2022). *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: Report of the Secretary-General. A/57/850–S/2003/754.*  
<https://digitallibrary.un.org/record/3956568?v=pdf> (hämtad 2024-11-06).
- United Nations General Assembly (2015). *Resolution 69/313: Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda).*  
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/232/22/pdf/n1523222.pdf?token=ntbvoKjq0MGIWFUEuB&fe=true> (hämtad 2024-04-09).
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2023). *Education in Iran.* <https://www.unhcr.org/ir/education/>  
(hämtad den 2023-12-15).
- United Nations Meetings Coverage and Press Releases (2002). *Loya Jirga a Truly Representative Sample of Afghan Society, Security Council Told in Briefing on Afghanistan.*  
<https://press.un.org/en/2002/sc7429.doc.htm> (hämtad 2024-05-22).
- United Nations Peacemaker (2006). *The London Conference on Afghanistan – The Afghanistan Compact.*  
[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF\\_060201\\_The%20Afghanistan%20Compact.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF_060201_The%20Afghanistan%20Compact.pdf) (hämtad 2024-05-22).
- United Nations Peacemaker (2010). *Afghanistan: The London Conference Communiqué.*  
<https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/05/af100128london20conference20communique.pdf>  
(hämtad 2024-05-22).
- United Nations Peacemaker (2010). *Kabul Conference Communiqué.*  
<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/709>  
(hämtad 2024-05-22).
- United Nations Peacemaker (2023). *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of*



- Permanent Government Institutions (Bonn Agreement)*.  
<https://peacemaker.un.org/afghanistan-bonnagreement2001>  
(hämtad 2023-12-15).
- United Nations Security Council (2023). *Resolutions*.  
<https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>  
(hämtad 2023-12-14).
- United States Institute for Peace (2020). *Lessons from the 2004 Constitutional Process for the Intra-Afghan Peace Negotiations*.  
<https://www.usip.org/sites/default/files/Afghanistan-Peace-Process-Lessons-from-the-2004-Constitutional-Process.pdf>  
(hämtad 2024-04-18).
- USAID (2015). *Support to Afghanistan's Independent Joint Monitoring and Evaluation Committee (MEC)*. <https://2017-2020-uat.usaid.gov/news-information/fact-sheets/support-afghanistan%E2%80%99s-independent-joint-monitoring-and-evaluation> (hämtad 2024-10-06).
- Utrikespolitiska institutet (2023). *Landguiden Afghanistan*.  
<https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/asien/afghanistan/> (hämtad 2023-12-05).
- Valtioneuvosto/Statsrådet (2023). *En undersökning av lärdomarna från Afghanistan: Finland siktar på en anpassningsbar och övergripande krishantering*. <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/en-undersokning-av-lardomarna-fran-afghanistan-finland-siktar-pa-en-anpassningsbar-och-overgripande-krishantering> (hämtad 2024-11-15).
- Valtiovarainministeriö/Finansministeriet (2021). *Biståndsoperationen i Afghanistan var en gemensam storsatsning*.  
<https://vm.fi/sv/-/10184/bistandsoperationen-i-afghanistan-var-en-gemensam-storsatsning> (hämtad 2024-10-06).
- Vendrell, Francesc (2011). *From Bonn 1 to Bonn 2: Afghanistan's missed opportunities*. Afghanistan Analysts Network.  
<https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/international-engagement/from-bonn-1-to-bonn-2-afghanistans-missed-opportunities/> (hämtad 2024-10-06).
- Världsbanken (2023). *Combating Corruption*.  
<https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/combating-corruption> (hämtad 2024-10-06).

- WHO (2024). *Immunization dashboard – Afghanistan*.  
<https://immunizationdata.who.int/dashboard/regions/eastern-mediterranean-region/AFG> (hämtad 2024-10-09).
- WHO Eastern Mediterranean Region (2024). *Afghanistan – Health Systems*. <https://www.emro.who.int/afg/programmes/health-system-strengthening.html> (hämtad 2024-11-02).
- World Bank (2012). *Guidance Note Series – Third Party Monitoring*. <https://www.worldbank.org/sites/default/files/images/uploads/Thirdpartymonitoring.pdf>. (hämtad 2024-08-14).
- World Bank Data (2023). *Population, total – Afghanistan*. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=AF> (hämtad 2023-12-06).
- World Bank Data (2024). *GDP, PPP (constant 2021 international \$) – Afghanistan*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD?locations=AF> (hämtad 2024-10-06).
- World Bank Data (2024). *Life expectancy at birth, total (years) – Afghanistan*. (hämtad 2024-11-02).
- World Intellectual Property Organization (2023). *Constitution of Afghanistan*. <https://www.wipo.int/wipolex/en/text/489954> (hämtad 2023-12-05).

# Kommittédirektiv 2022:60

## Utvärdering av Sveriges engagemang i Afghanistan under åren 2001–2021

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2022

### Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska göra en utvärdering av Sveriges samlade engagemang i Afghanistan mellan åren 2001 och 2021. Syftet är att klargöra vilka resultat det samlade engagemanget har bidragit till och vilka lärdomar som kan dras av den svenska närvaron i Afghanistan under perioden.

Kommittén ska bland annat

- identifiera och redovisa de insatser som har gjorts på områdena utrikes- och säkerhetspolitik respektive bistånd, liksom de målsättningar som har angetts för respektive insats,
- särskilt undersöka insatsernas påverkan på kvinnor och flickors situation, bland annat vad gäller rättigheter, representation, säkerhet och tillgång till utbildning.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 juni 2024.

### Uppdraget att kartlägga och utvärdera Sveriges samlade engagemang

Sverige har under 20 års tid haft ett brett engagemang i Afghanistan inom utrikes-, säkerhets- och biståndspolitik som bland annat syftat till statsbyggnad, kapacitetsuppbyggnad samt samhällsutveckling

och fattigdomsbekämpning. Detta engagemang har utgjorts av en rad civila och militära initiativ och har spänt över flera mandatperioder.

En central del har varit Sveriges bidrag till den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (Isaf) sedan denna upprättades vid årsskiftet 2001/2002. Närmare 9 000 svenskar tjänstgjorde inom ramen för Isaf fram till maj 2014 när det svenska militära bidraget avslutades. Därefter deltog Sverige i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) fram till och med maj 2021. Deltagandet i de internationella insatserna Isaf och RSM har skett efter riksdagens godkännande.

Under 2009–2014 hade Sverige ett särskilt sändebud för Afghanistan och Pakistan. Sändebudet medverkade då också i den fortlöpande internationella samordningen beträffande Afghanistan. Sverige övertog 2006 ledningen för den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) inom Isaf i Mazar-e Sharif vilket innebar ett särskilt fokus, såväl militärt som civilt, på norra Afghanistan. Till den civila delen av Isaf:s verksamhet rekryterades personal med bistånds-kompetens, politiska rådgivare, polisrådgivare samt stabs- och säkerhetsfunktioner. Inom ramen för RSM har Sveriges styrkebidrag i huvudsak inneburit att bistå de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna med utbildning, rådgivning och stöd för att stärka deras förmåga att självständigt hantera säkerheten i landet.

Sveriges omfattande militära och civila engagemang i Afghanistan har tagit betydande personella och finansiella resurser i anspråk och har opererat i en komplex kontext. Afghanistan har sedan 2013 utgjort Sveriges största partnerland för bilateralt utvecklingssamarbete.

I samband med att USA, Nato och deras partnerländer i RSM drog sig ur Afghanistan under sensvåren och sommaren 2021 tog talibanrörelsen makten efter ett snabbt militärt övertagande. Detta ledde till en omfattande operation för att evakuera såväl internationell personal och utländska medborgare som afghaner i behov av skydd.

*Vilka lärdomar kan dras utifrån en kartläggning av styrdokument och tidigare utvärderingar av de utrikes- och säkerhetspolitiska insatserna?*

Inriktningen för Afghanistaninsatserna har angetts i olika styrdokument, strategier och propositioner. Regeringens strategi ”Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan” från 2010 har varit central, liksom de propositioner som har legat till

grund för Sveriges deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan Isaf under 2001–2014 och RSM under 2015–2021. Andra viktiga dokument är biståndsstrategierna för perioderna 2002–2005, 2006–2008, 2009–2011, 2012–2014, 2014–2019 samt den innevarande biståndsstrategin 2021–2024. Ett styrdokument som beskriver syfte, struktur och riktlinjer för den civila ledningen av Sveriges samlade insats i norra Afghanistan utarbetades 2012.

Regeringen har tidigare låtit en särskild utredare utvärdera Sveriges samlade engagemang i Afghanistan under perioden 2002–2014, och då med särskilt fokus på den verksamhet som bedrivits i norra Afghanistan under åren 2006–2014. Utredaren redovisade i mars 2017 betänkandet Sverige i Afghanistan 2002–2014 (SOU 2017:16).

I uppdraget ingår att beakta utvärderingar genomförda av svenska myndigheter så som Totalförsvarets forskningsinstitut och Riksrevisionen.

Nato, flera andra stater samt internationella organisationer gör egna utvärderingar som kommittén även behöver förhålla sig till. I kommitténs uppdrag ingår därför även att göra en internationell jämförelse av den svenska evakueringsinsatsen under 2021.

Jämställdhetsfrågor har varit en viktig utgångspunkt i de svenska insatserna och ska genomgående beaktas i utvärderingen. Utvärderingen behöver lägga särskild vikt vid kvinnor och flickors situation, bland annat vad gäller rättigheter, representation, säkerhet och tillgång till utbildning.

Sammanfattningsvis bör Sveriges samlade engagemang i Afghanistan kartläggas och utvärderas, inte minst för att man ska kunna dra lärdomar inför framtida internationella insatser och stöd. Alla regeringens beslut liksom styrdokument avseende Afghanistan under perioden ska utvärderas och jämföras mot bakgrund av den faktiska verksamheten.

Kommittén ska därför

- identifiera och redovisa de utrikes- och säkerhetspolitiska insatser som gjorts liksom de målsättningar som angetts för respektive insats,
- kvantifiera de finansiella resurser som Sverige sammantaget lagt 2001–2021 på utrikes- och säkerhetspolitiska insatser, inklusive Sveriges militära och civila närvaro,
- utvärdera målsättningarnas relevans och huruvida de uppnåtts,

- kvalitativt utvärdera svenska insatsers påverkan och bidrag till samhällsutvecklingen i Afghanistan genom till exempel stabilisering, krishantering, utvecklingssamarbete, humanitärt stöd, statsbyggnad och kapacitetsuppbyggnad,
- utvärdera på vilket sätt och i vilken utsträckning Försvarsmaktens deltagande i de militära insatserna i Afghanistan har bidragit till utveckling av den nationella operativa förmågan hos krigsförband och staber,
- kartlägga om det har förekommit ekonomiska oegentligheter eller korruption i samband med de insatser som finansierats av Sverige,
- uppmärksamma andra aktörers roll när dessa påverkat eller bidragit till svenska insatser i positiv respektive negativ bemärkelse,
- analysera hur styrning, samordning och samverkan inom det samlade nationella och internationella engagemanget har fungerat,
- beakta tidigare gjorda utvärderingar och uppföljningar, både svenska och relevanta internationella sådana,
- kartlägga, analysera och särskilt redogöra för hur det svenska engagemanget bidragit till att främja kvinnors och flickors roll, deltagande, representation, rättigheter och säkerhet,
- redovisa och analysera den svenska operativa evakueringsinsats som genomfördes med början i augusti 2021, inklusive samordning och samverkan mellan myndigheter, med andra länder och internationella aktörer samt med civilsamhället, och
- redovisa lärdomar utifrån de slutsatser som dragits.

