

**NOU**

Norges offentlige utredninger 2016:8

# En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014



# Norges offentlige utredninger 2016

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Informasjonsforvaltning

---

1. Arbeidstidsutvalget  
*Arbeids- og sosialdepartementet*
2. Endringer i verdipapirhandelloven  
– flagging og periodisk rapportering  
*Finansdepartementet*
3. Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til  
kunnskapsøkonomi  
*Finansdepartementet*
4. Ny kommunelov  
*Kommunal- og moderniseringsdepartementet*
5. Omgåelsesregel i skatteretten  
*Finansdepartementet*
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016  
*Arbeids- og sosialdepartementet*
7. Norge i omstilling – karriereveiledning for individ  
og samfunn  
*Kunnskapsdepartementet*
8. En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014  
*Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2016:8**

# En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014

Utredning fra et utvalg nedsatt ved kongelig resolusjon 21. november 2014  
Lagt fram for Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet 6. juni 2016

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1273-1

---

07 Oslo AS



## Til utenriksministeren og forsvarsministeren

Ved kongelig resolusjon av 21. november 2014 ble det oppnevnt et uavhengig utvalg (Afghanistanutvalget) som skulle evaluere og trekke lærdommer av Norges sivile og militære innsats i Afghanistan for perioden 2001–2014.

Utvalget legger med dette fram sin rapport. Utvalget står samlet om tilrådingene.

Oslo, 6. juni 2016

Bjørn Tore Godal  
(leder)

Mats Berdal

Gunhild Hoogensen Gjørv

Torgeir Hagen

Kristian Berg Harpviken

Gro Nystuen

Sten Rynning

Astri Suhrke

Rolf Tamnes

Torunn Wimpelmann

---

Paal Sigurd Hilde  
(sekretariatsleder)

Elisabet Eikås

Harald Høiback

Anni Røe

Ellen Svendsen

Helene F. Widerberg



# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	9	3.5.5	Pakistan og regionale dimensjoner .....	36
1.1	Rammer og kostnader .....	9	3.5.6	Valg og økt mistro til det demokratiske prosjektet .....	37
1.2	Tre hovedmål .....	10	3.6	Fjerde fase: Afghansk eierskap, exit-strategi og forsøk på forsoning .....	37
1.2.1	Forholdet til USA og NATO .....	10	3.6.1	Norsk exit .....	38
1.2.2	Internasjonal terrorbekjempelse ..	10	3.7	Afghanistan ved utgangen av 2014	40
1.2.3	Statsbygging og utvikling .....	10	<b>Del II</b>	<b>Temaer</b> .....	43
1.3	Tre sentrale områder .....	11	<b>4</b>	<b>Forsvarets innsats</b> .....	45
1.3.1	Faryab-provinsen .....	11	4.1	Oppstartsfasen – OEF og bilaterale anmodninger fra USA ...	45
1.3.2	Spesialstyrker og etterretning .....	11	4.2	ISAF – NATO og alliansens engasjement .....	49
1.3.3	Norsk fredsdiplomati .....	11	4.3	Mot nord .....	52
1.4	Noen lærdommer .....	12	4.4	Hvorfor disse bidragene? .....	54
<b>2</b>	<b>Innledning</b> .....	13	4.5	Hva har engasjementet kostet? .....	55
2.1	Utvalgets analyse .....	13	4.6	Forsvaret i utvikling .....	56
2.2	Utvalgets arbeid og kilder .....	14	4.7	Oppsummering .....	58
2.3	Disposisjon .....	14	<b>5</b>	<b>Norske spesialstyrker og etterretning</b> .....	59
<b>Del I</b>	<b>Historien</b> .....	15	5.1	OEF (2002–2006) .....	59
<b>3</b>	<b>Afghanistan, det internasjonale samfunnet og Norge 2001–2014</b> .....	17	5.2	ISAF (2007–2014) .....	64
3.1	Norske mål .....	17	5.3	Etterretningstjenestens roller .....	66
3.2	Historien og Afghanistan i 2001 ...	19	5.3.1	Taktisk nivå .....	67
3.3	Første fase: Opptakten. OEF og et lett fotavtrykk .....	20	5.3.2	Operasjonelt nivå .....	68
3.3.1	Regjeringsskifte, beslutninger om å bidra og opprettelse av ambassade i Kabul .....	21	5.3.3	Strategisk nivå .....	68
3.3.2	Bonn-prosessen: Grunnlaget for en ny afghansk stat .....	23	5.3.4	Etterretningssamarbeid i Afghanistan .....	69
3.4	Andre fase: Statsbygging med økende ambisjoner militært og sivilt .....	25	5.4	Joint Prioritised Effects List .....	70
3.4.1	NATO overtar ISAF-ledelsen, ISAF utvides og Norge overtar et PRT .....	25	5.5	Oppsummering .....	73
3.4.2	Utvidelse av ISAF gjennom PRT ...	26	<b>6</b>	<b>Utviklingspolitikk og forvaltning</b>	75
3.4.3	Regjeringsskiftet .....	28	6.1	Overordnede utfordringer .....	75
3.5	Tredje fase: Opprøret tiltar, helhetlig tilnærming og et norsk «taktskifte» .....	28	6.2	Innretting og volum .....	76
3.5.1	Helhetlig tilnærming .....	29	6.3	Koordinering .....	78
3.5.2	«Taktskiftet» .....	30	6.4	Multilateral bistand .....	80
3.5.3	Det omstridte spørsmålet om å bidra i sør .....	31	6.4.1	Støtte til Verdensbanken og FN ...	80
3.5.4	Nye amerikanske strategier: Sivile tap, COIN og regionale dimensjoner .....	34	6.5	Samarbeidet med ikke-statlige organisasjoner (NGOer) .....	82
			6.6	Likestilling .....	83
			6.7	Humanitær innsats og det humanitære rom .....	84
			6.8	Resultatmåling .....	87
			6.9	Oppsummering .....	88

<b>7</b>	<b>Norske prioriteringer og resultater av bistanden</b> .....	89	9.2.1	Økende interesse og ulike motiver .....	141
7.1	Prioriteringer .....	89	9.2.2	Tre spor .....	143
7.2	Utdanning .....	92	9.3	Norsk fredsdiplomati i Afghanistan .....	145
7.3	Styresett, statsbygging og menneskerettigheter .....	93	9.3.1	Norske interesser, tilnærming og roller .....	145
7.3.1	Valg .....	93	9.3.2	Bakgrunnen for norsk kontakt med Taliban .....	146
7.3.2	Lokalt styresett .....	95	9.3.3	Norge og intra-afghansk dialog ...	147
7.3.3	Justis- og politiinnsatsen .....	95	9.3.4	Quetta-sporet .....	148
7.3.4	Støtte til afghansk sivilsamfunn: et tydelig norsk fotavtrykk? .....	97	9.3.5	Kontakten med USA .....	151
7.3.5	Grunnleggende menneskerettighetsdilemmaer .....	99	9.3.6	Doha-sporet .....	152
7.4	Landsbygduitvikling .....	100	9.3.7	Saksorientert dialog .....	153
7.5	Tverrgående tema .....	102	9.4	Den regionale dimensjonen og Pakistans rolle .....	154
7.5.1	Kvinner og likestilling .....	103	9.5	Oppsummering .....	155
7.5.2	Innsatsen mot korrupsjon .....	106	<b>10</b>	<b>Krigens folkerett</b> .....	157
7.6	Oppsummering .....	108	10.1	Folkerettslige hjemler for operasjonene (jus ad bellum) .....	157
<b>8</b>	<b>Faryab: Helhetlig innsats i «det norske fylket»</b> .....	109	10.1.1	Hjemmelsgrunnlaget for Operation Enduring Freedom .....	158
8.1	PRTet og samordning: ambisjoner og realiteter .....	109	10.1.2	Hjemmelsgrunnlaget for ISAF .....	158
8.1.1	Norge overtar ledelsen av PRT i Nord-Afghanistan .....	112	10.2	Hvilke regelsett gjaldt for ulike typer maktbruk? (jus in bello) .....	160
8.1.2	Politisk dynamikk i Faryab .....	114	10.2.1	Klassifisering av situasjonen i Afghanistan .....	160
8.1.3	Helhetlig tilnærming, sivilt militært skille og «den norske modellen» .....	115	10.2.2	Diskusjonen hjemme om krig .....	162
8.1.4	Statssekretærutvalget og Faryab-strategien .....	117	10.2.3	Rammene for maktbruk og uklare grenser .....	162
8.2	Militær innsats .....	119	10.3	Sivile tap .....	164
8.2.1	Første fase fra 2005: famlende oppstart, ingen strategi og opptakt til større opprør .....	120	10.4	Frihetsberøvelse og sikkerhetsinternering .....	166
8.2.2	Andre fase fra 2007: endring i PRTets operasjonsmønstre .....	122	10.4.1	Norge og andres fangebehandling .....	166
8.2.3	Tredje fase fra 2009: Mentorering og amerikanske styrkers inntreden .....	125	10.4.2	«Norske» fanger .....	167
8.3	Sivil innsats .....	129	10.5	«Kill or capture» .....	169
8.3.1	Bistand og den politiske økonomien i Faryab .....	129	10.6	Distinksjon og uniformering .....	171
8.3.2	Støtte til lokalt styresett .....	130	10.6.1	«Kamptolkene» .....	172
8.3.3	Politiinnsatsen i Faryab .....	134	10.6.2	Beskyttelse av Røde Kors-emblemet .....	172
8.4	Oppsummering .....	136	10.7	Oppsummering .....	173
<b>9</b>	<b>Norsk fredsdiplomati</b> .....	138	<b>11</b>	<b>Opinion, presse og mediestrategi</b> .....	174
9.1	Utgangspunktet for norsk fredsdiplomati i Afghanistan .....	138	11.1	Afghanistan og opinionen .....	174
9.2	Søken etter en politisk løsning .....	140	11.2	Afghanistan og media .....	175
			11.3	Afghanistan og myndighetenes mediestrategi .....	178
			11.4	Oppsummering .....	180

<b>12</b>	<b>Norsk personell og menneskelige kostnader ved engasjement i krigssoner</b> .....	181	13.3.2	Statsbygging, PRT og det norske sivil-militære skillet .....	198
12.1	Veteranforvaltning og oppfølging .....	182	13.3.3	Sivil-militær paritet .....	199
12.2	Anerkjennelse og dekorasjoner ...	184	13.3.4	Norsk fredsdiplomati .....	200
12.3	Utenriksdepartementets personal- og sikkerhets-håndtering .....	184	13.4	Afghanistan og betydningen i Norge .....	200
12.4	Oppfølging av bistandsarbeidere .....	186	<b>14</b>	<b>Erfaringer og lærdommer</b> .....	202
12.5	Afghanere – norsk ansettelses-politikk og oppfølging .....	187	14.1	Hjemmel, åpenhet og forankring ..	202
12.6	Tolker, lokalansatte og opphold i Norge – «Exit Afghanistan» .....	187	14.2	Rammene for framtidige norske engasjementer .....	202
12.7	Oppsummering .....	188	14.3	Strategiske prinsipper, planlegging og innretting .....	203
<b>Del III</b>	<b>Refleksjoner</b> .....	191	14.4	Administrative og operasjonelle lærdommer .....	203
<b>13</b>	<b>Norske mål og resultater</b> .....	193	14.4.1	Felles lærdommer .....	203
13.1	Forholdet til USA og NATOs relevans .....	193	14.4.2	Lærdommer for FD og Forsvaret .....	204
13.1.1	Militære bidrag .....	194	14.4.3	Lærdommer for UD og sivil sektor .....	204
13.1.2	Norge i nord og sør .....	194	<b>Vedlegg</b>		
13.1.3	Spesialstyrker og etterretning .....	196	1	De norske døde .....	206
13.2	«Krigen mot terror» og norsk sikkerhet .....	196	2	Mandat. Utvalget for evaluering av Norges helhetlige innsats i Afghanistan i perioden 2001–2014 .....	207
13.3	Statsbygging: bistand, PRTet og fredsdiplomati .....	197	3	Høringsliste .....	209
13.3.1	Norsk bistand og afghansk eierskap .....	198	4	Styrkebidrag i Afghanistan .....	213





## Kapittel 1

# Sammendrag

Etter mange års internasjonal innsats er situasjonen i Afghanistan nedslående. Militante islamistgrupper har fortsatt fofeste i deler av landet, og Taliban står sterkere enn noen gang siden 2001. Krigshandlinger undergraver grunnlaget for økonomisk og sosial utvikling, truer oppnådde resultater og svekker mulighetene for å bygge en stabil, fungerende statsmakt på demokratisk grunnlag. Politiske og sosiale endringer initiert utenfra har hatt støtte i afghanske reform-miljøer, men har møtt motstand fra konservative, religiøse og nasjonalistiske krefter samt fra forskjellige lokale makthavere.