#### *Utvärdering av det svenska biståndet till Afghanistan*

En annan viktig del av det svenska engagemanget i Afghanistan 2001–2021 har utgjorts av det omfattande biståndet. Under perioden 2002–2020 har cirka 14 miljarder kronor betalats ut genom bilateralt utvecklingssamarbete och cirka 1,2 miljarder kronor i humanitärt stöd. Därutöver kanaliseras en del av det svenska kärnstödet via multilaterala organisationer till Afghanistan. Utvecklingssamarbetet har framför allt styrts av fleråriga landstrategier som antagits genom regeringsbeslut, medan det humanitära stödet utgått från Sidas huma-

nitära strategi samt regeringens multilaterala organisationsstrategier. Sida har varit central för genomförandet av utvecklingssamarbetet och det humanitära stödet. Insatser har också genomförts av bland annat Folke Bernadotteakademien (FBA), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Polismyndigheten, vilka exempelvis har ställt personal till förfogande för olika internationella organisationer.

Inom ramen för biståndsinsatsen har Sverige även bidragit med personella resurser till internationella organisationer och med rådgivare för bland annat polisen inom ramen för EU:s polission EUPOL. Insatserna har genomförts som del av ett omfattande internationellt engagemang, inom vilket Världsbanken, FN, EU och Nato haft ledande roller.

Utvecklingssamarbetet med Afghanistan har utretts vid olika tillfällen. Expertgruppen för biståndsanalys offentliggjorde en rapport i augusti 2021. I uppdraget ingår att beakta denna rapport och liksom andra utredningar som genomförs av andra likasinnade givare och internationella organisationer.

På motsvarande sätt som beträffande insatserna inom utrikes- och säkerhetspolitik behöver det svenska biståndet kartläggas och effekterna och resultaten analyseras.

Kommittén ska därför

- identifiera och redovisa verksamheten inom biståndsinsatsen som genomförts liksom de målsättningar som angetts,
- kvantifiera de finansiella resurser som Sverige sammantaget lagt 2001–2021 på bistånd till Afghanistan,
- utvärdera målsättningarnas relevans och huruvida de uppnåtts,
- kvalitativt utvärdera verksamheten inom biståndsinsatsens påverkan och bidrag till samhällsutvecklingen i Afghanistan genom till exempel krishantering, utvecklingssamarbete, humanitärt stöd, statsbyggnad och kapacitetssuppbyggnad,
- utvärdera effektiviteten i verksamheten inom biståndsinsatsen som genomförts i enlighet med OECD:s biståndskommittés (DAC) riktlinjer för utvärdering,
- särskilt lyfta fram långsiktigt framgångsrika verksamheter inom biståndsinsatsen och varför dessa blivit uthålliga samt bland verksamhet som inte nått avsedda resultat analysera orsakerna,

- kartlägga om det har förekommit ekonomiska oegentligheter eller korruption i samband med verksamhet inom biståndsinsatsen som finansierats av Sverige,
- uppmärksamma andra aktörers roll när dessa påverkat eller bidragit till svenska insatser, i positiv respektive negativ bemärkelse,
- analysera hur styrning, samordning och samverkan inom det samlade nationella och internationella engagemanget har fungerat,
- beakta tidigare gjorda utvärderingar och uppföljningar, både svenska och relevanta internationella sådana,
- kartlägga, analysera och särskilt redogöra för hur det svenska engagemanget bidragit till att främja kvinnors och flickors roll, deltagande, representation, rättigheter och säkerhet samt tillgång till utbildning, och
- presentera lärdomar utifrån de slutsatser som dragits.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

Under genomförandet av uppdraget ska kommittén inhämta information och synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning kommittén finner lämpligt. Arbetet ska förankras brett och det civila samhället och forskarsamfundet ska inkluderas tidigt i processen.

Tillgång till information från svenska aktörer och utländska partner, däribland genomförda utvärderingar, är viktigt för att sätta insatsen i en bredare kontext. Information ska inhämtas från internationella organisationer (FN, EU, Världsbanken och Nato), afghanska företrädare samt det civila samhället i Afghanistan och i Sverige. Konsultationer ska även ske med företrädare för länder som liksom Sverige har haft ett omfattande engagemang i Afghanistan. Samordning ska också ske med andra pågående uppdrag med bäring på det svenska engagemanget i Afghanistan under tidsperioden.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 juni 2024.

(Utrikesdepartementet)



# Kommittédirektiv 2024:43

## **Tilläggsdirektiv till Utvärdering av Sveriges engagemang i Afghanistan under åren 2001–2021 (UD 2022:02)**

Beslut vid regeringssammanträde den 25 april 2024

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 9 juni 2022 kommittédirektiv om en utvärdering av Sveriges samlade engagemang i Afghanistan mellan åren 2001 och 2021 (dir. 2022:60). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 9 juni 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 december 2024.

(Utrikesdepartementet)



## Utredningens intervjuer och samtal

|                           |                       |
|---------------------------|-----------------------|
| Adel, Enayat              | Englund, Sandra       |
| Andersen, Henrik          | Ericson, Peter        |
| Antelius, Jesper          | Fahim, Khalid         |
| Axerup, Tobias            | Fisher, David         |
| Axmacher, Susanne         | Forsberg, Magnus      |
| Backéus, Karl             | Forss Karlsson, Lina  |
| Bergman, Jonas            | Forss, Kim            |
| Bildt, Carl               | Fredricsdotter, Linda |
| Birath-Barrientos, Begoña | Frelin, Jan           |
| Bjurström, Klas           | Frühling, Michael     |
| Blanck, Björn             | Gillsparr, Torbjörn   |
| Bonbeck, Louise           | Glavinic Jones, Anja  |
| Boost, Claire             | Gómez, Efraim         |
| Boström, Marianne         | Grandin, Ulrika       |
| Bringéus, Krister         | Gren, Jennie          |
| Burman, Markus            | Göranson, Sverker     |
| Carlsson, Gunilla         | Hammargren, Anna      |
| Claesson, Michael         | Hammarskjöld, Elinor  |
| Dahlgren, Stefan          | Hartzell, Carl        |
| Danielsson, Christina     | Hashemi, Masoud       |
| Daver, Ludvig             | Haslinger, Robert     |
| Davidian, Alison          | Henneberg, Ingo       |
| Daytabar, Nasiba          | Hilde, Paal Sigurd    |
| Drapal, Benjamin          | Hilger, Michael       |
| Ek, Anna                  | Hjelmåker, Michael    |
| Ekblad, Oskar             | Hjærtström, Lina      |
| Ekman, Lisa               | Hofmokl, Jan          |
| Eldén, Åsa                | Holmgren, Torgny      |
| Eneström, Anna-Karin      | Holmqvist, Göran      |

Hossaini, Mona  
Hull Wiklund, Cecilia  
Hultqvist, Peter  
Höglund, Anne  
Janse, Diana  
Jansson, Annicka  
Jansson, Birgitta  
Javid, Reza  
Johansson de Château, Lena  
Johansson, Eva  
Johansson, Ingrid  
Johnsson, Magnus  
Julin, Cecilia  
Jørs, Petra Mathilde  
Kammaing, Jorrit  
Kane, Jordan  
Kilander, Svante  
Knutsson, Jan  
Kodouda, Ahmed  
Kohistani, Elham  
Kristen, David  
Kuhlwein, Marlon  
Kyander, Kirke  
Lackenbauer, Helené  
Landerholm, Henrik  
Larsdotter, Kersti  
Lidström, Karin  
Liljegren, Svante  
Lindblad, Kerstin  
Linde, Ann  
Lindqvist, Leo  
Lindstedt, Anna  
Lindström, Jörgen  
Lundberg, Maria  
Lundén Schmid, Malin  
Lundström, Frida  
Malik, Arshad  
Medlemmar i styrgruppen för  
nätverket *Afghan Women's  
Coordination Umbrella*  
Mellergård, Hanna  
Mirzaie, Zahra  
Mohammadi, Abdullah  
Molin, Klas  
Monasdotter, Madelene  
Mustasilta, Katariina  
Müller, Michael  
Nadery, Nader  
Natenzi, Cynthia  
Ndisi, Johan  
Nielsen, Peder  
Nilenfors, Emma  
Nilson, Fredrik  
Nordström, Niklas  
Norström, Lisa  
Ohlsson, Jenny  
Olsson Fridh, Per  
Orrebrink, Sofia  
Otterstedt, Mathias  
Paulsen, Nina  
Paulsson, Martin  
Pellrud, Jessica  
Pettersson, Jan  
Pettersson, Torbjörn  
Rasmussen, Kristian  
Rundquist, Vilhelm  
Runge Olesen, Mikkel  
Ruthström-Ruin, Cecilia  
Sandberg, Hilda  
Sandman, Tua  
Sanjar, Najiba  
Schlyter, Oscar  
Schultheiß, Kerstin  
Semneby, Peter

Sjöberg, Anders  
Sjöström, Thomas  
Sopko, John F  
Stefansson, Andreas  
Stegner, Ralf  
Stiernlöf, Torkel  
Stokholm Banke, Cecilie Felicia  
Ström, Mats  
Svensson, Mikael  
Svärdström, Jessica  
Swenzén, Helena  
Söder, Annika  
Söderlund, Hedvig  
Tejler, Peter  
Tham Lindell, Magdalena  
Thyberg, Tobias  
Tingsgård, Tone  
Tolgfors, Sten  
Tropp, Maria  
Trouvé, Niclas  
Trygged, Sofia  
van Eggermont, Pieter-Jan  
Vicini, Caroline  
Walder, Eva  
Wallström, Margot  
Wedén, Lena  
Wessman, Christian  
Westerberg, Sara  
Westerlund, Jonas  
Widepalm, Anna  
Widlund, Lars  
Wikman, Lars  
Wilkens, Ann  
Windrem, Joseph  
Young, David  
Zachrisson, Jonas  
Zeineldin, Tage  
Åkesson, Thorvald  
Ångström, Jan  
Åshuvud, Ulrik



# Tidslinje över viktiga händelser i Afghanistan, Sverige och omvärlden

Nedan är en tidslinje över händelser i Afghanistan, Sverige och omvärlden under perioden 2001–2021 som på olika sätt är relevanta för att sätta Sveriges engagemang i Afghanistan i ett sammanhang.

**Tabell 2** Tidslinje över viktiga händelser i Afghanistan, Sverige och omvärlden

År 2001–2021

| År   | Månad | Dag | Plats       | Händelse   |
|------|-------|-----|-------------|--|
| 2001 | jan   | 1   | Sverige     | Sverige är ordförande i EU januari–juni.   |
|      |       | 20  | Omvärlden   | George W Bush installeras som USA:s president.   |
|      | mar   |     | Afghanistan | Buddhastatyerna i Bamiyan förstörs av talibanrörelsen.   |
|      |       | 9   | Afghanistan | Ahmad Shah Massoud, militär ledare i Norra alliansen och f.d. försvarsminister, dödas av al-Qaida.   |
|      | sep   | 11  | Omvärlden   | Terrorattackerna mot bl.a. World Trade Center och Pentagon i USA.  |
|      |       | 12  | Omvärlden   | Nato återoppar artikel 5 om kollektivt försvar i nordatlantiska fördraget.   |
|      | okt   | 3   | Omvärlden   | FN:s generalsekreterare (GS) Kofi Annan utser Lakhdar Brahimi till GS särskilda sändebud för Afghanistan.  |
|      |       | 7   | Afghanistan | USA med allierade inleder <i>Operation Enduring Freedom</i> (OEF) i Afghanistan.   |
|      | nov   | 9   | Afghanistan | Talibanrörelsen förlorar kontrollen över Mazar-e Sharif, tätt följt av flera andra städer.   |
|      |       | 13  | Afghanistan | Talibanrörelsen förlorar kontrollen över Kabul.  |
|      | dec   | 5   | Omvärlden   | Bonnkonferensen under ledning av FN resulterar i att Bonnavalet sluts mellan olika afghanska företrädare. Avtalet lägger grunden för en interimadministration och en internationell fredsstyrka i Kabul. |

| År   | Månad | Dag         | Plats  | Händelse   |
|------|-------|-------------|--|--|
| 2001 | dec   | 6           | Omvärlden  | FN:s säkerhetsråd antar resolution 1383 till stöd för Bonnöverenskommelsen.  |
|      |       | 9           | Afghanistan  | Resterna av talibanregimen ger upp sista fästet i Kandahar. Talibanledaren Mulla Mohammed Omar med ledning flyr till Pakistan.   |
|      |       | 20          | Omvärlden  | FN:s säkerhetsråd ger Isaf mandat genom resolution 1386. Styrkan leds till en början av Storbritannien och dess närvaro begränsas till Kabul.  |
|      |       |             | Sverige  | Regeringen Persson överlämnar prop. 2001/02:60 om ett svenskt styrkebidrag (45 personer) under max sex månader till AFG.   |
|      |       | 22          | Afghanistan  | Interimsadministration tillträder i Kabul i ledning av ordförande Hamid Karzai.  |
| 2002 | jan   | 18          | Sverige  | Riksdagen bemyndigar regeringen att ställa en väpnad styrka om högst 45 personer till förfogande i Isaf.   |
|      |       | 21          | Omvärlden  | Givarkonferens i Tokyo 21–22 januari om återuppbyggnad av Afghanistan. Beslut om att upprätta en Världsbanksfond, <i>Afghanistan Reconstruction Trust Fund</i> (ARTF).   |
|      |       | 24          | Sverige  | Regeringsbeslut om Sveriges första landstrategi för utvecklingssamarbete med Afghanistan 2002–2004.  |
|      | mar   | 28          | Omvärlden  | FN:s säkerhetsråd etablerar FN:s stödmission till Afghanistan, Unama, genom resolution 1401.   |
|      | apr   | 3           | Omvärlden  | USA sammankallar till givarmöte i Genève. Ansvaret för utvecklingen av säkerhetssektorn fördelas på fem länder: militären (USA), polisen (Tyskland), rättsväsendet (Italien), narkotikabekämpning (Storbritannien) och avvärjning/försoning (Japan). |
|      | maj   |             | Omvärlden  | Världsbanksfonden ARTF etableras.  |
| 8    |       | Sverige     | Regeringen Persson överlämnar prop. 2001/02:179 om ett fortsatt svenskt deltagande (högst 45 personer) i Isaf.   |  |
|      | jun   | 6           | Afghanistan  | Interimsadministrationen etablerar <i>Afghanistan Independent Human Rights Commission</i> (AIHRC).   |
| 11   |       | Afghanistan | En särskild <i>loya jirga</i> (nationell församling) 11–19 juni utnämner Hamid Karzai att leda en övergångsregering fram till allmänna val 2004. Processen kritiserar för att inte ha varit tillräckligt transparent eller inkluderande. |  |
| 19   |       | Sverige     | Regeringsbeslut om att förändra det svenska truppbidraget att omfatta en militär enhet för civil-militär samverkan (CIMIC) från och med den 1 september 2002.  |  |
| 22   |       | Afghanistan | Övergångsregeringen tillträder i Kabul.  |  |



| År   | Månad | Dag | Plats       | Händelse  |
|------|-------|-----|-------------|---|
| 2002 | sep   |     | Afghanistan | Sida öppnar sektionskontor i Kabul, underställt ambassaden i Islamabad.   |
| 2003 | jan   |     | Afghanistan | USA (OEF) etablerar de första <i>Provincial Reconstruction Teams</i> (PRT) i Gardez, Bamiyan och Kunduz.  |
|      | mar   | 5   | Afghanistan | Afghanska regeringen ratificerar kvinnokonventionen CEDAW ( <i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i> ) utan reservationer.                           |
|      |       | 20  | Omvärlden   | Irakkriget inleds. USA med allierade påbörjar invasionen genom flygattacker i Bagdad och går in med marktrupper i landet.   |
|      | apr   | 16  | Omvärlden   | Nato skriver till FN och erbjuder utökad stöd till Isaf bl.a. i form av ledning och samordning.   |
|      | maj   | 1   | Afghanistan | USA:s försvarsminister Donald Rumsfeld på besök i Kabul förklarar den huvudsakliga stridsfasen som avslutad i Afghanistan. Den internationella insatsen skulle nu fokusera på återuppbyggnad. |
|      |       |     | Omvärlden   | USA:s president George W. Bush förklarar den huvudsakliga stridsfasen i Irak som avslutad.  |
|      | jul   |     | Afghanistan | Storbritannien (inom ramen för OEF) etablerar PRT i Mazar-e Sharif.   |
|      | aug   | 11  | Afghanistan | Nato övertar ansvaret för Isaf i stället för tidigare roterande huvudmannaskap bland deltagarländerna.  |
|      | okt   | 13  | Omvärlden   | FN:s säkerhetsråd utökar Isafs verksamhetsområde till hela Afghanistan genom resolution 1510.   |
|      | dec   | 31  | Afghanistan | Isaf utvidgas norrut och tar över ledningen av PRT Kunduz från OEF. Under perioden fram till oktober 2006 tar Isaf gradvis över ansvaret för PRT runt om i Afghanistan.                       |
| 2004 | jan   | 4   | Afghanistan | En sammankallad konstitutionell <i>loya jirga</i> (nationell församling) godkänner förslag till Afghanistans nya grundlag.  |
|      |       | 26  | Afghanistan | Övergångspresident Karzai promulgerar den nya grundlagen.   |
|      | apr   | 15  | Sverige     | Regeringen Persson överlämnar prop. 2003/04:71 om ett fortsatt svenskt deltagande (högst 150 personer) i Isaf.  |
|      | jul   |     | Afghanistan | Ansvaret för brittiskledda PRT Maymana och Mazar-e-Sharif överförs från OEF till Isaf.  |
|      |       |     | Sverige     | Sverige börjar bidra till brittiskledda PRT i Mazar-e-Sharif (MeS).   |
|      | okt   | 9   | Afghanistan | Presidentval i Afghanistan genomförs med stöd av FN. Hamid Karzai vinner med 55 procent av rösterna.  |
| 2005 | jun   | 22  | Sverige     | Regeringen uppdrar åt Försvarsmakten att förbereda svenskt övertagande av ledningen för PRT Mazar-e Sharif.   |

| År   | Månad | Dag     | Plats  | Händelse  |
|------|-------|---------|--|---|
| 2005 | sep   | 18      | Afghanistan  | Första parlamentsvalet i Afghanistan genomförs, under ledning av FN. Valet markerar slutet på Bonnprocessen.  |
|      | okt   | 27      | Sverige  | Regeringen Persson överlämnar prop. 2005/06:34 om ett utökat svenskt deltagande (högst 375 personer) i Isaf.  |
|      | nov   | 25      | Afghanistan  | Två svenska militärer omkommer på grund av en fjärrutlöst vägbomb. En svensk avlider den 25 november, den andre den 9 december.   |
| 2006 | jan   | 31      | Omvärlden  | Londonkonferensen mellan den 31 januari och den 1 februari utmynnar i den s.k. <i>Afghanistan Compact</i> (Afghanistanfördraget).   |
|      | mar   | 15      | Afghanistan  | Sverige tar över ansvaret för PRT Mazar-e Sharif från Storbritannien. PRT MeS ansvarar för provinserna Balkh, Jowzjan, Sar-e Pul och Samangan.  |
|      | apr   |         | Afghanistan  | Isafs ledning fastställer nya insatsregler för att möjliggöra angrepp mot element som anses hota insatsens rörelsefrihet eller möjlighet att utöva sitt mandat. Sverige har inledningsvis förbehåll till de nya reglerna. |
|      |       | 6       | Sverige  | Regeringsbeslut om en ny strategi för utvecklingssamarbete med Afghanistan 2006–2008.   |
|      | okt   | 6       | Sverige  | Regeringen Reinfeldt (M, C, FP och KD) tillträder.  |
| 2007 | feb   |         | Afghanistan  | General Dan McNeil ny befälhavare för Isaf och amerikanska styrkor i Afghanistan. Isaf från och med nu under amerikansk ledning i stället för nationellt roterande ledarskap.   |
|      | mar   | 15      | Sverige  | Regeringen Reinfeldt överlämnar prop. 2006/07:83 om ett fortsatt svenskt deltagande (högst 600 personer) i Isaf.  |
|      |       | 15      | Afghanistan  | EU inleder civil polisutbildningsinsats i Afghanistan genom EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL).   |
|      |       | 28      | Sverige  | Revidering av strategin för utvecklings-samarbetet med AFG 2006–2008 genom regeringsbeslut. Sverige öronmärker 15–20 procent av biståndet till norra Afghanistan.   |
| dec  | 19    | Sverige | Regeringsbeslut att under 2008 upprätta en ambassad i Kabul. |   |
| 2008 | jan   | 1       | Afghanistan  | Den afghanska regeringen presenterar <i>Afghanistan National Development Strategy</i> (ANDS) för åren 2008–2013.  |