I det store bildet har Norge ikke utgjort en betydelig forskjell. Handlingsrommet har satt grenser for hva Norge kunne oppnå, men det har også gitt en mulighet til å gjøre egne valg. Norge valgte særegne løsninger på flere områder, men søkte i liten grad å påvirke alliertes tilnærming.

Norske myndigheter hadde tre hovedmål for engasjementet i Afghanistan. Disse ble framstilt som en kamp *med* USA og NATO, *mot* internasjonal terror og *for* et bedre Afghanistan. Det første og viktigste målet i hele perioden var alliansedimensjonen; å støtte USA og bidra til å sikre NATOs relevans. Norge har vært en god alliert og i stor grad oppnådd målet om støtte og relevans. Det andre målet var å bidra til internasjonal terrorbekjempelse ved å hindre at Afghanistan igjen ble et arnested for slik terror. «Krigen mot terror» var kontroversiell, og målet er bare delvis nådd. Det tredje hovedmålet var å bidra til å bygge en stabil og demokratisk afghansk stat gjennom langsiktig bistand og fredsdiplomati. Dette målet er ikke nådd. Landets formelt demokratiske institusjoner er skjøre, og krigen fortsetter. Den internasjonale og norske bistanden har gitt resultater på noen felt, som helse og utdanning. Afghanistan har imidlertid blitt ett av verdens mest bistandsavhengige land, og bistanden har bidratt til omfattende korrupsjon.

Tre områder framstår som sentrale i den norske innsatsen. I Faryab-provinsen hadde Norge sitt største og mest synlige engasjement. Dernest

kommer det kombinerte bidraget til spesialstyrkene og Etterretningstjenesten, hvor innsatsen i Kabul fra 2007 var av særlig betydning. Norge førte også et aktivt fredsdiplomati. Verken norske eller andre forsøk på å oppnå en forhandlingsløsning lyktes, men Norge etablerte tidlig kontakt med Taliban og bidro til å prege tenkningen omkring en forhandlet løsning på konflikten. Så vel fredsdiplomati som spesialstyrkenes og Etterretningstjenestens innsats var viktige for å styrke forholdet til USA.

For Norge var engasjementet i Afghanistan krevende, med stor risiko for utsendt personell og omfattende ressursbruk, både sivilt og militært. Norsk sivilt og militært personell har, under vanskelige forhold, gjort en god innsats.

### 1.1 Rammer og kostnader

Den militære tilstedeværelsen i Afghanistan fra 2001 hadde folkerettslig grunnlag i selvforsvarsretten (*Operation Enduring Freedom*, OEF), mandat fra FNs sikkerhetsråd (*International Security Assistance Force*, ISAF) og senere samtykke fra afghanske myndigheter. Rettslige spørsmål knyttet til klassifiseringen av konflikten i ulike faser, militær maktbruk mot kriminelle og fangebehandling har imidlertid vært utfordrende. Det har tidvis hersket usikkerhet om hvilket folkerettslig regelverk som har vært gjeldende.

Det internasjonale engasjementet, herunder Norges, har i liten grad vært basert på kunnskap om Afghanistan og lokale forhold, kultur og konfliktlinjer. Statsbygging styrt utenfra – bygd på storstilt militær innsats, massive pengeoverføringer og svake afghanske institusjoner – har vist seg å være meget krevende. I Afghanistan, et samfunn preget av 23 år med krig, var det innenfor de gitte rammer umulig.

Konflikten og operasjonen har hatt store kostnader. Befolkningen i Afghanistan har vært utsatt for store lidelser. Antallet sivile drepte har steget fra år til år. Det er ingen sikre tall for hva konflik-

ten i perioden 2001–2014 har kostet av menneskeliv og penger. Antallet drepte kan være over 90 000: 3 496 internasjonale soldater, over 23 000 afghanske militære og politi, kanskje 35 000 opprørere og nesten 30 000 afghanske og internasjonale sivile. De internasjonale militære utgiftene er anslått til 4 500 milliarder kroner. Den internasjonale sivile innsatsen er anslått til 357 milliarder kroner.

Den norske innsatsen har utgjort en svært liten del av den totale ressursbruken i Afghanistan. Den har følgelig ikke bidratt til å endre hovedbildet av utviklingen i landet. Omkring 9 000 norske militære har tjenestegjort i perioden 2001–2014. Ti norske soldater har mistet livet, og mange er alvorlig skadet. Navnene på de norske døde er i vedlegg 1. Norge har brukt omkring 20 milliarder kroner i perioden, hvorav 11,5 milliarder til militære formål og 8,4 milliarder til sivile formål. Det utgjør henholdsvis 0,26 prosent av den totale internasjonale militære innsatsen og 2,3 prosent av den totale sivile innsatsen.

## 1.2 Tre hovedmål

Mål og virkemidler har i Afghanistan-engasjementet til dels vært i konflikt med hverandre. Det bidrar til å forklare hvorfor måloppnåelsen har vært ujevn. Militære hensyn har lagt avgjørende føringer for statsbygging og bistand. Den internasjonale koalisjonens strategi for terror- og opprørsbekjempelse ga prioritet til kortsiktige sikkerhetsmål. Dette bygget opp lokale maktstrukturer forbundet med maktmisbruk og korrupsjon. I tillegg bidro det langvarige internasjonale militære nærværet til en følelse av okkupasjon i deler av den afghanske befolkningen. Det medvirket til å styrke de gruppene som den militære innsatsen skulle bekjempe. Disse utfordringene hadde konsekvenser også for Norges engasjement.

Norge har hatt tre hovedmål for innsatsen i Afghanistan. Måloppnåelsen har vært ulik.

### 1.2.1 Forholdet til USA og NATO

USA har vært i førerretet i Afghanistan både i kraft av sin politiske tyngde og sin massive militære og økonomiske innsats. NATO har som organisasjon ikke utøvd aktivt lederskap, men alliansen har hatt en viktig støtterolle for USA med styrkegenerering, har tjent som forum for drøfting av strategiske valg og bidratt til internasjonal legitimitet. På overordnet nivå har USAs og NATOs

vekslende strategier og operative grep ikke gitt de ønskede resultatene på bakken.

Norske militære bidrag påvirket ikke hovedbildet i Afghanistan. Det viktigste for Norge var imidlertid å sikre et godt forhold til USA og bevare NATOs relevans. Høsten 2001 var det bred politisk enighet i Norge om å vise solidaritet med USA etter angrepet den 11. september. Den brede politiske enigheten vedvarte i stor grad i hele perioden fram til 2014. «Inn sammen, ut sammen» ble etter hvert styrende for den norske innsatsen. Norges militære bidrag ble utformet deretter og hadde ønsket effekt ved å signalisere at landet var en stabil og troverdig alliansepartner. De norske begrensningene, som ikke å delta i Sør-Afghanistan, fikk ingen alvorlige eller langvarige konsekvenser for Norges forhold til allierte eller for Norges posisjon i NATO.

### 1.2.2 Internasjonal terrorbekjempelse

Ved siden av å støtte Norges viktigste allierte la norske myndigheter tidlig størst vekt på den amerikanskledede «krigen mot terror», som ble utløst av angrepene på USA den 11. september 2001. Målet hadde to sider: Det var en felles kamp mot et internasjonalt onde og et forsvar av norsk sikkerhet.

«Krigen mot terror» ble raskt omstridt. USAs intervensjon i Irak i 2003 samt tiltakende avsløringer om tortur, mishandling og ureglementert voldsutøvelse i Irak og Afghanistan, førte til kritikk også i Norge. Dette var en grunn for beslutningen til regjeringen Bondevik II om å vektlegge ISAF framfor OEF og for at Stoltenberg II-regjeringen avsluttet engasjementet i OEF.

### 1.2.3 Statsbygging og utvikling

I likhet med øvrige lands bistand til Afghanistan var et hovedmål for norsk bistand å bidra til å bygge en demokratisk og på sikt velfungerende og økonomisk selvstendig afghansk stat. ISAF skulle sikre rom for den sivile statsbyggingen. Også norsk militær innsats i ISAF må dermed forstås som del av statsbyggingsprosjektet.

Sammenliknet med situasjonen i 2001, da mye av Afghanistan lå i ruiner etter tiår med borgerkrig, kunne den internasjonale og norske innsatsen ved utgangen av 2014 vise til resultater særlig innen helse og utdanning. Gitt ambisjonene om en fredelig og demokratisk utvikling slik disse var på det høyeste, var resultatene likevel skuffende, særlig i lys av de betydelige ressursene som er gått inn i prosjektet. Krigen fort-

satte med økende intensitet og truet allerede oppnådde resultater.

Norge har prioritert tre sektorer i bistanden: utdanning, styresett og landsbygddutvikling. I tillegg har Norge vektlagt tverrgående temaer som kvinner, fred og sikkerhet, korrupsjon og menneskerettigheter. Innenfor det begrensede handlingsrommet som fantes, har Norge oppnådd enkelte resultater. Kritikken om manglende samordning og svak oppbygging av lokal kapasitet rammer imidlertid også Norge, selv om norske myndigheter har søkt å fremme både afghansk eierskap og koordinering av den internasjonale bistanden.

Den norske linjen med et klart skille mellom sivil og militær innsats er prinsipielt godt begrunnet i ønsket om å unngå at bistandsprosjekter rammes av væpnet strid. Modellen stiller store krav til koordinering, men mekanismene for dette var ikke tilstrekkelig utviklet.

### 1.3 Tre sentrale områder

Tre deler av det norske engasjementet i Afghanistan har av ulike grunner vært sentrale: innsatsen i Faryab-provinsen, spesialstyrker og etterretning samt fredsdiplomati.

#### 1.3.1 Faryab-provinsen

PRTet i Faryab ble det største og mest synlige norske militære bidraget i Afghanistan, og provinsen mottok mye norsk bistand. Målet med innsatsen var å bidra til å styrke den afghanske sentralmaktens kontroll i provinsen og medvirke til statsbygging og utvikling. Oppgaven viste seg vanskelig, for ikke å si umulig. Handlingsrommet for Norge var lite. Den norske innsatsen bidro ikke til å endre den overordnede utviklingen i provinsen.

Norge maktet ikke fullt ut å utnytte det handlingsrommet som tross alt fantes, selv om initiativ ble utvist på lokalt nivå. Den norske innsatsen var liten i forhold til størrelsen på provinsen, og det ble ikke utformet noen samlet norsk strategi. Det er likevel verdt å merke seg at allierte som satte inn større ressurser enn Norge i andre provinser, ikke har kunnet vise til bedre resultater.

Det norske skillet mellom sivil og militær innsats brøt med strategien for opprørsbekjempelse (COIN) som fra 2008 styrte ISAFs tilnærming til militært og sivilt samarbeid. I mangelen på klare føringer sto norske PRT-sjefer langt på vei alene om å utvikle og drive operasjonene i Faryab. Lokale sikkerhetsstyrker er hjulpet i gang, men soliditeten er

usikker. PRT-modellen, ISAFs redskap for å stabilisere provinsene, synes uansett lite hensiktsmessig.

Mange av utviklingsprosjektene synes å leve videre, særlig de med god forankring i lokalsamfunnet. Bærekraften avhenger imidlertid av den politiske utviklingen og sikkerhetssituasjonen. Av de 117 norskfinansierte skolene i provinsen har utvalget hatt tilgang til opplysninger om 77 skoler. Det er våren 2016 virksomhet ved 68 skoler, med til sammen omkring 50 000 elever, hvorav 30 000 er jenter.

#### 1.3.2 Spesialstyrker og etterretning

Norske spesialstyrker og Etterretningstjenesten utviklet et nært samarbeid i Afghanistan. Sammen har de levert viktige bidrag til kampen mot terror og til statsbygging. Innsatsen ble verdsatt av USA og i NATO og viste seg dermed å være et viktig sikkerhetspolitisk verktøy. Spesialstyrkenes innsats i Kabul fra 2007 har hatt særlig betydning. Hovedoppgaven var tydelig og avgrenset og innebar å sikre Kabul og å bygge opp den afghanske beredskapsstyrken CRU, som i dag har delansvar for sikkerheten i byen.