| År   | Månad | Dag | Plats       | Händelse   |   |
|------|-------|-----|-------------|--|---|
| 2008 | mar   | 6   | Sverige     | Revidering av samarbetsstrategin med Afghanistan 2006–2008 genom regeringsbeslut. Tillägg att 10 miljoner på årsbasis skulle avsättas för insatser i norra Afghanistan, i syfte att öka flexibiliteten i utvecklingssamarbetet.        |   |
|      |       | 13  | Sverige     | Regeringen överlämnar nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (Skr. 2007/08:51) till riksdagen.  |   |
|      |       | 20  | Omvärlden   | FN:s säkerhetsråd ger genom resolution 1806 Unama ett starkare samordningsmandat för det civila engagemanget i Afghanistan och för den afghanska nationella utvecklingsstrategin ANDS.   |   |
|      | apr   | 2   | Omvärlden   | Nato-toppmöte i Bukarest 2–4 april.  |   |
|      | aug   | 28  | Afghanistan | Processen att överföra huvudansvaret för säkerheten i Kabul till de afghanska säkerhetsstyrkorna (ANSF) påbörjas.  |   |
|      | okt   | 30  | Afghanistan | Sveriges ambassad i Kabul invigs.  |   |
|      | nov   | 4   | Omvärlden   | Presidentval i USA. Barack Obama vinner över John McCain.  |   |
|      |       | 13  | Sverige     | Regeringen Reinfeldt överlämnar prop. 2008/09:69 om ett fortsatt svenskt deltagande (högst 855 personer) i Isaf.   |   |
|      | 2009  | jan | 22          | Omvärlden  | President Obama utser Richard Holbrooke till särskilt sändebud för Afghanistan och Pakistan (SRAP). |
|      |       | feb | 17          | Omvärlden  | President Obama tillkännager amerikansk truppförstärkning till Afghanistan.                         |
| 20   |       |     | Sverige     | Regeringen utser Sveriges första särskilda sändebud för Afghanistan och Pakistan (SRAP).   |   |
| mar  |       | 27  | Omvärlden   | President Obama presenterar USA:s nya strategi för Afghanistan och Pakistan, med större regionalt fokus.   |   |
| apr  |       |     | Omvärlden   | Flera särskilda sändebud för Afghanistan och Pakistan träffas i München och bildar AfPak-kretsen.  |   |
| jul  |       | 1   | Sverige     | Sverige blir ordförande i EU (t.o.m. 31 december).   |   |
|      |       | 9   | Sverige     | Regeringsbeslut om ny bilateral utvecklingsstrategi 2009–2013. Ny formulering om att 25 procent av biståndet ska gå till norra Afghanistan.  |   |
| aug  |       | 20  | Afghanistan | Presidentval i Afghanistan. Hamid Karzai får flest röster men flera rapporter om valfusk förekommer. Den afghanska valkommissionen (EIC) slår senare fast att Karzai fick färre än hälften av rösterna och utlyser en andra valomgång. |   |

| År   | Månad | Dag       | Plats   | Händelse  |
|------|-------|-----------|---|---|
| 2009 | okt   | 22        | Sverige   | Regeringen Reinfeldt överlämnar prop. 2009/10:38 om ett fortsatt svenskt deltagande (högst 855 personer) i Isaf.  |
|      |       |           | Omvärlden   | Nato antar ny strategi för upprorsbekämpning (COIN) vid försvarsministermötet i Bratislava 22–23 oktober.   |
|      |       | 27        | Omvärlden   | EU antar en handlingsplan för Afghanistan och Pakistan.   |
|      | nov   | 7         | Afghanistan   | Den planerade andra valomgången i presidentvalet den 7 november ställs in. Utmanaren Abdullah Abdullah drar sig ur med hänvisning till att förtroende för processen saknas. Karzai blir omvald som president.   |
|      |       | 11        | Afghanistan   | En lokalanställd tolk omkommer i samband med attack mot svensk Isaf-enhet i norra Afghanistan.  |
|      |       | 21        | Afghanistan   | USA lanserar <i>NATO Training Mission in Afghanistan</i> (NTM-A) för att träna afghanska civila och militära säkerhetsstyrkor.  |
| dec  | 1     | Omvärlden | President Obama tillkännager förstärkning på 30 tusen soldater till Afghanistan och understryker insatsens fokus på upprorsbekämpning (COIN). |   |
| 2010 | jan   | 24        | Afghanistan   | Valkommissionen IEC skjuter upp parlamentsvalet från den 22 maj till den 18 september.  |
|      |       | 28        | Omvärlden   | Londonkonferensen 2010 om Afghanistan. Givarsamfundet enas om att på sikt kanalisera 50 procent av biståndet genom den afghanska statsbudgeten (s.k. "on-budget"), förutsatt regeringens reformarbete. Överenskommelse om att inrätta en expertgrupp för antikorrupktion, <i>Monitoring and Evaluation Committee</i> (MEC). |
|      | feb   | 7         | Afghanistan   | Två svenska militärer samt en lokalanställd tolk stupar i skottlossning väster om Mazar-e Sharif.   |
|      | apr   | 1         | Afghanistan   | Vygaudas Ušackas blir utnämnd till EU:s särskilda sändebud samt chef för EU-delegationen i Afghanistan.   |
|      | maj   |           | Sverige   | Överbefälhavaren (ÖB) beslutar att ta bort Sveriges förbehåll för Isafs insatsregler till följd av det försämrade säkerhetsläget. Regeringen beslutar att inrätta ett civilt kontor med senior civil representant vid PRT MeS.  |
|      | jun   | 2         | Afghanistan   | En "fredsjirga" (nationella församlingen <i>National Consultative Peace Jirga</i> ) hålls i Kabul 2–4 juni. 1600 afghanska delegater samlas för att diskutera freds- och försoningsfrågor.  |
|      | jul   | 8         | Sverige   | Regeringen presenterar "Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan".  |

| År   | Månad | Dag | Plats       | Händelse  |
|------|-------|-----|-------------|---|
| 2010 | jul   | 20  | Afghanistan | Kabulkonferensen 2010. Gemensamt uttalande till stöd för ökat afghanskt ledarskap. <i>The Joint Afghan-Nato Inteqal Board</i> (JANIB) skapas för att förbereda transitionen, dvs. att ansvaret för säkerheten överlämnas till de afghanska myndigheterna. Internationella givare bekräftar målsättningen att på sikt ge 50 procent av biståndet "on-budget".  |
|      | sep   |     | Afghanistan | Massiv korruption- och förskingringshärva upp-dagas inom Kabul Bank. Banken nära kollaps efter bankrusning men räddas av stödpaket från den afghanska centralbanken på 825 miljoner dollar.   |
|      |       | 18  | Afghanistan | Val till underhuset i parlamentet ( <i>Wolesi Jirga</i> ) i Afghanistan.  |
|      |       | 19  | Sverige     | Val i Sverige. Regeringen Reinfeldt 2 (M, FP, C, KD). Sverigedemokraterna kommer in i riksdagen.  |
|      |       | 28  | Afghanistan | President Karzai presenterar medlemmarna i Freds-rådet ( <i>High Peace Council – HPC</i> ). Ordförande blir f.d. presidenten Burhanuddin Rabbani.   |
|      | okt   | 16  | Afghanistan | En svensk militär omkommer på grund av en impro-viserad sprängladdning väster om Mazar-e Sharif.  |
|      | nov   | 1   | Sverige     | Den s.k. sexpartiöverenskommelsen mellan de fyra partierna i alliansregeringen, S och MP presenteras. Överenskommelsen omfattar nio punkter, bland annat att den samlade svenska insatsen i Afghanistan skulle övergå till civil ledning under 2012 och att det svenska militära bidraget successivt skulle övergå från stridande till stödjande senast 2014. |
|      |       | 4   | Sverige     | Regeringen Reinfeldt överlämnar prop. 2010/11:35 om ett fortsatt svenskt deltagande (högst 855 personer) i Isaf.  |
|      |       | 20  | Omvärlden   | Nato-toppmöte i Lissabon. Deklaration om att säkerhetsansvaret ska flyttas över till afghanska säkerhetsstyrkor senast under 2014 (den s.k. <i>Inteqal</i> -processen).   |
| 2011 | apr   | 1   | Afghanistan | FN-missionen Unamas anläggning i Mazar-e Sharif attackeras i samband med en demonstration. Sju Unama-anknutna personer dödas, inklusive en svensk FN-anställd.  |
|      | maj   | 2   | Omvärlden   | Usama bin Ladin dödas av amerikanska specialtrupper i Pakistan.   |
|      |       | 22  | Afghanistan | President Karzai tillkännager de första sju provinserna i vilka säkerhetsansvaret ska övergå till afghanska myndigheter, däribland Mazar-e Sharif (men ej resten av Balkh).   |

| År   | Månad | Dag | Plats       | Händelse  |
|------|-------|-----|-------------|---|
| 2011 | jun   | 17  | Omvärlden   | FN:s säkerhetsråd antar resolution 1988 och 1989 om ny sanktionsregim mot talibanerna utbruten ur res. 1267 (1999), som därefter bara gäller al-Qaida.  |
|      |       | 22  | Omvärlden   | President Obama tillkännager neddragning av den amerikanska truppstyrkan, till en början med 10 000 militärer till årsskiftet 2011–2012 och därefter med totalt 33 000 till sommaren 2012.  |
|      | jul   | 23  | Afghanistan | Säkerhetsansvaret för Mazar-e Sharif lämnas officiellt över till de afghanska säkerhetsstyrkorna.   |
|      | sep   | 20  | Afghanistan | Burhanuddin Rabbani, ordförande i Fredsrådet, dödas i ett självmordsattentat i Kabul. Talibanrörelsen pekas ut som ansvarig.  |
|      | okt   | 10  | Afghanistan | FN-rapport slår larm om tortyr av fångar i afghanska häkten. I anslutning till rapporten slutar Nato att överlämna gripna till de afghanska myndigheterna i vissa delar av landet.  |
|      | nov   | 9   | Sverige     | Regeringen Reinfeldt överlämnar prop. 2011/12:29 om ett fortsatt svenskt deltagande (högst 855 personer) i Isaf.  |
|      |       |     | Omvärlden   | Internationella valutafonden (IMF) sluter nytt låneavtal med Afghanistan. I de anslutande artikel IV-konsultationerna kritiserar den afghanska regeringens långsamma hantering av efterdyningarna av Kabul Bank-skandalen.  |
|      |       | 24  | Sverige     | Revidering av samarbetsstrategi för utvecklings-samarbetet med Afghanistan 2012–2014 genom regeringsbeslut.   |
|      |       | 27  | Afghanistan | President Karzai tillkännager andra omgången provinser i vilka säkerhetsansvaret ska övergå till afghanska myndigheter. De provinser som ingår i PRT Mazar-e Sharifs område berörs (hela Balkh och Samangan, några distrikt i Sar-e Pul och Jowzjan).   |
|      |       | 30  | Omvärlden   | Vid högnivåforum om biståndseffektivitet i Busan, Sydkorea, enas givarländer, internationella organisationer och vissa mottagarländer om <i>New Deal for Engagement in Fragile States</i> . Överenskommelsen lägger fram principer för biståndsen-gagemang i sköra stater, däribland Afghanistan. |
|      | dec   | 5   | Omvärlden   | Bonn II-konferensen hålls i Tyskland, tio år efter den ursprungliga konferensen. Det internationella samfundet uttryckte stöd för överlämnandet av säkerhetsansvaret till afghanska myndigheter och betonade vikten av fortsatt internationellt stöd även efter 2014.                             |
|      |       |     | Sverige     | Riksdagen bifaller prop. 2011/12:29 om ett fortsatt svenskt deltagande och övergång till civil ledning av PRT Mazar-e Sharif.   |

| År   | Månad | Dag         | Plats   | Händelse  |
|------|-------|-------------|---|---|
| 2012 | mar   |             | Afghanistan   | UNDP:s revisionsavdelning påbörjar utredning om en misstänkt korruptionshärva inom <i>Law and Order Trust Fund</i> (LOTFA). Sverige är inte givare till fonden. Många andra givare pausar sina utbetalningar i väntan på utredningen. |
|      |       | 7           | Sverige   | Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet färdigställer riktlinjer för den civila ledningen av kontoret i Mazar-e Sharif. Riktlinjerna träder i kraft den 12 mars.  |
|      |       | 12          | Afghanistan   | PRT MeS blir TST – <i>Transition Support Team</i> . Övergångsceremoni för ny civil ledning på <i>Camp Northern Lights</i> . Sektionskansliet Mazar-e Sharif formellt upprättat.   |
|      | maj   | 1           | Omvärlden   | USA och Afghanistan undertecknar ett strategiskt partnerskapsavtal, där förhandlingar ska inledas om ett bilateralt säkerhetsavtal (BSA) för situationen efter 2014.  |
|      |       | 13          | Afghanistan   | President Karzai tillkännager den tredje omgången provinser i vilka säkerhetsansvaret ska överföras till afghanska myndigheter. 75 procent av befolkningen berörs nu av transitionen.   |
|      |       | 20          | Omvärlden   | Nato-toppmöte i Chicago 20–21 maj. Deklaration om bl.a. det oåterkalleliga överlämnandet av säkerhetsansvaret till afghanska myndigheter och fortsatt stöd till Afghanistan genom partnerskap och rådgivning.                         |
|      | jul   | 8           | Omvärlden   | Tokyokonferensen 2012 som utmynnar i <i>Tokyo Mutual Accountability Framework</i> (TMAF). Sverige gör den enskilt mest omfattande och längsta utfästelsen att bidra med 8–8,5 miljarder kronor i bistånd till Afghanistan 2015–2024.  |
|      | sep   | 10          | Afghanistan   | USA överlämnar ansvaret för fångelset i Bagram (med 3 000 talibanska fångar) till de afghanska myndigheterna. Processen avslutas i mars 2013.   |
|      | okt   | 23          | Afghanistan   | Incident där amerikanska specialförband och afghanska armén under tre dagar ockuperar en SAK-klinik i Wardak. FN-missionen Unama rapporterar om händelsen.  |
| nov  | 5     | Afghanistan | FN:s säkerhetsråd utvidgar sanktioner mot talibanrörelsen (resolution 1988) till att omfatta den militära falangen Haqqani-nätverket. |   |
|      | 6     | Omvärlden   | Presidentval i USA. Barack Obama vinner över Mitt Romney.   |   |
|      | 8     | Sverige     | Regeringen Reinfeldt överlämnar prop. 2012/13:41 om ett fortsatt svenskt deltagande (högst 785 personer) i Isaf.                      |   |

| År   | Månad | Dag | Plats       | Händelse  |
|------|-------|-----|-------------|---|
| 2012 | dec   | 31  | Afghanistan | President Karzai tillkännager den fjärde omgången provinser i vilka säkerhetsansvaret ska överföras till afghanska myndigheter. 87 procent av befolkningen berörs av transitionen.  |
| 2013 | jan   |     | Afghanistan | Under första kvartalet 2013 bildar Sverige <i>Nordic-Baltic Transition Support Unit</i> (NB TSU) med Finland, Norge och Lettland.   |
|      |       | 20  | Afghanistan | Ny Unama-rapport om fortsatt utbredd tortyr av fångar i afghanskt förvar. Afghanska regeringen tillsätter en kommission för att utreda anklagelserna.   |
|      | feb   | 1   | Afghanistan | UNDP presenterar slutrapport om korruptionshärva inom LOTFA. Många givare återupptar sina frysta utbetalningar till fonden. Sverige är inte givare till fonden.   |
|      | mar   | 5   | Afghanistan | Två höga chefer samt 21 andra anställda inom Kabul Bank döms till fängelse för förskingrings-skandalen 2010.  |
|      | apr   | 15  | Afghanistan | Svenska styrkor överlämnar <i>Camp Monitor</i> i Sheberghan (Jowzjan) till de afghanska säkerhetsstyrkorna.   |
|      |       | 24  | Afghanistan | Gemensam deklaration av Afghanistan och Sverige under utrikesministerns besök i Kabul om långsiktigt samarbete länderna emellan.  |
|      | jun   | 18  | Afghanistan | President Karzai tillkännager de sista distrikten i vilka afghanska säkerhetsstyrkor ska ta över säkerhetsansvaret.   |
|      |       |     | Omvärlden   | Talibanrörelsen öppnar politiskt kontor i Doha. Formerna för öppningen leder till att afghanska regeringen pausar förhandlingar med USA om ett bilateralt säkerhetsavtal (BSA). Förhandlingarna återupptas under hösten samma år. |
|      | nov   | 7   | Sverige     | Regeringen Reinfeldt överlämnar prop. 2013/14:33 om ett fortsatt svenskt deltagande (högst 600 personer) i ISAF.  |
| 2014 | mar   | 11  | Afghanistan | En svensk journalist skjuts på öppen gata i Kabul.  |
|      | apr   | 1   | Sverige     | Afghanistans ambassad i Stockholm invigs. Sverige hade tidigare täckts genom sidoackreditering från Afghanistans ambassad i Oslo.   |
|      |       | 5   | Afghanistan | President- och provinsrådsval i Afghanistan, första omgången.   |
|      | maj   | 10  | Afghanistan | Samarbetet inom <i>Nordic-Baltic Transition Support Unit</i> (NB TSU) avslutas.   |



| År   | Månad | Dag | Plats       | Händelse  |
|------|-------|-----|-------------|---|
| 2014 | maj   | 27  | Omvärlden   | President Obama tillkännager att den amerikanska stridande insatsen ska avslutas vid utgången av 2014 och att den amerikanska militära närvaron upphöra vid utgången av 2016.           |
|      | jun   | 14  | Afghanistan | Andra omgången i presidentvalet. Ashraf Ghani och Abdullah Abdullah enas den 21 september om en samlingsregering efter medling av USA.  |
|      |       | 19  | Sverige     | Regeringsbeslut om ny resultatstrategi för utvecklings-samarbetet i AFG 2014–2019.  |
|      |       | 26  | Afghanistan | <i>Camp Northern Lights</i> i Mazar-e Sharif överlämnas till den afghanska armén. Svensk personal flyttar till <i>Camp Marmal</i> under tysk ledning utanför Mazar-e Sharif.            |
|      | sep   | 4   | Omvärlden   | Nato-toppmöte i Wales den 4–5 september.  |
|      |       | 14  | Sverige     | Val i Sverige. Regeringen Löfven (S och MP) tillträder den 3 oktober.   |
|      |       | 29  | Afghanistan | Ashraf Ghani installeras som president. Abdullah får den nya rollen CEO/exekutivminister (liknande premiärminister).  |
|      |       | 30  | Afghanistan | Afghanistan och USA ingår ett bilateralt säkerhetsavtal (BSA). 10 000 amerikanska soldater ska få stanna kvar i Afghanistan efter avvecklingen av militära närvaron.                    |
|      | nov   | 6   | Sverige     | Regeringen Löfven överlämnar prop. 2014/15:13 om ett svenskt deltagande i RSM (högst 50 personer + tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 200 personer om så behövs). |
|      | dec   | 4   | Omvärlden   | Londonkonferensen om Afghanistan 2014.  |
|      |       | 12  | Omvärlden   | <i>Resolute Support Mission</i> (RSM) välkomnas av FN:s säkerhetsråd genom resolution 2189.   |
|      |       | 28  | Omvärlden   | President Obama förklarar OEF som avslutad. Ersätts av den amerikanska rådgivningsinsatsen <i>Operation Freedom's Sentinel</i> (OFS).   |
| 2015 | jan   | 1   | Afghanistan | <i>Resolute Support Mission</i> (RSM) inleds när Isaf avslutas.   |
|      | jun   |     | Afghanistan | Afghanistan antar en nationell handlingsplan för genomförandet av resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet för åren 2015–2022.   |
|      |       | 19  | Afghanistan | President Ghani skjuter fram det afghanska parlamentsvalet med hänvisning till säkerhetsläget.  |
|      |       | 22  | Afghanistan | Afghanska parlamentet angrips av talibaner, som inte lyckas ta sig in i byggnaden. Utöver angriparna dödas två civila och 40 skadas.  |
|      | sep   | 1   | Sverige     | Den särskilda utredaren Tone Tingsgårds utredning om Sverige i Afghanistan 2002–2014 påbörjas.  |

| År        | Månad | Dag       | Plats   | Händelse   |
|-----------|-------|-----------|---|--|
| 2015      | sep   | 5         | Afghanistan   | Reformramverket <i>Self-Reliance through Mutual Accountability Framework</i> (SMAF) antas vid ett möte på högre tjänstemannanivå i Kabul. Ramverket bygger på TMAF.                              |
|           |       | 28        | Afghanistan   | Talibanerna intar stora delar av provinshuvudstaden Kunduz i norra Afghanistan. Det är första gången sedan 2001 som talibanerna tar kontroll över en större stad.                                |
|           | okt   | 3         | Afghanistan   | USA flygbombar av misstag ett sjukhus i Kunduz som drivs av Läkare Utan Gränser (MSF). 42 dödsfall, varav 14 läkare.   |
|           |       | 13        | Afghanistan   | Afghanska säkerhetsstyrkor understödda av USA återtar Kunduz. Talibanerna lämnar staden utan större strider.   |
|           |       | 15        | Afghanistan   | President Obama tillkännager att amerikanska trupper kommer stanna i Afghanistan längre än planerat, åtminstone fram till 2017.  |
|           | nov   | 5         | Sverige   | Regeringen Löfven överlämnar prop. 2015/16:41 om ett fortsatt svenskt deltagande i RSM (högst 50 personer + tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 200 personer om så behövs). |
|           | dec   | 4         | Sverige   | President Ghani besöker Sverige med anledning av att Sverige och Afghanistan firar 75 år av diplomatiska förbindelser. Bilateralt avtal om utvecklings-samarbete undertecknas.                   |
| Omvärlden |       |           | Afghanistan blir medlem i världshandelsorganisationen (WTO).  |  |
| 2016      | jan   | 11        | Omvärlden   | Samtal mellan Afghanistan, Pakistan, USA och Kina om en afghansk fredsprocess.   |
|           | maj   | 21        | Omvärlden   | Talibanernas högste ledare Mulla Mansour dödas i en amerikansk drönarattack i Pakistan. Några dagar senare tillträder Hibatullah Akhundzada som talibanernas högste ledare i exil i Pakistan.    |
|           | sep   | 5         | Afghanistan   | Tre sprängattentat i Kabul inom loppet av ett dygn. 41 döda och över 100 skadade. Talibanrörelsen tar på sig första dådet.   |
|           |       | 22        | Afghanistan   | Afghanska regeringen sluter ett politiskt avtal med krigsherren Hekmatyar, ledare för islamistmilisen Hezb-i-Islami, om bland annat eldupphör.   |
|           | okt   | 4         | Omvärlden   | Givarkonferens i Bryssel 4–5 oktober.  |
|           |       | 27        | Sverige   | Regeringen Löfven överlämnar prop. 2016/17:33 om ett fortsatt svenskt deltagande i RSM (högst 50 personer + tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 150 personer om så behövs). |
| nov       | 8     | Omvärlden | Presidentval i USA. Donald Trump vinner över Hillary Clinton. |  |