Samarbeidet i Afghanistan har forsterket samarbeidet med USA om etterretning, kontraterroroperasjoner og andre spesialstyrkeoperasjoner, så vel på myndighetsnivå som på taktisk og operasjonelt nivå.

#### 1.3.3 Norsk fredsdiplomati

Et aktivt norsk fredsdiplomati bidro til å sette dialog på dagsordenen og førte til nær kontakt med afghanske myndigheter og USA. Også fredsdiplomati ga dermed sikkerhetspolitisk merverdi. Mange allierte erkjente etter hvert at en politisk løsning på striden med Taliban var nødvendig. Norge var i fremste rekke fra 2007, i samråd med president Hamid Karzai. Norge arbeidet aktivt for å påvirke interne prosesser i Washington, D.C., fram til 2011 da USA for første gang tok til orde for forhandlinger med Taliban. Norge formidlet kontakt mellom partene og gjennomførte møter på høyt nivå med Talibans ledelse med sikte på afghanske fredsforhandlinger.

Fredsdiplomati ga likevel ingen konkrete resultater. Partene i Afghanistan og landene i regionen har over tid hatt ulik motivasjon for å satse på væpnet offensiv eller forsoning. I de første årene sto Taliban forholdsvis svakt, mens forhandlingsønsket har blitt mer framtrædende i koalisjonen og hos afghanske myndigheter i takt med

Talibans økende militære slagkraft. Til tross for at det ikke kom til et gjennombrudd, var det norske fredsdiplomati av betydning fordi det bidro til å fremme tanken om forhandlinger om en fredelig løsning og til å etablere kontaktnett. Norge deltok også aktivt i Istanbul-prosessen for å fremme dialog mellom landene i regionen.

#### 1.4 Noen lærdommer

- Framtidige norske engasjementer i konfliktområder og sårbare stater vil, som i Afghanistan, finne sted som en del av en internasjonal innsats der andre vil sette de viktigste rammene. Norge vil i prinsippet alltid kunne velge ikke å delta. Et slikt valg kan være vanskelig når det kommer forespørsel om deltakelse fra NATO eller USA, eller når FN ber om bidrag til tvangstiltak hjemlet i FN-paktens kapittel VII. Avveiningene knyttet til slike valg må erkjennes og kommuniseres i offentligheten.
  - En intervensjon med sikte på å skifte regime slik det ble gjort i Afghanistan, er ressurskrevende og konfliktskapende. Statsbygging er nærmest umulig å oppnå mens det pågår væpnet konflikt. En inkluderende politisk løsning må ligge til grunn for internasjonalt engasjement i statsbygging.
  - Forsøk på å oppnå en forhandlet løsning på konflikten må starte tidlig. Norge har lang erfaring med slik dialog, en åpen holdning til samtale med alle parter og dermed et særlig ansvar for å ta initiativ.
  - Dagens ordning med lukkede orienteringer for Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé og brede redegjørelser i Stortinget bør forbedres.
- Regjeringen bør ved engasjementer i konfliktområder mer systematisk informere Stortinget om mål, midler og forventede resultater. En systematisk tilnærming vil også gi bedre grunnlag for en informert debatt.
- Norske myndigheter må etablere bedre mekanismer for samordning av norsk innsats i operasjoner i konfliktområder og sårbare stater. Det er nødvendig å opprette en koordineringsenhet på høyt nivå med ansvar for å utvikle strategier og handlingsplaner. Disse må godkjennes politisk. Koordineringsenheten må arbeide mer strategisk og systematisk enn statssekretærutvalget for Afghanistan gjorde. Enheten må ha dialog med samarbeidspartnere.
  - Norge bør ikke påta seg ansvar for integrerte innsatser (statsbygging, utvikling og sikkerhet) av større omfang. Norge er best tjent med å utvikle spesialkompetanse på områder der det vil være et langsiktig behov og en tydelig rolle innen rammen av internasjonale, helhetlige innsatser.
  - FD og Forsvarets ledelse må ta en aktiv rolle i å forme oppdraget norske militære sjefers skal utføre i internasjonale operasjoner. Dette er særlig viktig i situasjoner der den norske tilnærmingen avviker fra føringer i operasjonen.
  - Kvalitet, effekt og forvaltningskapasitet må tillegges større vekt i norsk bistand enn hva som er tilfellet i dag. Erfaringene fra Afghanistan viser at høyt bistandsvolum ikke i seg selv bør være et mål.
- Utvalget presenterer flere lærdommer i kapittel 14.



## Kapittel 2 Innledning

I et brev til FNs generalsekretær den 7. oktober 2001 fastslo USA at organisasjonen al-Qaida hadde hatt en sentral rolle i terrorangrepene den 11. september 2001.<sup>1</sup> I brevet het det videre at al-Qaida var støttet av Taliban-regimet i Afghanistan, og at Taliban hadde nektet å avslutte denne støtten. Med basis i FN-paktens rett til individuelt og kollektivt selvforsvar startet derfor USA og Storbritannia militære operasjoner mot dem begge. Den militære operasjonen for å bekjempe al-Qaida og fjerne Taliban ble snart utvidet til et omfattende internasjonalt militært og sivilt engasjementet for å bygge en ny afghansk stat. Det militære engasjementet varte i denne formen fram til den 31. desember 2014, da afghanske myndigheter overtok hovedansvaret for sikkerheten i landet.

For Norge utviklet Afghanistan-engasjementet seg til å bli et av de mest omfattende og kostbare internasjonale engasjementet siden Andre verdenskrig, selv om det norske bidraget forble en liten del av den internasjonale innsatsen.

Regjeringen oppnevnte den 21. november 2014 Afghanistanutvalget for å «evaluere og trekke lærdommer av Norges sivile og militære innsats i Afghanistan for perioden 2001–2014».<sup>2</sup> Utvalget har arbeidet i halvannet år, fra 1. januar 2015 til 6. juni 2016. To mål har vært førende for utvalgets arbeid: For det første å kartlegge omfanget og innretningen av det norske engasjementet i perioden, og å få en best mulig forståelse av norske myndigheters beslutninger knyttet til dette. For det andre å trekke lærdommer som framstår som relevante for planlegging, organisering og gjennomføring av framtidige norske bidrag til internasjonale operasjoner, både sivilt og militært.

### 2.1 Utvalgets analyse

Tre hovedmål lå til grunn for det norske engasjementet i Afghanistan. Det første og viktigste var alliansedimensjonen; å støtte USA og bidra til å sikre NATOs relevans. Det andre var å bidra til internasjonal terrorbekjempelse ved å hindre at Afghanistan igjen ble et arnested for internasjonal terror. Det tredje målet var å bidra til å bygge en stabil og demokratisk afghansk stat gjennom bistand og støtte til en politisk løsning på konflikten. Norske myndigheter framstilte engasjementet i Afghanistan som en kamp *med* USA og NATO, *mot* internasjonal terror og *for* et bedre Afghanistan.

Hovedmålene utgjør den overordnede rammen for rapporten. Utvalget vurderer de ulike delene av den norske innsatsen opp mot hovedmålene: I hvilken grad bidro den sivile og militære innsatsen til å oppnå disse? Tre områder framstår som sentrale i den norske innsatsen. Disse er innsatsen i Faryab-provinsen, den individuelle og felles innsatsen til spesialstyrkene og Etterretnings-tjenesten samt det norske fredsdiplomati.

Den historiske fortellingen er bygget opp rundt beslutningsprosessene. Utvalget har søkt å identifisere viktige veiskiller, forklare hvorfor visse beslutninger ble tatt og ikke andre, og i hvilken grad reelle valg forelå. Utvalget vurderer også konsekvenser, og ser på hvilke lærdommer som kan trekkes med hensyn til framtidige operasjoner.

Utvalgets mandat er bredt og omfattende, og det har ikke vært mulig å vurdere alle oppgaver eller forhold som berøres i mandatet i detalj. Utvalget har lagt vekt på å få fram et helhetlig bilde av den norske innsatsen satt inn i en norsk og internasjonal ramme. Utvalget vil tilrå at man vurderer videre studier og evalueringer av enkelte forhold, både innen sivil og militær innsats.

Spørsmålet om norsk handlingsrom har stått sentralt i utvalgets arbeid. Handlingsrommet setter grenser for hva som kan oppnås, men utgjør samtidig en mulighet for å fremme idealer og interesser. Handlingsrommets begrensninger og

<sup>1</sup> «Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council», S/2001/946, 7. oktober 2001.

<sup>2</sup> Utvalgets mandat, gjengitt i vedlegg 2.

muligheter er viktige spørsmål for alle som deltar i et slikt engasjement, men vil være særlig påtrengende for et lite land. Hvilke muligheter hadde Norge til å forme og påvirke beslutninger om den internasjonale innsatsen? Hadde Norge i noen sammenhenger et handlingsrom som ikke ble utnyttet?

Utvalgets analyse er basert på to premisser:

- Det norske engasjementet må forstås i en bred, internasjonal og afghansk sammenheng.
- En tilbakeskuende analyse må skille mellom de mulighetene man i ettertid kan si fantes, og de som på det aktuelle tidspunktet framsto som mulige.

## 2.2 Utvalgets arbeid og kilder

Utvalget har avholdt 21 plenumsmøter. Hele eller deler av utvalget har besøkt Kabul, Washington, D.C., New York, Brussel og London. Det er holdt høringer og samtaler med over 330 personer. De inkluderer sittende og tidligere politiske ledere i Afghanistan og Norge, offiserer, veteraner og representanter fra embetsverket i Norge og flere andre land, samt representanter for NATO, FN, ikke-statlige organisasjoner og forskningsinstitusjoner. Utvalget har vektlagt en bred tilnærming til høringene og forsøkt å sikre at så mange relevante institusjoner og aktører som mulig har blitt hørt. Ingen høringspersoner er referert i teksten, men en liste over dem er gjengitt i vedlegg B.

Utvalget har hatt bred tilgang til et omfattende og delvis sikkerhetsgradert, skriftlig kildemateriale fra blant annet Riksarkivet, Utenriksdepartementet, NORAD, Forsvarsdepartement og Forsvaret, og fra NATO og FN. Kildematerialet har vært så omfattende at utvalget har måttet prioritere deler av det. Utvalget har også hatt tilgang til regjeringsdokumenter fra regjeringene Bondevik II (2001–2005), Stoltenberg II (2005–2013) og Solberg (2013–2014), men har ikke fått tilgang til referater fra regjeringskonferanser og møter i regjeringens underutvalg. Deler av utvalget har hatt tilgang til referater fra møter i Den utvidede utenrikskomité, fra 2009 Den utvidede utenriks- og forsvarskomité.

Utvalget fikk også flere graderte orienteringer. Deler av materialet er sensitivt fordi det omhandler pågående aktivitet og kan medføre risiko for personer som har hatt spesielle roller. Også noen sider av Etterretningstjenestens arbeidsmetoder må holdes skjult.

Begrensningene i innsyn utgjør et problem. Sett på bakgrunn av den samlede tilgangen til

informasjon fra skriftlige og muntlige kilder anser likevel utvalget at begrensningene i hovedsak ikke innvirker på rekonstruksjon, analyse og konklusjoner.

I sitt arbeid har utvalget hatt stor nytte av tre vitenskapelige assistenter. Disse har vært Vårin Alme (hele perioden), Inga Nesheim (våren og sommeren 2015) og Ida Maria Oma (våren 2015). Alle grafiske elementer er utformet av nyhetsgrafikk.no.

I et krigsherjet land som Afghanistan er statistikk vanskelig. De fleste tall om forhold i Afghanistan gjengitt i denne NOUen, er derfor usikre. Usikkerheten er imidlertid også knyttet til norsk innsats. Delvis er det et resultat av at statistikk eller oversikter ikke ble ført, delvis av at det er vanskelig å sammenstille en oversikt fra et detaljert og komplisert tallmateriale.

Utvalget har engasjert Integrity Watch Afghanistan (Kabul), Chr. Michelsens institutt (Bergen) og Royal United Services Institute (London) for å utføre mindre utredninger og undersøkelser. Disse rapportene offentliggjøres elektronisk.

Utvalget er takknemlig til alle som stilte til høring og for den åpenhet de viste. Utvalget har møtt stor velvilje hos oppdragsgiverne og alle andre det har kontaktet i sitt arbeid, både i Norge og i utlandet. De norske ambassadene i Kabul, Washington, D.C., og London samt delegasjonene til NATO, FN og EU organiserte verdifulle program for utvalget.