| År   | Månad | Dag         | Plats   | Händelse   |
|------|-------|-------------|---|--|
| 2017 | jan   | 1           | Sverige   | Sverige är medlem i FN:s säkerhetsråd 2017–2018.   |
|      |       | 30          | Afghanistan   | Amerikanska myndigheten SIGAR publicerar en kvartalsrapport som bedömer att afghanska republiken enbart kontrollerade 57 procent av landets distrikt i november 2016.  |
|      | feb   | 6           | Afghanistan   | Unama rapporterar att 2016 uppvisade högsta antalet dödade och skadade civila (11 500) sedan mätningarna påbörjades 2009.  |
|      | mar   | 2           | Sverige   | Betänkandet Sverige i Afghanistan 2002–2014 (SOU 2017:16) publiceras.  |
|      | aug   | 21          | Omvärlden   | President Donald Trump presenterar en ny strategi för Afghanistan och Sydasien.  |
|      | okt   | 26          | Sverige   | Regeringen Löfven överlämnar prop. 2017/18:32 om ett fortsatt svenskt deltagande i RSM (högst 50 personer + 150 tillfällig förstärkning).  |
| 2018 | jul   | 11          | Omvärlden   | Nato-toppmöte i Bryssel den 11–12 juli.  |
|      | sep   | 9           | Sverige   | Val i Sverige.   |
|      |       | 25          | Sverige   | Stefan Löfven leder övergångsregering.   |
|      | okt   | 18          | Sverige   | Övergångsregeringen Löfven överlämnar prop. 2018/19:5 om ett fortsatt svenskt deltagande i RSM (högst 50 personer + tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 150 personer om så behövs).       |
|      |       | 20          | Afghanistan   | Parlamentsval i Afghanistan 20–21 samt 27 oktober. Tiden före och efter valet präglas av våld och kaotiska scener på flera håll i landet. Unama uppger 56 döda och 379 skadade i attacker i samband med valet. |
| dec  | 17    | Afghanistan | USA:s särskilda sändebud för Afghanistan träffar en talibandlegation och företrädare Saudiarabien, Förenade Arabemiraten och Pakistan i Abu Dhabi för att diskutera fredsprocess. |  |
| 2019 | jan   | 21          | Sverige   | Regeringen Löfven 2 (S och MP) tillträder.   |
|      | jun   | 28          | Sverige   | Sida och FBA påbörjar projektet <i>Afghanistan Peace Support Mechanism</i> (APSM) med stöd från EU.  |
|      | sep   | 28          | Afghanistan   | Presidentval i Afghanistan. Efter ett oklart valresultat utropar både president Ghani och motståndaren Abdullah Abdullah sig själva till segrare.  |
|      | okt   | 24          | Sverige   | Regeringen Löfven överlämnar prop. 2019/20:27 om ett fortsatt svenskt deltagande i RSM (högst 50 personer + tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 150 personer om så behövs).               |
| 2020 | feb   | 18          | Afghanistan   | Den afghanska oberoende valkommissionen (IEC) fastslår att president Ghani vann valet 2019.  |

| År   | Månad | Dag | Plats       | Händelse   |
|------|-------|-----|-------------|--|
| 2020 | feb   | 29  | Omvärlden   | USA och talibanrörelsen sluter Dohaavtalet. Avtalet framhåller bland annat att internationell trupp ska lämna landet före maj 2021 och att en intra-afghansk dialog och förhandlingar ska inledas för att diskutera ett permanent och allomfattande eldupphör.         |
|      | maj   | 17  | Afghanistan | Ashraf Ghani och Abdullah Abdullah når avtal efter amerikanska påtryckningar. Höga rådet för nationell försoning skapas. Abdullah Abdullah blir ordförande.  |
|      | sep   | 12  | Omvärlden   | Fredsförhandlingar mellan företrädare för den islamiska republiken och talibanerna påbörjas i Doha.  |
|      | okt   | 14  | Sverige     | Regeringen Löfven överlämnar prop. 2020/21:22 om ett fortsatt svenskt deltagande i RSM (högst 50 personer + tillfällig förstärknings- och evakueringsstyrka om högst 150 personer om så behövs). Beredskap för avveckling av svenska bidraget i linje med Dohaavtalet. |
|      | nov   | 3   | Omvärlden   | Presidentval i USA. Joe Biden vinner över Donald Trump.  |
|      |       | 23  | Omvärlden   | Givarkonferens i Genève 23–24 november som utmynnar i <i>Afghanistan Partnership Framework</i> (APF).  |
| 2021 | jan   | 15  | Omvärlden   | USA:s försvarshögkvarter Pentagon meddelar att antalet amerikanska militärer i Afghanistan har minskat till 2 500 personer, i enlighet med presidentorder från november 2020.  |
|      |       | 20  | Omvärlden   | Joe Biden installeras som USA:s president.   |
|      | apr   |     | Sverige     | I april deltar UD vid möte i nordisk krets där frågan om lokalanställda vid ambassaderna diskuteras.   |
|      |       | 14  | Omvärlden   | President Joe Biden tillkännager att amerikanska trupper ska lämna Afghanistan senast den 11 september 2021.   |
|      |       | 18  | Afghanistan | Ambassaden i Kabul skickar rapport om det försämrade säkerhetsläget i Afghanistan.   |
|      |       | 27  | Afghanistan | USA beordrar hem icke-nödvändig ambassadpersonal från Kabul.   |
|      |       | 29  | Sverige     | Regeringsbeslut om ny strategi för utvecklings-samarbetet med AFG 2021–2024.   |
|      | maj   | 1   | Afghanistan | USA och Nato inleder det internationella trupptillbakadragandet. Talibanerna inleder offensiv mot afghanska republikens styrkor.   |
|      |       | 10  | Omvärlden   | Frankrike börjar erbjuda evakuering av lokalanställda och deras familjer vid ambassaden, franska skolor och NGOs.  |

| År   | Månad       | Dag | Plats   | Händelse  |
|------|-------------|-----|---|---|
| 2021 | maj         |     | Sverige   | Diskussioner i mitten av maj mellan UD och Justitiedepartementet och mellan UD och ambassaden Kabul om regelverket för lokalanställda, främst vid ambassaden, och vidarebosättningsystemet. |
|      |             | 15  | Afghanistan   | Svenska insatsen inom ramen för RSM avslutas officiellt. Svenska flaggan halas på insats-högkvarteret i Kabul.  |
|      |             | 25  | Sverige   | Sista anställda från det svenska militära bidraget till RSM landar i Sverige.   |
|      | jun         |     | Sverige   | I juni månad deltar UD i samtal inom EU och nordisk krets om lokalanställda vid ambassader och personer knutna till den internationella militära insatsen.                                  |
|      |             | 3   | Omvärlden   | Norge fattar beslut om att, i händelse av att Norges ambasad stängs ned, kunna möjliggöra vidarebosättning för lokalanställda afghaner inom ramen för kvotflyktningssystemet.               |
|      |             | 7   | Afghanistan   | Ambassaden Kabul uppmärksammar UD om pågående diskussioner om lokalanställda vid ambassaden.  |
|      |             | 21  | Sverige   | Regeringen Löfven fällt i en misstroende-omröstning.  |
|      |             | 22  | Afghanistan   | Talibanstyrkor tar kontroll över den viktigaste gränsövergången till Tadzjikistan, Shir Khan Bandar.  |
|      |             | 25  | Omvärlden   | President Ghani besöker president Biden i USA. USA förbereder hur 18 000 afghanska tolkar och andra lokalanställda ska kunna lämna Afghanistan.   |
|      |             | 26  | Afghanistan   | Cirka 5 000 familjer flyr från provinsen Kunduz där strider pågår mellan regeringssoldater och talibaner.   |
|      |             | jul | 2   | Afghanistan   |
| 6    | Afghanistan |     | Över 1 000 afghanska regeringssoldater flyr undan talibanstyrkor över gränsen till Tadzjikistan.  |   |
| 9    | Sverige     |     | Regeringen Löfven (S och MP) tillträder.  |   |
| 16   | Sverige     |     | Migrationsverket beslutar om verkställighetsstopp till Afghanistan (dvs. att inga utvisningsbeslut till Afghanistan kan verkställas) med hänvisning till det försämrade säkerhetsläget. |   |
| 29   | Afghanistan |     | I rapport från ambassaden Kabul till UD beskriver ambassadören oro för de lokalanställdas situation i den händelse att ambassaden skulle tvingas stänga.                                |   |

| År   | Månad | Dag | Plats       | Händelse  |
|------|-------|-----|-------------|---|
| 2021 | jul   | 30  | Afghanistan | Talibanstyrkor intensifierar offensiverna kring flera större städer (Herat, Lashkar Gah och Kandahar).  |
|      |       |     | Sverige     | Diskussioner i slutet av juli mellan ambassaden i Kabul, UD och Migrationsverket om möjligheten att bereda skydd för lokalanställda genom vidarebosättnings-systemet.   |
|      |       |     | Omvärlden   | Det danska försvarets underrättelsetjänst ( <i>Forsvarets Efterretningstjeneste</i> ) bedömer det i slutet av juli som "mindre troligt" att Kabul faller före årsskiftet 2021/2022.   |
|      | aug   |     | Sverige     | Löpande arbetsmöten i början av augusti i olika konstellationer mellan ambassaden i Kabul, UD, Migrationsverket och Justitiedepartementet samt Försvarsmakten och Försvarsdepartementet.  |
|      |       | 3   | Afghanistan | Talibanerna genomför en självmordsattack mot tillförordnade försvarsministerns residens i Kabul, nära Gröna zonen.  |
|      |       | 4   | Sverige     | I Ekot på Sveriges radio återges uttalanden av dåvarande justitie- och migrationsministern om tolkar i Afghanistan.   |
|      |       | 5   | Sverige     | UD uppmanar alla svenskar som befinner sig i Afghanistan att lämna landet. Avrådan från alla resor till Afghanistan har funnits sedan den 10 februari 2006.   |
|      |       | 6   | Afghanistan | Talibanstyrkor intar provinshuvudstaden Zaranj i Nimroz, vilket blir den första av flera provinshuvudstäder som faller de efterföljande dagarna.  |
|      |       | 9   | Sverige     | E-postmeddelande inkommer till bland annat dåvarande justitie- och migrationsministern med ett förslag från Moderaterna till ett utskottsinitiativ som bilaga om lokalanställda och tolkar i Afghanistan.   |
|      |       | 11  | Afghanistan | Talibanerna belägrar Mazar-e-Sharif.  |
|      |       |     | Sverige     | Utrikesministern samtalar med ambassaden i Kabul. Prognosen som framförs då är att Kabul riskerar att falla inom 30–60 dagar.   |
|      |       |     | Omvärlden   | I Danmark nås politisk överenskommelse om att möjliggöra evakuering av lokalanställda som de senaste två åren har varit anställda på ambassaden eller av dansk militär samt deras familjer. Överenskommelsen är ett komplement till tidigare instrument från 2013 (s.k. "tolkavtalen") som möjliggjort för militärt anknutna afghanska tolkar att ansöka om uppehållstillstånd i Danmark. |
|      |       | 12  | Sverige     | Utrikesministern uppdaterar utrikesutskottet om Afghanistan, inklusive frågan om lokalanställda på ambassaden och i Försvarsmakten.   |

| År   | Månad | Dag | Plats       | Händelse   |
|------|-------|-----|-------------|--|
| 2021 | aug   | 13  | Afghanistan | Talibanrörelsen tar kontrollen över Herat och Kandahar.  |
|      |       |     | Sverige     | Krishanteringsgrupp inom UD:s aktiveras. Migrationsverket fattar beslut om att upprätta en särskild händelse med anledning av utvecklingen i Afghanistan, där en särskild ledningsstab upprättas. Diskussioner mellan Migrationsverket och svenska ambassaden i Kabul om listor över personer som skulle kunna bli aktuella för överföring och vidarebosättning vid en ändring av regelverket.   |
|      |       |     | Omvärlden   | Danmark och Norge (som delar ambassadbyggnad) beslutar om en tillfällig nedstängning av respektive ambassad i Kabul och evakuering av deras utsända och lokalanställda personal.   |
|      |       | 14  | Afghanistan | Talibanerna intar Mazar-e-Sharif. Kvarvarande provinshuvudstäder i afghanska regeringens kontroll är Kabul och Jalalabad.  |
|      |       |     | Omvärlden   | USA beslutar att skicka 5 000 amerikanska militärer till Kabul för att säkra flygplatsen med omnejd. I Danmark nås en ny politisk överenskommelse som breddar definitionen av vilka afghaner som ska omfattas av en evakueringsinsats.   |
|      |       | 15  | Afghanistan | USA och andra länder lämnar den s.k. Gröna zonen. President Ghani lämnar Afghanistan i helikopter. Talibanrörelsen tar kontroll över Kabul. Evakueringsinsats av den resterande internationella närvaron inleds med Kabuls internationella flygplats som nav. Kvarvarande kommersiella flyg, som funnits i begränsad utsträckning, ställs in. Danmark upprättar luftbro mellan Kabul och Islamabad.  |
|      |       |     | Sverige     | Beslut om att evakuera utsända på ambassaden Kabul. Regeringsbeslut och regeringskanslibeslut i Ju (efter begäran från Migrationsverket) som ändrar regelverket för vidarebosättning tillfälligt för att möjliggöra akuta presentationer till Migrationsverket av kvotflyktingar som befinner sig i Afghanistan. Stödbegäran inkommer till Försvarmakten från ambassaden i Kabul och Migrationsverket om att bistå med transportresurser i samband med evakueringen. |
|      |       |     | Omvärlden   | Danmarks försvarsministerium etablerar en arbetsgrupp ( <i>task force</i> ) för att hantera ansökningar från tidigare tolkar, andra lokalanställda och MR-företrädare som kan vara aktuella för en evakueringsinsats.  |

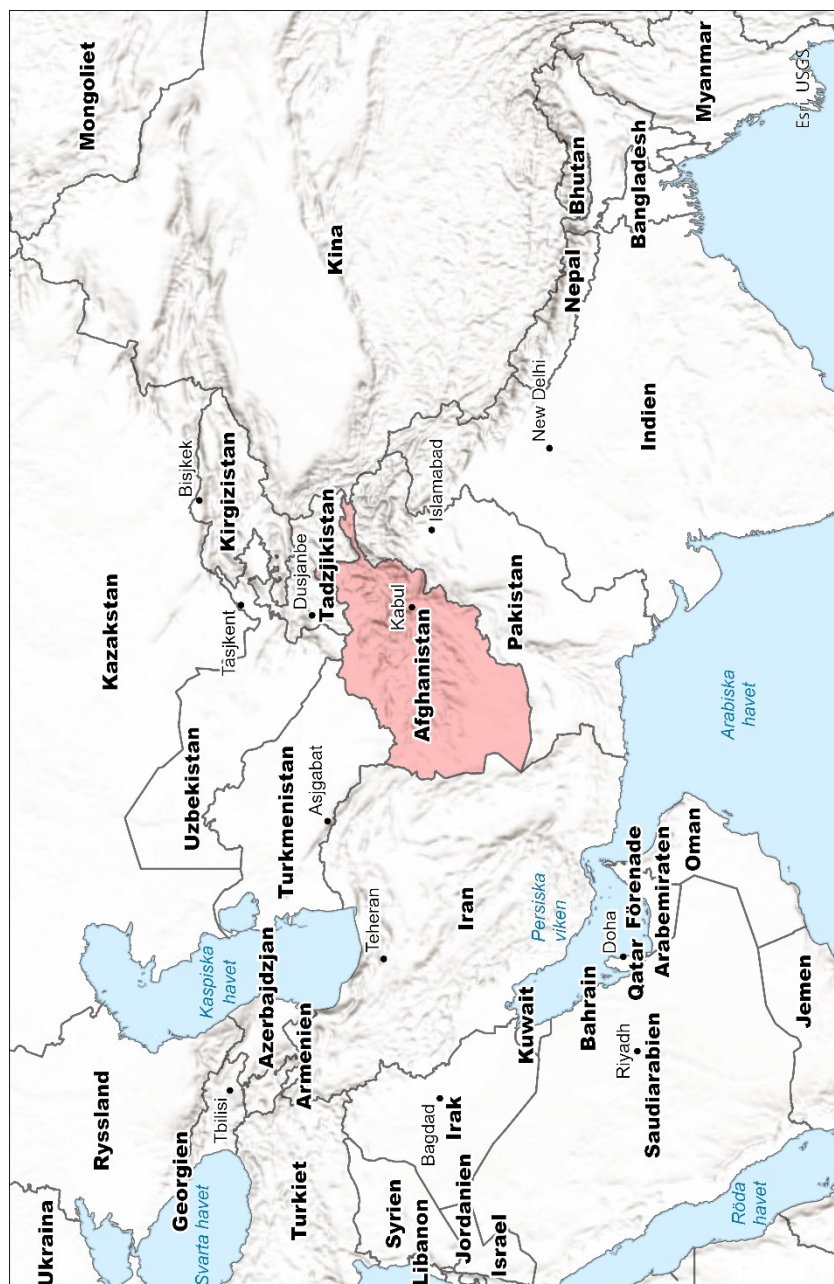
| År   | Månad | Dag | Plats       | Händelse   |
|------|-------|-----|-------------|--|
| 2021 | aug   | 16  | Sverige     | Ambassaden Kabuls verksamhet förläggs till Stockholm. Försvarmakten förbereder flyg från Sverige och via multinationella flygresursen <i>Heavy Airlift Wing</i> (HAW) från Ungern att användas i evakueringsinsatsen.  |
|      |       | 17  | Sverige     | UD:s krisorganisation aktiveras. Bland annat förstärks den konsulära enhetens personalstyrka. I samråd med HAW beslutar Försvarmakten att omlastningsplats i Tbilisi ska upprättas.  |
|      |       | 18  | Sverige     | Försvarmakten framställer till regeringen om ett brett och tydligt mandat för att bidra med transportresurser i evakueringsinsatsen. Framställan omfattade även möjligheten att stödja andra stater och internationella organisationer med transportresurser.  |
|      |       |     | Omvärlden   | Norge beslutar om en bredare evakueringsinsats av norska medborgare och personer med norskt uppehållstillstånd. Utsända och lokalanställda på ambassaden hade evakuerats efter beslutet den 13 augusti om tillfällig nedstängning av ambassaden.   |
|      |       | 19  | Afghanistan | Svensk personal anländer till Kabul flygplats. UD-personal anländer den 19 augusti, därefter anställda från det privata säkerhetsföretaget Vesper, fler UD-tjänstemän, Försvarmakten (Särskilda operationsgruppen – SOG) och Polisen.  |
|      |       |     | Sverige     | Regeringen ger Försvarmakten i uppdrag att stödja ambassaden Kabul och Migrationsverket med transport i arbetet med evakeringen.   |
|      |       | 20  | Sverige     | Försvarmakten beslutar att upprätta luftbro Kabul–Islamabad, där Danmark erbjuder samlokalisering och resursdelning.   |
|      |       | 21  | Afghanistan | Första personerna på svenska evakueringslistorna flygs från Kabul till Tbilisi ombord på flygplan från HAW.  |
|      |       | 22  | Afghanistan | Försvarmakten genomför första evakueringsflygningen Kabul–Islamabad. UD-personal på plats föreslår i internationella samordningsmöten att bussa personer som ska evakueras in till flygplatsen för att underlätta processen. USA godkänner rutinen dagen efter. Personer på svenska evakueringslistan uppmanas bege sig till ambassadområdet för ombordstigning på bussar. Konceptet används resten av veckan. |
|      |       | 25  | Sverige     | Samtliga lokalanställda från ambassaden Kabul med familj har anlänt till Sverige.  |



| År   | Månad | Dag         | Plats  | Händelse  |
|------|-------|-------------|--|---|
| 2021 | aug   | 26          | Afghanistan  | Danmark avslutar sin evakueringsinsats. Bombattentat på Hamid Karzai International Airport i Kabul. Uppskattningsvis 170 civila samt 13 amerikanska soldater omkommer. ISKP tar på sig dådet. |
|      |       | 27          | Afghanistan  | Sista svenska flyget i första evakueringsfasen lämnar Kabul. Norge avslutar sin evakueringsinsats (norsk militär dock kvar på fältsjukhuset på flygplatsen).                                  |
|      |       |             | Sverige  | Utrikesministern meddelar att den akuta fasen av evakuering är avslutad. Runt 1 100 personer har förts ut ur Afghanistan. Evakueringsarbetet fortsätter i en mer lågintensiv "fas 2".         |
|      | 28    | Afghanistan | Frankrike, Italien, Kanada, Storbritannien och Tyskland avslutar sina evakueringsinsatser.   |   |
|      | 30    | Afghanistan | Norges delaktighet i fältsjukhuset på Kabuls flygplats avvecklas. Sista norska personalen lämnar Afghanistan.  |   |
|      | 31    | Afghanistan | Sista amerikanska militärflygen lämnar Kabul. USA har därefter inte kvar militär eller diplomatisk personal i Afghanistan. Kabuls internationella flygplats överlämnas till talibanerna.   |   |
|      | sep   | 7           | Afghanistan  | Talibanstyret tillkännager en "övergångsregering". Hibatullah Akhundzada förblir talibanernas högste ledare.  |
|      | okt   | 18          | Omvärlden  | FN-fonden <i>Special Trust Fund for Afghanistan</i> (STFA) etableras.   |
|      | nov   | 30          | Sverige  | Regeringen Andersson (S) tillträder.  |
|      | dec   | 17          | Sverige  | Utrikesministern förklarar evakueringsinsatsen (fas 2) som avslutad. Totalt evakuerades eller överfördes runt 2 000 personer från Afghanistan.  |
| 21   |       | Sverige     | Anmälan från Konstitutionsutskottet (KU) om granskningsärende 13 översänds till Statsrådsberedningen. Anmälan sker efter en begäran av Pål Jonsson (M) om granskning av regeringens agerande gällande lokalanställda tolkar i Afghanistan m.m. |   |