En særlig takk rettes til afghanske myndigheter og alle utvalget møtte i Kabul i november 2015.

## 2.3 Disposisjon

Utvalgets rapport består av tre hoveddeler. *Del I historien* omhandler hovedtrekkene i det norske engasjementet i Afghanistan som del av det større, internasjonale engasjementet. Her fortelles «den store historien». Utvalget drøfter utviklingen i Afghanistan og det internasjonale og norske engasjementet.

I *Del II temaer* tar utvalget for seg ni utvalgte tema i det norske engasjementet. Utvalget drøfter her mer utførlig de sentrale «små historiene» i den store. Selv i denne mer grundige drøftingen har utvalget ikke kunnet dekke alle tema eller sider ved det norske engasjementet.

I *Del III refleksjoner* gir utvalget oppsummerende vurderinger av det norske engasjementet som del av den internasjonale innsatsen. I denne delen drøfter utvalget også erfaringer og lærdommer.

*Del I*  
*Historien*



## Kapittel 3

# Afghanistan, det internasjonale samfunnet og Norge 2001–2014

Den 11. september 2001 angrep 19 al-Qaida-terrorister symboltunge mål i USA. Nesten 3 000 mennesker ble drept. Sjøkket i USA og i resten av verden var stort. Usikkerhet og frykt for nye angrep preget store deler av verden i ukene som fulgte. Allerede dagen etter angrepet kunngjorde den amerikanske presidenten, George W. Bush, at det amerikanske folk var i krig. Fienden var ikke bare de som hadde utført og planlagt angrepene, men også de som huset dem. Til tross for at ingen afghanere hadde vært direkte involvert i angrepet, ble Afghanistan midtpunktet for den USA-ledede «krigen mot terror».

Det ble opptakten til et stort og omfattende sivilt og militært internasjonalt engasjement i Afghanistan, med USA som den tyngste premissleverandøren. Norges bidrag utgjorde en liten del. Norge måtte derfor i hovedsak forholde seg til rammer fastsatt av andre. Det fantes likevel et handlingsrom i utformingen av de norske sivile og militære bidragene.

Dette kapitlet tegner et overordnet bilde av det internasjonale og norske engasjement i Afghanistan i perioden 2001–2014. Det beskriver *den store historien* som utgjør rammen for de mindre historiene i de tematiske kapitlene. Hensikten er å tegne et bilde av hvordan Norge handlet innenfor rammene som ble satt. Det beskriver den *internasjonale og tidsaktuelle konteksten* og plasserer det norske engasjementet i Afghanistan inn i denne. Kapitlet vektlegger viktige norske veivalg innenfor denne rammen.

Utvalget har valgt å dele det internasjonale engasjementet i perioden fra 2001 til 2014 inn i fire delvis overlappende faser: En første opptaktsfase med et lett fotavtrykk (2001–2003), en andre fase med tiltagende ambisjoner om statsbygging (2002–2006), en tredje fase dominert av økende motstand (2006–2011) og en fjerde fase der uttrekkingen ble forberedt gjennom å overføre ansvar til afghanske myndigheter (2010–2014). Inndelingen er basert på en relativt bredt aksep-

tert forståelse av endringene i det internasjonale samfunnets og særlig USA sin tilnærming til Afghanistan.

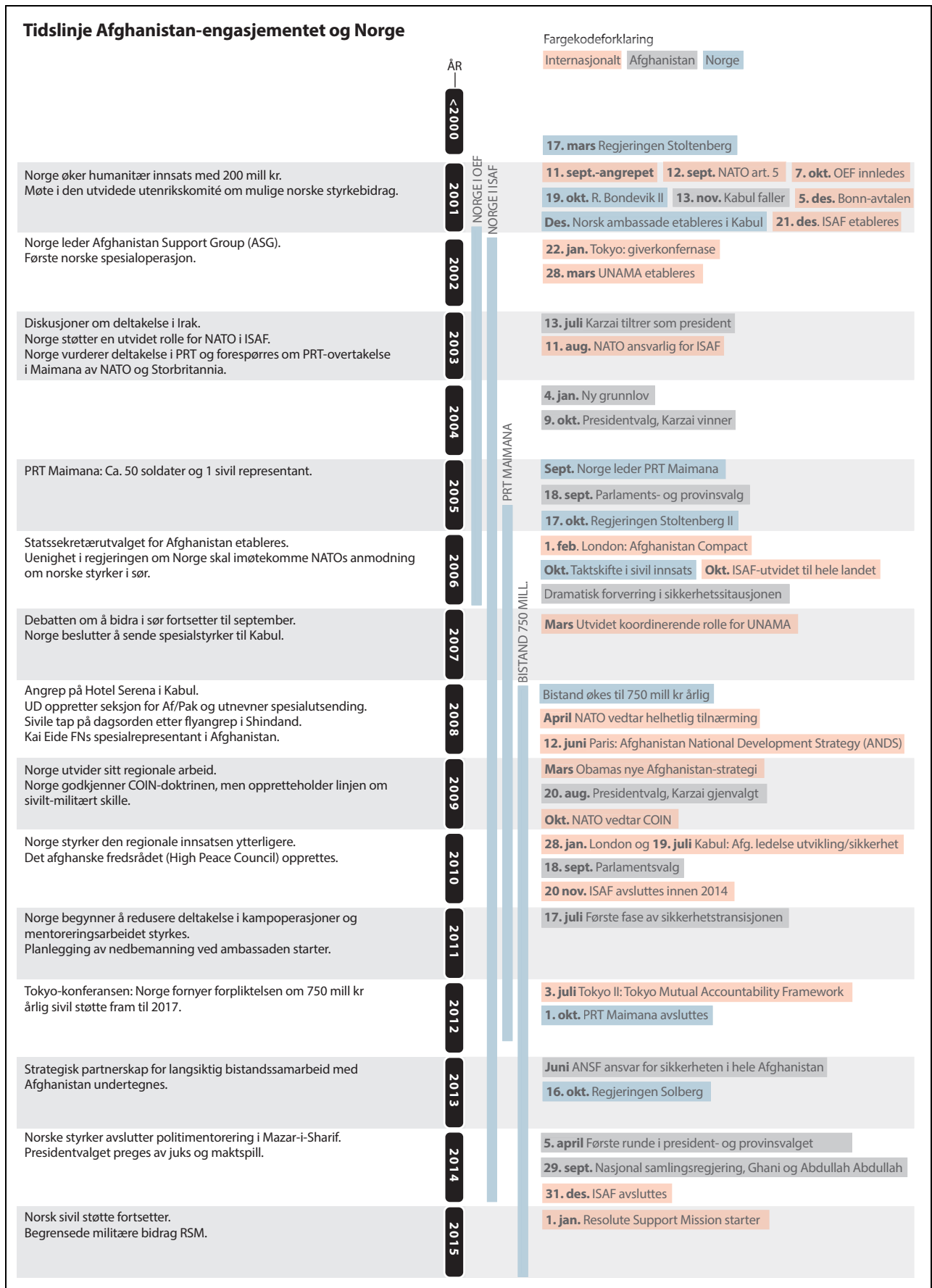
### 3.1 Norske mål

Norske myndigheter hadde tre hovedmål for engasjementet i Afghanistan. Det første og viktigste var alliansedimensjonen: Å vise solidaritet og tilby støtte til USA, samt å bidra til å sikre NATOs relevans. Det andre målet var å bidra til å hindre at Afghanistan igjen ble et arnested for internasjonal terror. Det tredje var å bidra til å bygge en stabil og demokratisk afghansk stat gjennom langsiktig bistand og støtte til en fredelig løsning på konflikten. Disse målene ble vektlagt forskjellig i løpet av perioden. Norske myndigheter framstilte engasjementet i Afghanistan som en kamp *med* USA og NATO, *mot* internasjonal terror og *for* et bedre Afghanistan.

Alliansedimensjonen var det viktigste målet for Norges engasjement i Afghanistan. Betydningen av dette målet var særlig tydelig i norske myndigheters beslutninger om militære styrkebidrag. Allianseforpliktelser og norske interesser knyttet til det bilaterale forholdet til USA utgjorde også en viktig bakgrunn for den sivile innsatsen – både i norsk bistand og fredsdiplomati.

Tidlig i konflikten la norske myndigheter stor vekt på å støtte den amerikansk-ledede «krigen mot terror». Dette skyldtes både en frykt for nye angrep også mot Norge, og et sterkt behov for å vise solidaritet med Norges viktigste allierte. Etter at de militære aksjonene i 2001–2003 fordrev al-Qaida, Talibans lederskap og andre grupper fra Afghanistan, var faren for at landet igjen skulle bli et arnested for internasjonal terror ikke lenger overhengende. Dermed framsto internasjonal terrorbekjempelse i seg selv som et for snevert grunnlag for å opprettholde et omfattende norsk engasjement i Afghanistan.





Figur 3.1 Afghanistan-engasjementet og Norge



Figur 3.2 Kart over Afghanistan med provinsgrenser

«Krigen mot terror» ble også raskt kontroversiell. Årsaken var til dels at den forespeilet en krig mot en ukjent fiende uten begrensning i tid og sted. Det amerikanske angrepet på Irak i 2003 undergravde den innledende sympatien og fellesskapsfølelsen med USA. Avsløringene om mishandling av fanger blant annet på Bagram og andre baser i Afghanistan, opprettelsen av Guantanamo-basen på Cuba og mishandling av fanger i Abu Ghraib-fengselet i Irak skapte ytterligere debatt om metodene amerikanske styrker brukte i «krigen mot terror».

Ganske raskt var sikkerhetssituasjonen tilsynelatende stabil i Afghanistan. Regjeringen vektla derfor i større grad det tredje målet, statsbygging og sivil utvikling. Dette målet ble spesielt viktig for den rødgrønne Stoltenberg II-regjeringen. I 2006 lanserte denne regjeringen det såkalte «taktskiftet»; en betydelig styrking av den norske sivile innsatsen for å bidra til å bygge en demokratisk og selvstendig afghansk stat. Da sikkerhetssituasjonen mot slutten av perioden forverret seg kraftig, til tross for omfattende internasjonale bistandsprogrammer og militært engasjement ble ambisjonene i statsbyggingsprosjektet tonet ned.

### 3.2 Historien og Afghanistan i 2001

Afghanistan har gjennom mer enn tusen år vært del av flere sivilisasjoner med opphav i blant annet buddhistiske, persiske og tyrkiske kulturer. Grensene i dagens Afghanistan ble først trukket på slutten av 1800-tallet som følge av de russiske og britiske imperienes økonomiske og strategiske interesser. Mange afghanske ledere har siden vist betydelig evne til å hente politisk og finansiell støtte fra utlandet, med grunnlag i landets strategiske betydning. Inntekter fra utenlandske kilder har historisk vært viktigere for statsfinansene enn mobilisering av lokale ressurser.

Landets forbindelser til verdenspolitikken ble mer framtrødende etter Andre verdenskrig. Afghanske myndigheter spilte på rivaliseringen mellom stormaktene ved å balansere mellom dem for å oppnå økonomisk og politisk støtte. Etter hvert ble de selv trukket inn i den kalde krigen. Dette fikk svært alvorlige konsekvenser for landet. Sovjetunionens invasjon i desember 1979 ble fulgt av en krig som varte i nesten ti år, fram til februar 1989. Afghanistan ble i løpet av disse årene en viktig arena for maktkampen mellom USA og Sovjet-

unionen. USA sendte våpen, penger og utstyr til Afghanistan via Pakistan for å gjøre den afghanske geriljakrigen mot de sovjetiske styrkene så effektiv som mulig. I 1991 gikk Sovjetunionen i oppløsning, og med det opphørte de finansielle bidragene til den afghanske presidenten Mohammad Najibullah. Kommuniststyret i Afghanistan gikk i oppløsning.

Seierherrene – de såkalte «mujahedin» – kunne imidlertid ikke enes om fordeling av makten i landet. Afghanistan gikk inn i en ny og brutal borgerkrig der skiftende allianser og folkegrupper sto mot hverandre.

De lovløse tilstandene borgerkrigen skapte i mange deler av landet var bakteppet for Talibans gradvise maktovertakelse fra midten av 1990-tallet. Mye av landets infrastrukturer lå i ruiner, og folks tillit til de politiske lederne var liten. Mange opplevde at Taliban-regimet bidro til større sikkerhet enn under mujahedinperioden (1992–1996). Talibans brutale maktbruk gjorde dem imidlertid upopulære i deler av befolkningen, framfor alt i byene. Talibans styre vakte også internasjonal fordømmelse spesielt knyttet til menneskerettigheter (behandling av kvinner og en brutal strafferettsutøvelse) og husingen av internasjonale terrorister.<sup>1</sup> Da Taliban falt i 2001, var Afghanistan et fattig og isolert land hvor lite av infrastrukturen og statsapparatet fungerte.

Talibans viktigste motstandere nasjonalt hadde vært Nordalliansen. Mens Taliban sto sterkest blant pashtunere på landsbygda i sør og øst, fant Nordalliansen primært støtte hos andre folkegrupper, som hazaraer, tadsjiker og usbekere. Fraksjonene som utgjorde alliansen var ledet av krigsherrer med ulike regionale maktbaser og interesser, men med en felles front mot Taliban. Under Taliban-perioden hadde Nordalliansen pleiet kontakter med flere internasjonale regjeringer, herunder den amerikanske. Etter Sovjetunionens uttrekning i 1989 engasjerte imidlertid USA seg lite i Afghanistan. Høsten 2001 hadde Nordalliansens ledere kontroll over kun en liten del av landet i nordøst. Alliansen ble ytterligere svekket da deres viktigste leder, Ahmad Shah Massoud, ble drept i et al-Qaida-attentat kun to dager før angrepet på USA i september 2001.

USAs angrep på Taliban-regimet i Afghanistan skulle ikke bli en invasjon med store militære avdelinger. USA ønsket ikke å begå den samme

feilen som Sovjetunionen hadde gjort, som ble trukket dypt inn i afghanske konflikter. Amerikanske myndigheter ville raskt inn med få styrker og gjorde derfor Nordalliansen til sine lokale hovedallierte under invasjonen i oktober 2001. Med tilførsel av store pengebeløp kunne de raskt mobilisere betydelige militsstyrker. Med støtte fra CIA, amerikansk luftmakt og spesialstyrker inntok de Kabul og deretter Kandahar. Bonn-konferansen i desember 2001 formaliserte den endrede maktbalansen i Afghanistan og ga Nordalliansen kontroll over de viktigste ministeriene.

### 3.3 Første fase: Opptakten. OEF og et lett fotavtrykk

Den *første fasen, 2001–2003*, var preget av den USA-ledede «krigen mot terror» og de militære operasjonene for å bekjempe al-Qaida og Taliban. Bonn-avtalens politiske søyle la grunnlaget for en afghansk interimregjering og en såkalt Loja jirga, et tradisjonelt tingmøte, som skulle velge et nytt statsoverhode og en overgangsregjering. Den ble avholdt i juni 2002 og valgte Hamid Karzai som president.

De viktigste aktørene, ikke minst USA og FNs spesialutsending Lakhdar Brahimi, ville ikke gå tungt inn i Afghanistan. Talibans fall og Bonn-avtalen ga derfor Nordalliansen og andre krigsherrer og militsledere, som allerede hadde etablerte maktposisjoner, en ny mulighet til å bli del av den politiske utviklingen.<sup>2</sup> Flere av disse var anklaget for grove menneskerettighetsbrudd og krigsforbrytelser. Mot slutten av denne fasen trappet USA ned de militære operasjonene i Afghanistan og viet mer av sin oppmerksomhet til Irak-krigen, som startet i mars 2003. Samtidig tok NATO over en større del av ansvaret for det militære engasjementet i Afghanistan.

FNs sikkerhetsråd, der Norge satt som valgt medlem i perioden 2001–2002, reagerte raskt på angrepene i USA den 11. september. Den 12. september ble Sikkerhetsrådsresolusjon 1368 enstemmig vedtatt.<sup>3</sup> Resolusjonen bekreftet USAs rett til selvforsvar, men nevnte ikke Afghanistan. Det folkerettslige grunnlaget for de senere operasjonene omhandles i kapittel 10.

NATO uttrykte også raskt støtte til USA. Den 12. september fastslo NATOs råd at angrepet mot

<sup>1</sup> FNs sikkerhetsråd innførte sanksjoner mot Taliban-regimet den 15. oktober 1999 (Sikkerhetsrådsresolusjon 1267 (1999)) og forsterket disse med resolusjon 1333 (2000) den 19. desember 2000.

<sup>2</sup> Sten Rynning, *NATO in Afghanistan: The Liberal Disconnect*, Stanford: University Press, 2012, ss. 80-83.

<sup>3</sup> Sikkerhetsrådsresolusjon (heretter: S/RES) nr. 1368 (2001), 12. september 2001.

USA var å forstå som et angrep på alle NATOs medlemmer, og aktiverte for første gang i alliansens historie Atlanterhavstraktatens artikkel 5 om kollektivt forsvar. Beslutningen var betinget av at angrepet kom utenfra, noe NATO bekreftet den 2. oktober. Det var imidlertid uklart hvordan alliansen skulle følge opp vedtaket. Det hersket derfor betydelig usikkerhet i NATOs hovedkvarter. President Bush ønsket en rask og effektiv operasjon, uten å involvere NATO.<sup>4</sup> Erfaringene fra koalisjonskrigføringen på Balkan bare noen år tidligere hadde vist at koordinering med allierte styrker var tidkrevende og til dels politisk utfordrende. Samtidig var det både av politiske og praktiske grunner umulig å føre krig på egenhånd i Sentral-Asia. Politisk brakte flere internasjonale støtte-spillere større legitimitet. USA fikk med seg Storbritannia og inviterte andre land til å delta i en koalisjon av villige om de hadde noe militært å bidra med. Afghanistan har ingen egen kystlinje, så alle militære forflytninger var derfor også avhengig av samtykke og gjerne støtte fra naboland.

Også i Norge var reaksjonen på terrorangrepene mot USA sterke. Få timer etter angrepene ga statsminister Jens Stoltenberg i en pressemelding uttrykk for medfølelse med det amerikanske folk og for vilje til å bistå:

«Dette er et angrep på USA og det amerikanske folk. Men det er også et angrep på det åpne demokratiske samfunn. Alle demokratier har nå et ansvar for å stå sammen i en kompromissløs kamp mot internasjonal terrorisme».<sup>5</sup>

Som ellers i Europa iverksatte norske myndigheter bred nasjonal sikkerhetsberedskap dagene etter terrorangrepet. Utenriksdepartementets stasjoner over hele verden rapporterte fortløpende om internasjonale reaksjoner på angrepene.

<sup>4</sup> Paul Wolfowitz uttalte følgende om NATOs rolle på en pressekonferanse i NATO, 26. september 2001: «We think we had a collective affirmation of support with what they said with Article Five, and if we need collective action we'll ask for it. We don't anticipate that at the moment... We need cooperation from many countries but we need to take it in appropriately flexible ways». Sitert i Sarah E. Kreps, *Coalitions of Convenience – United States Military Interventions after the Cold War*, Oxford: OUP, 2011, ss. 95–96.

<sup>5</sup> Pressemelding 173/2001, «Statsminister Jens Stoltenberg om terrorangrepene i USA: – En ufattelig katastrofe», regjeringen.no, 11. september 2001.



Figur 3.3 Den 11. september 2001 kapret terrorister fra al-Qaida flere fly og angrep symboltunge mål i USA. Da tvillingtårnene i New York kollapset mistet nær 3 000 mennesker livet.

Foto: Kelly Guenther/Polaris

### 3.3.1 Regjeringsskifte, beslutninger om å bidra og opprettelse av ambassade i Kabul

Høsten 2001 var det bred politisk enighet i Norge om å støtte USA etter angrepet den 11. september. Arbeiderpartiregjeringen som tapte Stortingsvalget den 10. september 2001, signaliserte tidlig at Norge som del av NATO ville bidra til «krigen mot terror». Statsminister Jens Stoltenberg lovet alt uken etter angrepet «Norges fulle støtte, både politisk og praktisk, til amerikanske aksjoner for å bekjempe terrorisme.»<sup>6</sup>

Samtidig hersket det betydelig usikkerhet om måten USA ville svare på, og hva som eventuelt ble forventet militært fra de europeiske allierte. For å være forberedt på eventuelle anmodninger fra USA kartla derfor regjeringen i løpet av noen uker mulige militære bidrag.

Den 7. oktober 2001 innledet USA, sammen med Storbritannia, *Operation Enduring Freedom* (OEF). President Bush sin opprinnelige plan var en kort militær aksjon for å finne de skyldige bak angrepene på USA, og for å avskrekke andre regimer som huset terrorister med internasjonale ambisjoner. På dette tidspunktet forelå det ingen amerikanske planer om et omfattende statsbyggingssprosjekt.

Da den nye koalisjonsregjeringen, ledet av Kjell Magne Bondevik, overtok den 19. oktober 2001, hadde USA fortsatt ikke anmodet Norge om assistanse. Det sikkerhetspolitiske forholdet til

<sup>6</sup> «Motangrep i Norges interesse», *Aftenposten*, 18. september 2001.

USA og NATO veide tungt også for den nye regjeringen, som ønsket å bidra så raskt som mulig. Forsvarsminister Kristin Krohn Devold uttalte senere: «Signaleffekten til amerikanerne om å sende styrken tidlig var viktig. Å være der før jul handlet om relevans.»<sup>7</sup>

Etter hvert vokste bekymringen i embetsverket for at Norge var sent ute med å tilby hjelp. I et notat til forsvarsministeren den 15. oktober vektla FD at Norge hadde en «meget lav militær profil» i den pågående internasjonale terrorbekjempelsen. Flere land, herunder Storbritannia, Frankrike, Canada, Australia og Tyskland, bidro allerede eller hadde tilbudt styrker til OEF. Notatet slo fast: «Den lave militære profilen kan bli et politisk problem i forholdet til både NATO og USA, og kan dessuten medføre at vår informasjonstilgang i forbindelse med *Operation Enduring Freedom* kan bli begrenset.»<sup>8</sup> I midten av november kom den første formelle amerikanske anmodningen om militære bidrag. Da gjaldt det flystøtte til FNs humanitære innsats. På dette tidspunktet hadde tretten andre land, hvorav ti NATO-allierte, allerede tilbudt USA konkret støtte til OEF.

Den 8. november holdt statsminister Bondevik en redegjørelse for Stortinget der han beskrev terroranslagene mot USA som en krigserklæring mot «den internasjonale rettsorden, mot internasjonalt samkvem, mot frie og åpne samfunn, mot toleranse, og mot selve menneskeverdet».<sup>9</sup> I samme redegjørelse understrekte statsministeren den brede politiske enigheten i Norge om støtten til USAs «krig mot terror». Internt i koalisjonsregjeringen var det imidlertid spenninger. For Høyre og utenriksminister Jan Petersen og forsvarsminister Krohn Devold var det bilaterale forholdet til USA en grunnleggende politisk prioritering som tilsa at norske myndigheter leverte militære bidrag til USA så raskt som mulig.<sup>10</sup> Kristelig Folkeparti (KrF) og Venstre (V) ønsket en mer forsiktig tilnærming til «krigen mot terror». Disse spenningene i koalisjonsregjeringen ble spesielt tydelige da USA to år senere ba Norge om bidrag til krigen i Irak.<sup>11</sup>

Den 30. november 2001 holdt Den utvidede utenrikskomité et lukket møte i Stortinget om mulige styrkebidrag til Afghanistan.<sup>12</sup> Fremskrittspartiet (FrP) og Sosialistisk Venstreparti (SV) hevdet at denne innsatsen var så betydningsfull at debatten måtte føres for et åpent Storting. Utenriksminister Petersen og forsvarsminister Devold holdt derfor den 5. desember en åpen redegjørelse for Stortinget. Så snart det var politisk enighet om bidragene, handlet Forsvaret raskt og sendte en blanding av profilerte bidrag som C-130 transportfly og F-16 jagerfly, og styrker på områder der Norge ble oppfattet å ha spesialkompetanse, som mineryddere og spesialstyrker med vinter- og høyfjellsfering. Forsvarets bidrag omtales i kapittel 4 og 5. Selv om Norge hadde vært relativt sent ute med å komme med et konkret tilbud høsten 2001, gikk det raskt å få styrker på bakken i Afghanistan da beslutningen var tatt.