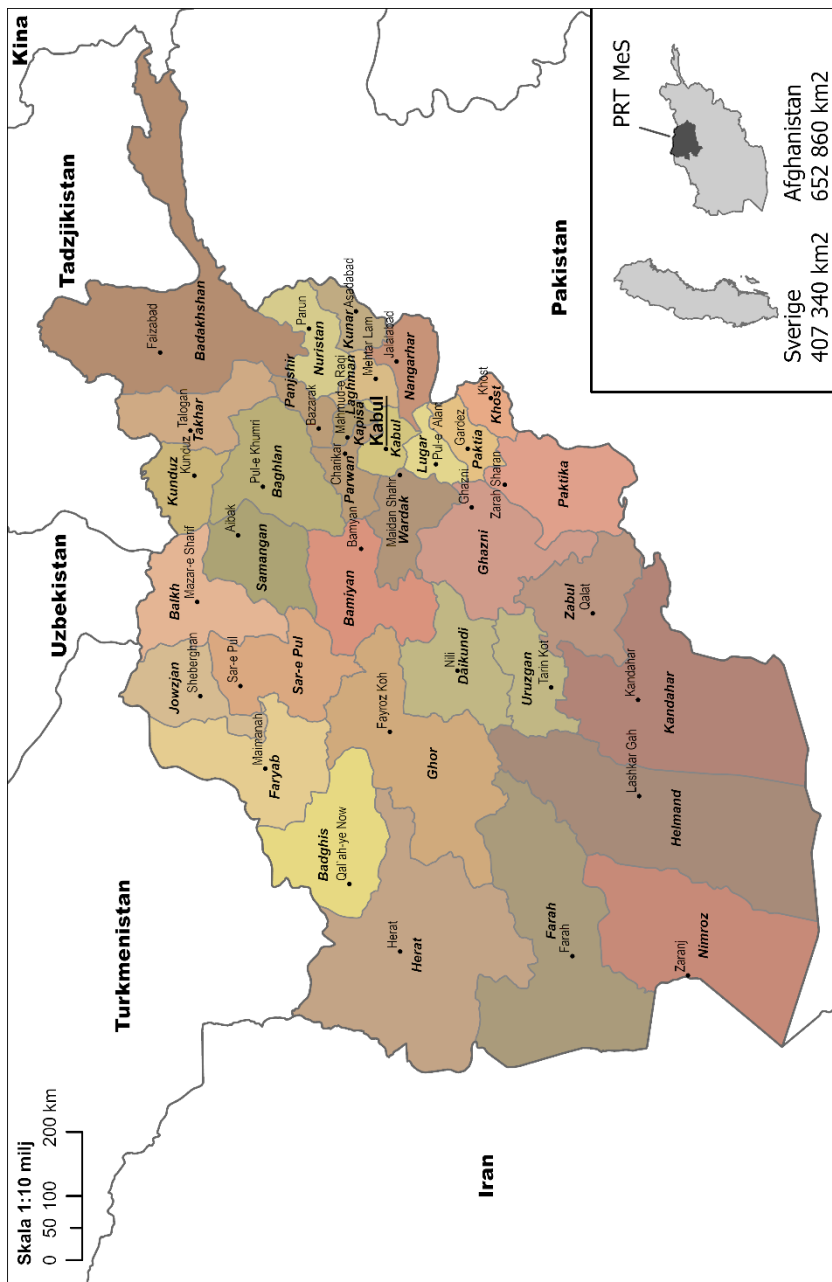
## Karta över Afghanistan i regionen



Källa: Lantmäteriet.

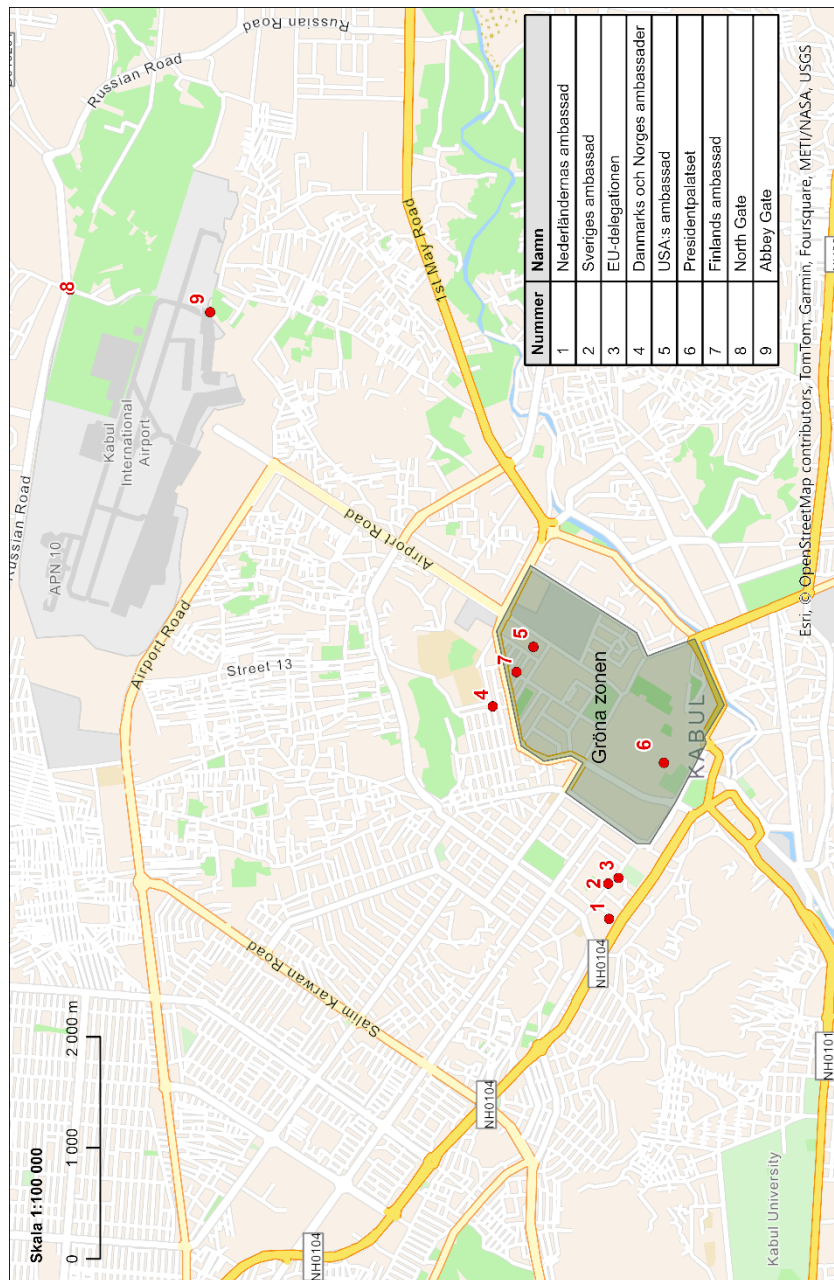


# Karta över Afghanistan





## Karta över Kabul



Källa: Lantmäteriet.

# Statens offentliga utredningar 2024

## Kronologisk förteckning

---

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.



36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsovervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrarers utvandring. Ju.
54. Vagar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuner och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.
77. Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. UD.
78. Ett språkrav för språkutveckling. S.
79. Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. Ju.
80. Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. Ju.
81. Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. U.

82. Ökad va-beredskap. KN.
83. Fler vägar till att äga sitt boende.  
Del I. En utvidgning av systemet  
med ägarlägenheter.  
Del II. En lagreglerad modell  
för hyrköp av bostäder. Ju.
84. Skärpt kontroll av utländska  
fastighetsförvärv. Fö.
85. Effektivare gränsöverskridande inhämt-  
ning av elektroniska bevis. Ju.
86. Utformning av och  
alternativ för en ny kollektivavtalad  
arbetslöshetsförsäkring. A.
87. Ökat uppgiftsutbyte i det brotts-  
förebyggande arbetet – skolans och  
socialtjänstens behov. U.
88. Säkerhetsprövningar – nya regler. Ju.
89. Vindkraft i havet. En övergång till ett  
auktionssystem. KN.
90. Skatteincitament för juridiska perso-  
ners gåvor till ideell verksamhet. Fi.
91. Ett tydligt regelverk för aktivt  
skogsbruk. LI.
92. Sverige i Afghanistan 2001–2021.  
Erfarenheter och lärdomar. UD.

# Statens offentliga utredningar 2024

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]
- Utformning av och alternativ för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [86]

### Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]

- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]
- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personliggare. [61]
- Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]
- Reglering av hushållens skulder. [71]
- Från överskottsmål till balansmål. [76]
- Skatteincitament för juridiska personers gåvor till ideell verksamhet. [90]

### Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]
- Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv. [84]

### Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökad skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]

Stöd till invandrades utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra. [62]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna. [75]

Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. [79]

Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. [80]

Fler vägar till att äga sitt boende. Del I. En utvidgning av systemet med ägarlägenheter. Del II. En lagreglerad modell för hyrköp av bostäder. [83]

Effektivare gränsöverskridande inhämtning av elektroniska bevis. [85]

Säkerhetsprövningar – nya regler. [88]

#### **Klimat- och näringslivsdepartementet**

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Ökad va-beredskap. [82]

Vindkraft i havet. En övergång till ett auktionssystem. [89]

#### **Kulturdepartementet**

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

#### **Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. [73]

Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk. [91]

#### **Socialdepartementet**

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

- En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]
- Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]
- Ett nytt regelverk för hälsodataregister. [57]
- Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. [60]
- Livs viktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. [66]
- Tiotandvård – ett förstärkt högkostnads- skydd för tandvård. [70]
- Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. [72]
- Ett språkkrav för språkutveckling. [78]

### **Utbildningsdepartementet**

- Utvecklat samarbete för verksamhets- förlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]
- Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]
- Fler vägar till arbetslivet. [74]
- Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. [81]
- Ökat uppgiftsutbyte i det brotts- förebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov. [87]

### **Utrikesdepartementet**

- Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktions- direktiv. [46]
- Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. [77]
- Sverige i Afghanistan 2001–2021. Erfarenheter och lärdomar. [92]