Samtidig som regjeringen diskuterte styrkebidrag til Afghanistan, åpnet Utenriksdepartementet i desember 2001 den første norske ambassaden på afghansk jord. Inntil da hadde Afghanistan vært sideakkreditert til den norske ambassaden i Islamabad.

Naturkatastrofer og den lange borgerkrigen hadde gjort over fem millioner afghanere nødhjelpstrengende. Nødhjelpsagene sto i fare for å tømmes eller plyndres. Ambassaden i Kabul skulle bistå i å håndtere denne humanitære krisen. Norske myndigheter hadde i flere tiår støttet norske ikke-statlige organisasjoner (NGOer) som Kirkens Nødhjelp og Afghanistankomiteen, som drev prosjekter både i Afghanistan og Pakistan. De siste to tiårene hadde Norge bidratt med nærmere én milliard kroner i humanitær innsats til Afghanistan. Det meste av støtten gikk gjennom FN. Norge økte den 12. oktober 2001 den humanitære innsatsen i Afghanistan fra omkring 100 til 300 millioner kroner.<sup>13</sup>

Utenriksdepartementet hadde tidlig i 2001 påtatt seg formannskapet i 2002 i den internasjonale givergruppen for humanitær innsats, *Afghanistan Support Group* (ASG). Ambassaden skulle derfor også bistå norske myndigheters gjennomføring av dette vervet. Med formannskapet i ASG

<sup>7</sup> John Inge Hammersmark, *Utviklingen av norske spesialstyrker*, masteroppgave Forsvarets stabsskole, 2010, s. 54.

<sup>8</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Mulig norsk ubåtstøtte til stanavformed/stanavforlant», 15. oktober 2001.

<sup>9</sup> Statsminister Kjell Magne Bondevik, «Redegjørelse om situasjonen etter terrorangrepene mot USA», regjeringen.no, 8. november 2001.

<sup>10</sup> Utvalgets høring, 19. oktober 2015.

<sup>11</sup> Utvalgets høring, 21. oktober 2015.

<sup>12</sup> Sak behandlet 30. november 2001 i den utvidede utenrikskomité og innbrakt for Stortinget [...] «Afghanistan. Mulige norske styrkebidrag.», stortinget.no, 5. desember 2001. Se også FD, notat til forsvarsministeren, «Mulige militære bidrag til operasjon enduring freedom/humanitær støtteoperasjon og eventuell internasjonal sikkerhetsstyrke i Afghanistan», 26. november 2001.

<sup>13</sup> St.prp. nr. 8 (2001–2003) om humanitær bistand i forbindelse med krisen i Afghanistan, regjeringen.no





Figur 3.4 Statsminister Kjell Magne Bondevik og forsvarsminister Kristin Krohn Devold i Stortinget den 8. november, før redegjørelsen om situasjonen etter terrorangrepene den 11. september. Norge var innstilt på å støtte USA i «krigen mot terror».

Foto: Knut Falch/SCANPIX

lå mye til rette for at Norge kunne bli en viktig sivil aktør i gjenoppbyggingsarbeidet i landet.

I de første rapporteringene i forbindelse med åpningen av ambassaden i desember 2001 understreket UD behovet for en langsiktig politisk løsning i et land der de humanitære behovene var meget store og de interne konfliktene ikke var løst.<sup>14</sup> Det norske utviklingsengasjementet behandles i kapittel 6 og 7.

### 3.3.2 Bonn-prosessen: Grunnlaget for en ny afghansk stat

Grunnlaget for en ny afghansk stat og nye demokratiske institusjoner ble lagt under en stor internasjonal konferanse i FN-regi i Bonn mellom 27. november og 5. desember 2001. I tillegg til representanter fra det internasjonale samfunnet deltok 25 afghanske delegater fra fire hovedgrupper. Forhandlingene startet før Taliban var beseiret, og Taliban ble ikke invitert. Det var utelukket for USA å inkludere Taliban så kort tid etter terrorangrepene. Heller ikke FN gjorde mye for å invitere Taliban. Det skyldtes både press fra USA og antakelser i FN-systemet om at de moderate i Taliban kunne nå senere.<sup>15</sup> Det var på dette tidspunktet også et spørsmål om hvorvidt Taliban som politisk bevegelse ville overleve det militære nederlaget. FNs spesialutsending til Afghanistan, Lakhdar

Brahimi, og mange andre mente imidlertid i ettertid at muligheten for en tidlig politisk løsning dermed glapp.<sup>16</sup>

Norge deltok ikke direkte i forhandlingene som ledet til Bonn-avtalen. Prosessen ble fulgt nøye i Oslo, og den norske FN-delegasjonen i New York rapporterte hyppig om utviklingen i forberedelsene til Bonn-konferansen. Norske myndigheter fulgte spesielt med på at tradisjonelt viktige norske politikkområder som kvinners og barns rettigheter ble ivaretatt i avtalen.<sup>17</sup> Da avtalen var i havn, ble den i Norge, som i de fleste øvrige land, ansett som et diplomatisk gjennombrudd. UD brukte suksessen i Bonn som utgangspunkt til å be internasjonale givere om å bidra til oppbyggingen av Afghanistan.<sup>18</sup> I den norske regjeringens perspektiv var statsbygging nødvendig for at terrorbekjempelse skulle lykkes. Bonn-avtalens tre søyler, institusjonsoppbygging, sikkerhet og utvikling, var nettopp et uttrykk for den tette koblingen mellom disse to målene.<sup>19</sup>

#### *Første søyle: institusjonsbygging*

FNs spesialutsending Brahimi hadde i utgangspunktet understreket at FN og det internasjonale samfunnet burde ha et såkalt «lett fotavtrykk» i Afghanistan. Det innebar at afghanerne selv skulle lede gjenoppbyggingen, med bistand fra FN og det internasjonale samfunnet. I motsetning til andre internasjonale statsbyggingsprosjekter på denne tiden, som i Øst-Timor og Kosovo, ledet ikke FN selv en midlertidig siviladministrasjon i landet.

Bonn-avtalen etablerte en afghansk interim-regjering ledet av Hamid Karzai som var pashtuner med bakgrunn i en prominent familie i Kandahar. Avtalen fastslo også at en ekstraordinær (emergency) Loya jirga skulle avholdes for å velge et nytt statsoverhode og en overgangsregjering. President- og parlamentsvalg skulle holdes innen to år etter opprettelsen av overgangsregjeringen. Møtet berammet i Bonn-avtalen ble holdt i juni 2002. Det internasjonale samfunnet, særlig USA, hadde stor innflytelse på den ekstraordinære Loya jirgaen.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Ibid., utvalgets høringer, 14. januar og 29. april 2016.

<sup>17</sup> Rapport fra FN-delegasjonen, «SR. Afghanistan. Res. 1419 vedtatt», 26. juni 2002.

<sup>18</sup> Notat fra Asia-seksjonen til Samordningsenheten for Sikkerhetsrådet, «Uformelle konsultasjoner i Sikkerhetsrådet 12. juli om Afghanistan ledet av USG Prendergast», 12. juli 2002.

<sup>19</sup> Utvalgets høring, 13. november 2015.

<sup>20</sup> Thomas Ruttig, «The Failure of Airborne Democracy. The Bonn Agreement and Afghanistan's Stagnating Democratization», *Afghanistan Analyst Network*, 2012.

<sup>14</sup> UD, notat fra HUM-seksjonen til utenriksministeren, «Afghanistan. Humanitær bistand», 1. oktober 2001.

<sup>15</sup> Lakhdar Brahimi, «A New Path for Afghanistan», *New York Times*, 7. september 2008.

Flere ulike slike jirgaer ble holdt i årene som fulgte. De skulle bidra til å forankre myndighetenes legitimitet i befolkningen.

Flere afghanske og internasjonale beslutningstakere, inkludert FNs spesialutsending, mente at en sentralstyrt stat var å foretrekke. Frykten var at uten en sentralstyrt statsform ville de lokale krigsherrene bli enda sterkere og i verste fall bringe landet ut i en ny borgerkrig. Krigsherrene skulle heller føres inn i sentrale styringsmekanismer. Informasjon om krigsherrenes alvorlige forbrytelser ble holdt tilbake, blant annet av FN-misjonen i landet, *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA).<sup>21</sup>

I ettertid har flere påpekt at valget av en sentralstyrt statsform kombinert med at uformelle maktstrukturer fortsatt eksisterte, var opphavet til en rekke problemer i statsbyggingsprosessen. Tidligere krigsherrer som satt i regjeringen eller i parlamentet arbeidet samtidig for å styrke egne interesser og allianser i provinsene. Slik kunne sentralregjeringens egne medlemmer motarbeide regjeringens politikk gjennom maktspill som lå utenfor sentralmyndighetenes og det internasjonale samfunnets kontroll. Presidenten spilte også i stadig større grad et komplekst nasjonalt alliansespill for å sikre sin egen maktbase. Dette undergravde de bredere demokratiseringsprosene det internasjonale samfunnet og afghanske reformister søkte å sette i gang.

#### *Andre søyle: sikkerhet*

Bonn-avtalen hadde også en sikkerhetssøyle. Den kom til uttrykk i FNs sikkerhetsråds etablering av en internasjonal styrke, *International Security Assistance Force* (ISAF), med resolusjon 1386 den 20. desember 2001. ISAF var først underlagt britisk ledelse. Storbritannia hadde i utgangspunktet akseptert lederskapet for tre måneder. Planen var at ledelsen av ISAF skulle rotere mellom land som var villige til å påta seg ansvaret. Mandatet var å sørge for sikkerhet i Kabul og omkringliggende områder, og operasjonen gikk parallelt med OEF. Ettersom Bonn-avtalen la vekt på afghanernes eget ansvar i oppbyggingen av staten, var det viktig for ISAF å bistå i kompetansebygging av afghanske sikkerhetsstyrker. I praksis ble denne oppgaven ISAFs viktigste oppgave først rundt

2010–2011; amerikanske styrker hadde startet opptrening tidligere i OEF.

#### *Tredje søyle: utvikling*

Over 60 land og 20 internasjonale organisasjoner støttet opp om Bonn-avtalen og de afghanske interimmyndighetene. Internasjonale givere lovet i Tokyo i januar 2002 tilsammen 5,1 milliarder dollar i bistand.<sup>22</sup> Tokyo-konferansen ble starten på en rekke årlige giverkonferanser der det internasjonale samfunnet og afghanske myndigheter etablerte retningslinjer og planer for bistanden til statsbyggingsprosjektet. Allerede på dette tidspunktet forsøkte den afghanske finansministeren Ashraf Ghani å få mer av utviklingspengene kanalisert gjennom afghanske myndigheter i håp om å styrke myndighetenes legitimitet og derigjennom øke stabiliteten i landet. Norge tok som formann i ASG tidlig til orde for at afghanske myndigheter selv i størst mulig grad skulle forvalte pengene. Svake afghanske strukturer og internasjonale givere med behov for politisk synlighet gjorde imidlertid at nær 80 prosent av den internasjonale bistanden gikk utenom landets statsbudsjett. Norsk humanitær innsats og bistand til Afghanistan behandles i kapittel 6 og 7.

#### *Fragmentering*

Manglende koordinering mellom giverlandene og afghanske myndigheter, svake formelle afghanske institusjoner og giverlands behov for politisk synlighet førte tidlig til fragmentering av den internasjonale bistanden. Et eksempel på fragmentering i statsbyggingen var den internasjonale fordelingen av ansvarsområder innen sikkerhetssektoren. Fem land påtok seg ulike sektorer innen sikkerhetsapparatet: USA tok ansvaret for å bygge opp den afghanske hæren, mens Tyskland skulle stå for oppbyggingen av politistyrkene. Italia fikk ansvaret for rettssystemet, mens Storbritannia skulle stå for narkotikabekjempelsen. Endelig skulle Japan stå for demobilisering og reintegrering av de væpnede militsgruppene. De fleste av landene hadde ikke spesielle forutsetninger for å håndtere de tildelte områdene og koordinerte i liten grad seg imellom. Afghanske myndigheter ble dermed ofte stående utenfor grunnleggende prosesser i oppbyggingen av egen stat.

<sup>21</sup> Aziz Hakimi og Astri Suhrke, «A Poisonous Chalice: The Struggle for Human Rights and Accountability in Afghanistan.» *Nordic Journal of Human rights*, 31(2) 2013, s. 202–204.

<sup>22</sup> Co-chairs' Summary of Conclusions, «The International Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan», mofa.go.jp, 21.-22. januar 2002; Afghanistan Ministry of Finance, «Development Report», mofa.gov.af, 2010.

### 3.4 Andre fase: Statsbygging med økende ambisjoner militært og sivilt

Den *andre fasen*, 2002–2006, var preget av politiske optimisme og et økende ambisjonsnivå for statsbygging både militært og sivilt. Det offentlige ordskiftet i Norge var også preget av optimisme. Militært var tilsynelatende det vanskeligste over. Nå gjensto gjenreisningen. Allerede den 5. desember 2001, før Kandahars fall, slo utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson fast i Stortinget at: «USA og de allierte er i ferd med å vinne krigen i Afghanistan. Nå må vi sørge for ikke å tape freden.»<sup>23</sup>

I denne fasen overtok NATO ansvaret for ISAF og FN vedtok å utvide ISAF til å dekke hele Afghanistan. Plattformen NATO valgte for utvidelsen var de såkalte gjenoppbyggingslagene, *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), eller stabiliseringslag i norsk fortolkning. Den internasjonale og norske bistanden økte. Det var imidlertid ikke udelte optimisme som rådet i denne perioden. Allerede i 2002 og 2003 rapporterte både norsk UD og Etterretningstjenesten om en bekymringsfull sikkerhetsutvikling og alvorlige interne afghanske konflikter. Dette var bekymringer amerikanske og andre internasjonale diplomater delte.<sup>24</sup> Tilliten i den afghanske lokalbefolkningen til lokale makthavere var lav etter mange år med borgerkrig, og forventningene til hva internasjonal tilstedeværelse kunne utrette var urealistiske.

#### 3.4.1 NATO overtar ISAF-ledelsen, ISAF utvides og Norge overtar et PRT

Da de første norske avdelingene begynte å operere i Afghanistan i januar 2002, hadde den USA-ledede koalisjonen oppnådd ett av sine tre mål: Taliban-regimet hadde falt. Samtidig gjensto det å finne Osama bin Laden samt å sikre at Afghanistan ikke igjen skulle huse tilsvarende terrorister. Operation Enduring Freedom fortsatte derfor med stor styrke ut over våren og sommeren 2002, særlig i Sør- og Øst-Afghanistan. Etter USAs invasjon av Irak i mars 2003 hadde imidlertid USA verken tid eller ressurser til å videreføre operasjonen

i hele Afghanistan. Samtidig vokste erkjennelsen i NATO om at det rullerende lederskapet av ISAF ikke var hensiktsmessig. Tyrkia hadde under sitt lederskap hatt behov for støtte fra NATO. Det var vanskelig å få allierte til å påta seg lederskapet for en operasjon som ikke var forankret i alliansen. De ledende ISAF-bidragssyterne Tyskland, Nederland og Canada anmodet derfor om et økt NATO-engasjement og en større rolle for ISAF i Afghanistan.<sup>25</sup> Det skulle kulminere i at NATO tok ansvaret for ISAF i august 2003.

I 2002 og 2003 var ISAF fremdeles en begrenset operasjon som besto av omkring 5 000 soldater med et stabiliseringsoppdrag avgrenset til Kabul og omkringliggende områder. Norges militære engasjement i Afghanistan i 2002 og første halvdel av 2003 var konsentrert i OEF. De norske bidragene til ISAF i samme periode var små. Den innledende norske prioriteringen av OEF må ses i lys av NATOs beslutning om å aktivere artikkel 5. Norge hadde en sterk sikkerhetspolitisk interesse av å demonstrere solidaritet med sin nærmeste allierte i NATO, USA.

Før møtet i NATOs råd den 16. april 2003, der anmodningen om økt NATO-engasjement skulle drøftes, var Norges politikk å støtte en styrket rolle for NATO i ISAF. Regjeringen hadde vært gjennom en vanskelig debatt om norsk engasjement i Irak-krigen. Den amerikanske ambassaden i Oslo hadde sent høsten 2002 henvendt seg til norsk UD med forespørsel om norske militære bidrag til en krig mot Irak. Diskusjonen ble en belastning for koalisjonsregjeringen. Høyre mente Norge burde bidra. Det kunne ha negative konsekvenser for forholdet til USA å avslå anmodningene om bidrag. KrF, V og opposisjonen mente det var problematisk å være med i en operasjon uten FN-mandat og som ble oppfattet å være i utakt med folkeretten.<sup>26</sup>

NATOs ledelse av ISAF ble i regjeringen oppfattet som en mulighet for å styrke NATOs relevans i lys av Bush-administrasjonens alenegang og det vanskelige transatlantiske forholdet som hadde oppstått rundt Irak-krigen i 2003. Et NATO-ledet ISAF ville gi Norge mulighet til å bidra til NATOs relevans i «krigen mot terror».<sup>27</sup> Norge bygget derfor opp sitt militære bidrag for å styrke NATO og for å motvirke at koalisjoner av villige

<sup>23</sup> Sak behandlet 30. november 2001 i den utvidede utenrikskomité og innbrakt for Stortinget [...], «Afghanistan. Mulige norske styrkebidrag», stortinget.no, 5. desember 2001.

<sup>24</sup> Rapport fra ambassaden i Washington, «Kampen mot terrorisme, lunsj samtale med [kan ikke offentliggjøres]», 9. november 2001; rapport fra ambassaden i Kabul, «Sikkerhetssituasjonen», 18. august 2002 og Ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Situasjonen i Mazar-E-Sharif», 4. juni 2002.

<sup>25</sup> NATO, «Press lines on NATO decision on support to ISAF», 16. april 2003. På dette tidspunktet stilte NATO-land nesten 95 % av ISAF-styrken.

<sup>26</sup> Utvalgets høring, 21. oktober 2015.

<sup>27</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Norges styrkebidrag til operasjonene i Afghanistan», 16. mai 2003.

ble det mest attraktive alternativet i Washington, D.C.

Også for andre europeiske land framsto bidrag til en NATO-ledet og utvidet ISAF-operasjon som en mulighet til å opprettholde et godt bilateralt forhold til USA uten å sende tropper til krigen i Irak. Afghanistan forble et felles og relativt ukontroversielt prosjekt og dermed en mulighet til å pleie det transatlantiske forholdet.

Ifølge FD ville en NATO-ledelse av ISAF gi økt forutsigbarhet i arbeidet for sikkerhet og stabilitet i Afghanistan.<sup>28</sup> Alliansen ble en sentral medgarantist for stabilitet og fredelig utvikling i Afghanistan. Det ville ikke lenger være snakk om et tidsbegrenset engasjement for enkelte allierte, men en langvarig forpliktelse for samtlige NATO-land. NATO-delegasjonen understreket også at en mislykket NATO-operasjon i Afghanistan ville være ødeleggende både for Afghanistan og alliansens framtid. Medlemslandene måtte derfor gi ISAF høy politisk prioritet og avsette nødvendige ressurser til oppdraget.<sup>29</sup>

### 3.4.2 Utvidelse av ISAF gjennom PRT

Samtidig som NATO overtok ledelsen av ISAF den 11. august 2003, anmodet president Karzai om en utvidelse av ISAFs mandat til å gjelde utenfor Kabul-området. I mange provinser hadde tidligere kommandanter tatt makten eller blitt innsatt av amerikanske styrker etter Talibans fall.<sup>30</sup> Lokale konflikter gjorde det vanskelig for humanitære organisasjoner å få tilgang til en sivilbefolkning med store behov. Også FNs spesialutsending Brahimi, som i utgangspunktet hadde ønsket et lett internasjonalt fotavtrykk, mente at ISAF burde utvide operasjonsområdet. En rekke ikke-statlige organisasjoner (NGOer), herunder flere norske, sendte både i 2003 og 2004 brev til NATOs ambassadører der de oppfordret NATO til å sende styrker ut i provinsene i Afghanistan.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Melding fra FD til NATO-delegasjonen, «Møte i NATOs råd 11. april 2003 – NATO støtte til ISAF», 11. april 2003.

<sup>29</sup> Melding fra NATO-delegasjonen, «Spørsmålet om fremtidig norsk deltakelse i Afghanistan», 26. mai 2003.

<sup>30</sup> Som Ahmed Rashid skriver, de var «(...) a cheap and beneficial way to retain US allies in the field who might even provide information about al Qaeda». Ahmed Rashid, *Descent into Chaos. The U.S. and the disaster in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, New York: Penguin Group, 2008, s. 129.

<sup>31</sup> Rapport fra NATO-delegasjonen med vedlagt brev fra International Crisis Group datert 23. april 2004, «Afghanistan. ICG oppfordrer NATO-landene til økte bidrag til ISAF», 28. april 2004.



Figur 3.5 ISAF HQ i Kabul.

Foto: Torbjørn Kjosvold/Forsvaret

NATO-styrkene trengtes for å trygge NGOenes arbeid.

Løsningen ble en utvidelse av ISAF gjennom en rekke *Provincial Reconstruction Teams* (PRTer). PRTene skulle i utgangspunktet bestå av mindre militære enheter og sivile elementer. Hovedformålet var å bidra til å styrke sentralmyndighetenes kontroll i provinsene.

Utvidelsen gjennom PRTer bidro til en fragmentering av den internasjonale innsatsen. Med økt tilstedeværelse av internasjonale styrker i PRTer ble militæret også en stadig tyngre premiss- og tjenesteleverandør for bistanden. Hvert land hadde ulik tilnærming til konseptet, og mange land brukte store ressurser på «sine» provinser. Utviklingen i provinsene ble ulik, og de mest konfliktfylte provinsene fikk ofte mer bistand enn roligere områder. Dette skapte uro og misnøye og undergravde sentraliseringsprosjektet det internasjonale samfunnet i utgangspunktet støttet. Ettersom PRT-strukturen vokste, minskete FNs fotavtrykk. PRT-strukturen overskygget sivil innsats og bidro til en forsterkning av den militære ledelsen av det internasjonale engasjementet. PRT-strukturen omtales nærmere i kapittel 8.

### Norske vurderinger om deltakelse i PRT

Norske myndigheter forsøkte å påvirke utformingen av PRT-konseptet i NATOs råd. Konseptet var vagt definert og NATO la opp til en fleksibel modell som kunne tilpasses de ulike bidragslandene økonomiske og ressursmessige forutsetninger og ønsker.<sup>32</sup> Norske myndigheter var bekymret for at PRT-konseptet innebar at Forsvaret skulle gjennomføre bistandsarbeid.<sup>33</sup> Dette ønsket ikke norske myndigheter, som mente gjenoppbygging og bistandsinnsats krevde spesial-

kompetanse som Forsvaret ikke hadde.<sup>34</sup> PRTer kunne føre til en uheldig sammenblanding av militære og sivile roller.<sup>35</sup> Dette igjen kunne true humanitære organisasjoners sikkerhet og det humanitære rom (se kapittel 6 og 8). Norske myndigheter hadde sommeren og høsten 2003 fått sterk kritikk fra humanitære organisasjoner for å finansiere et norsk ingeniørkompani som skulle rydde miner i Irak med bistandsmidler. UD påpekte samtidig at PRTet var det mest relevante bidraget til ISAF på kort sikt, blant annet fordi opplæring av en afghansk hær og afghansk politi ville være avhengig av støtte fra PRTene.<sup>36</sup>

Høsten 2003 tok Norge til orde for en enhetlig modell for PRTene, og for at NATO endret navnet til regionale stabiliseringslag – *Provincial Stabilisation Teams*. Å kalle lagene PSTer ville gi et riktigere bilde av en prosess der de militære stabiliserte og skapte sikkerhet for en separat utvikling gjennom sivil innsats.<sup>37</sup> Norges forslag fikk støtte fra flere allierte, men PRT-konseptet var allerede godt forankret i alliansen. Selv om modellen først ble introdusert av USA innen rammen av OEF, var særlig Tyskland en pådriver for å legge PRT-strukturen til grunn for utvidelsen av ISAF. Norske myndigheter støttet dette vedtaket.

Da forespørselen om bidrag til PRTer kom, ble deltakelse sett som en del av allianseforpliktelsene.<sup>38</sup> Norge hadde støttet ISAF-utvidelsen, og PRTer var plattformen for denne. FD ba Forsvarsstaben (FST) om å vurdere logistikkmuligheter,

sanitet og trusselvurderinger i flere områder der det var PRTer, herunder Maimana, Jalalabad og Ghazni.<sup>39</sup> Forsvaret vurderte provinser i øst og sør som mest risikable, og anbefalte på grunnlag av trusselnivå og praktiske hensyn som logistikk deltakelse i nord framfor i sør.<sup>40</sup>

UD stilte seg også positiv til deltakelse, men understreket behovet for et tydelig skille mellom militære og sivile oppgaver. Et internt notat i UD påpekte at i valget mellom å bidra til de britisk-ledede PRTene i Mazar-i-Sharif eller i Maimana, var sistnevnte å foretrekke fordi det faktisk var sikkerhetsutfordringer i provinsen.<sup>41</sup> Dermed ville de norske militære ha noe å gjøre innen sitt ansvarsområde og ikke gå inn på bistandsagendaen i fravær av andre oppgaver.<sup>42</sup> Britiske myndigheter forsikret sommeren 2003 overfor norsk UD at de ikke så det som PRTets militære styrkers oppgave å drive gjenoppbygging.<sup>43</sup> Dette kan også ha bidratt til å overbevise UD om nytten av PRT-konseptet og av å støtte et britisk-ledet PRT.

Den 6. mai 2004 annonserte regjeringen at Norge skulle bidra med inntil 30 soldater i det britiske PRTet i Maimana, i Faryab provins.<sup>44</sup>

#### Norsk overtakelse av PRTet i Faryab

USA hadde allerede i 2003 begynt å oppfordre allierte til å påta seg lederansvar for et PRT. Også EUs spesialutsending til Afghanistan, Francis Vendrell, og FNs spesialutsending til Afghanistan, Lakdhar Brahimi, oppfordret ved ulike anledninger i 2003 norske myndigheter til å ta på seg ansvaret for ett av PRTene. FD advarte mot en slik oppgave fordi det ville medføre omfattende kostnader både i form av personell og materiell. En eventuell framtidig medvirkning til PRTer burde begrenses til deltakelse i et PRT under et annet lands ledelse.<sup>45</sup>

<sup>32</sup> NATO: «Broad principles governing the operation of provincial reconstruction teams (PRTs) under a new united Nations security Council mandate for an expanded ISAF», 14. oktober 2003 (SG (2003) 1157-AS 1)

<sup>33</sup> Notat UD, «Afghanistans politiske dagsorden og NATOs fremtidige rolle», 16. september 2003 og ambassaden i Kabul, «NATOs overtagelse av kommandoen over ISAF», 13. august 2003.

<sup>34</sup> Internt notat UD, «Afghanistan. Provincial Reconstruction Teams. Eventuell norsk medvirkning», 17. august 2003; Ida Maria Oma, *Small states and burden-sharing in allied operations abroad – the case of Norway in ISAF*, PhD University of Oslo, 2014, s. 66.

<sup>35</sup> Utvalgets høringer, 18. mai, 19. oktober og 28. oktober 2015. Rapport fra ambassaden i Kabul, «NATOs overtagelse av kommandoen over ISAF», 14. august 2003.

<sup>36</sup> Internt notat UD, «Afghanistan. Provincial Reconstruction Teams. Eventuell norsk medvirkning», 17. august 2003.

<sup>37</sup> Melding fra NATO-delegasjonen, «Foran ministermøtene i NATO: en Alliansen i forandring. For mange utfordringer på samme tid?», 25. november 2003; melding fra UD til NATO-delegasjonen, «Afghanistan. Utvidet NATO-rolle. Instruks», 8. oktober 2003; utvalgets høring, 12. november 2015.

<sup>38</sup> Utvalgets høringer, 19. oktober og 12. november 2015. Notat fra FD II til FD III, «Strategi i Afghanistan 2006–2007», 2. februar 2005.

<sup>39</sup> Melding fra FD til FST, «ISAF – PRT», 15. januar 2015.

<sup>40</sup> Rapport fra UD, «Afghanistan. Provincial Reconstruction Teams. Eventuell norsk medvirkning. Innspill», 17. august 2003; UD, «Afghanistan. NATOs rolle. Norske holdninger», 10. september 2003.

<sup>41</sup> Internt notat UD, «Britisk, norsk og finsk PRT i Meymaneh – sivilt bidrag», 8. mars 2004.

<sup>42</sup> Rapport fra ambassaden i Kabul, «Sikkerhetssituasjonen i det nordlige Afghanistan og det britiske PRTs rolle – briefing for NATO-kretsen på den britiske ambassaden», 15. oktober 2003.

<sup>43</sup> Rapport fra ambassaden i London angående PRT i Afghanistan, 17. juli 2003.

<sup>44</sup> FD, pressemelding 14/2004 «Norge styrker innsatsen i Afghanistan», 6. mai 2004.

<sup>45</sup> Notat fra FD II til forsvarsministren, «Norges styrkebidrag til operasjonene i Afghanistan», 16. mai 2003.



I september 2004 henvendte britiske myndigheter seg til norske myndigheter og foreslo at Norge tok over ledelsen av PRTet i Maimana. ISAF-utvidelsen var i full gang, nye PRTer ble opprettet og britiske myndigheter forberedte seg på å flytte soldater og materiell sørover. Forsvarsledelsen var fortsatt kritisk til å påta seg et slikt ansvar. Dette lå langt utenfor noe Norge hadde gjort tidligere og var i tillegg dyrt. Det ville bli en stor utfordring å stille nok styrker til et PRT. Selv om sikkerhetssituasjonen i nord ble antatt å være bedre enn i Kabul i 2004, understreket Forsvarsstaben at det kunne endre seg om man gjennom etableringen av et PRT begynte å utfordre «forhold omkring smugling, narkotikaproduksjon og de lokale krigsherrenes maktapparat.»<sup>46</sup> Å ha et selvstendig norsk ansvar over en provins gjorde det vanskelig å trekke seg fra oppdraget om det skulle bli ønskelig.<sup>47</sup> Forsvarsstaben anbefalte i stedet å videreføre satsningen i Kabul, som omtalt i kapittel 4.<sup>48</sup>

Til tross for den militærfaglige vurderingen, valgte norske myndigheter å overta ledelsen for PRT Maimana. Utgangspunktet var et mindre militært oppsett enn det Forsvarsstaben hadde anbefalt. Oppfatningen i FD var at Norge måtte «bidra konstruktivt til ISAF-utvidelse gjennom deltakelse i PRT og andre nødvendige kapasiteter for at NATO skal lykkes.»<sup>49</sup> Norge kunne gjennom å overta ledelsen av et PRT demonstrere tydelig støtte til NATO.<sup>50</sup> Også ønsket om å pleie det bilaterale forholdet til Storbritannia spilte inn på beslutningen.<sup>51</sup>

Forespørselene om norsk overtakelse av et PRT falt videre sammen med begynnende norske planer om å trekke seg ut av OEF og konsentrere innsatsen om ISAF.<sup>52</sup> Siden ISAF ikke i samme grad var en terrorbekjempende operasjon, kunne Norges innsats ved utgangen av 2003, når de norske spesialstyrkene var trukket ut (se kapittel 5),

framstå som svekket. Et bidrag til et PRT kunne bøte på dette.

### 3.4.3 Regjeringsskiftet

I Norge førte Stortingsvalget i 2005 til regjeringsskifte og ny koalisjonsregjering bestående av Arbeiderpartiet (AP), SV og Senterpartiet (SP), ledet av Jens Stoltenberg. Med SV i regjeringen stilnet noe av den offentlige, politiske kritikken mot det norske militære engasjementet i Afghanistan. Dette bidro til at norske regjeringers støtte til ISAF og NATO ikke ble alvorlig utfordret, selv om opinionsundersøkelser viste at det var delte meninger om hvorvidt norske styrker skulle trekkes ut eller bli i Afghanistan (se kapittel 11).

Den militære deltakelsen i Afghanistan var en kilde til intern uro i SV og spenninger i regjeringen Stoltenberg II. I opposisjon hadde SV kritisert OEF og det de betegnet som en amerikansk angrepskrig i Afghanistan. ISAFs stabiliseringsmandat hadde SV derimot støttet. I posisjon var derfor kravet at all norsk militær innsats skulle være i ISAF. Avvikling av OEF-bidraget ble formelt nedfelt i regjeringsplattformen «Soria Moria». De kontroversielle sidene ved måten USA drev internasjonal terrorbekjempelse var én av grunnene til regjeringen Stoltenberg II sin beslutning om å avslutte engasjementet i OEF.<sup>53</sup>

Dette var for øvrig ikke en vanskelig beslutning å ta for regjeringen. Norske myndigheter hadde i praksis dreid stadig mer av innsatsen over mot ISAF før regjeringsskiftet i 2005. Ambassaden i Washington rapporterte riktignok i forkant av regjeringsskiftet at den amerikanske administrasjonen ville uttrykke skuffelse dersom Norge gikk ut av OEF og Irak, men i praksis fikk disse beslutningene små konsekvenser for det bilaterale forholdet.<sup>54</sup>

## 3.5 Tredje fase: Opprøret tiltar, helhetlig tilnærming og et norsk «taktskifte»

I den *tredje fasen, 2006–2011*, ble det åpenbart at Taliban igjen hadde bygget opp betydelig militær kapasitet med støtte fra deler av det pakistanske sikkerhetsapparatet. Utvidelsen av ISAF til det

<sup>46</sup> Melding fra FST til FD, «Forsvarsstabens vurdering av satsningsområde i Afghanistan», 27. august 2004.

<sup>47</sup> Melding fra FST til FD, «Forsvarsstabens presisering av forhold ved overtakelse av PRT Maymane», 12. november 2004.

<sup>48</sup> Melding fra FST til FD, «Forsvarsstabens vurdering av satsningsområde i Afghanistan», 27. august 2004.

<sup>49</sup> Notat fra FD II til FD III, «Strategi i Afghanistan 2006–2007», 2. februar 2005.

<sup>50</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Sivil innsats i norsk-ledet PRT i Meymaneh», 20. desember 2004; Oma, 2014, s. 81.

<sup>51</sup> Oma, 2014, s. 79.

<sup>52</sup> Notat fra FST til FD, «Informasjon om provinsial reconstruction team (PRT) i Afghanistan, og vurdering av eventuell norsk deltakelse», 29. august 2003.

<sup>53</sup> Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget, «Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren», regjeringen.no, 8. februar 2006.

<sup>54</sup> Melding fra ambassaden i Washington, «USA. Norge etter regjeringsskiftet. Irak, Afghanistan», 18. oktober 2005.

sørlige og østlige Afghanistan ble møtt av uventet sterk motstand. Amerikanske kontra-terror operasjoner i samarbeid med lokale afghanske partnere hadde allerede i 2002–2004 skapt motreaksjoner. De forsterket seg i de påfølgende årene.<sup>55</sup> Manglende koordinering mellom sivile aktører kombinert med stadig større bistandssummer var i ferd med å skape alvorlige korrupsjonsproblemer og etablerte parallelle byråkratiske maktstrukturer. De forsterket seg i de påfølgende årene. FN forble marginalisert og i praksis underlagt militære premisser. President- og parlamentsvalgene var preget av valgjuks og bidro til tiltagende pessimisme både i den afghanske befolkningen og i det internasjonale samfunnet. I NATO begynte arbeidet med en såkalt helhetlig tilnærming for å trekke flere sivile ressurser med i arbeidet og redusere forventningene til de militære tiltakene. Norske myndigheter styrket også den sivile innsatsen. Perioden 2009–2011 utgjør en distinkt periode, med en kraftig opptrapping både militært og sivilt (en «surge»), inspirert av amerikanske erfaringer fra Irak.

Utvidelsen av ISAFs operasjonsområde og økningen i antall internasjonale og nasjonale soldater økte konfliktnivået, først i sør og øst, deretter i nord. Taliban utviklet en parallell skyggestruktur av Taliban-guvernører i provinsene. Motstanden mot de allierte styrkene, som tiltok i denne perioden, ble av NATO betegnet som et opprør. Mange pashtunere i sør mente de kjempet mot en okkupasjon av fremmede styrker. Lokale stridigheter ble dessuten lett knyttet til det overordnede konfliktmønsteret og fikk et ideologisk preg.<sup>56</sup>

Opprøret hadde støtte i nabolandet Pakistan. Pakistanske myndigheter ønsket å ha et regime i Kabul som de kunne påvirke, selv om dette regimet bidro til å skape uro også på pakistansk side av grensen. Pakistan ønsket derfor å beholde Taliban som politisk aktør, selv om forholdet dem imellom var komplisert. For Taliban var Pakistan hovedsete for strategisk planlegging og opptrening. Stadig flere diplomater, journalister og beslutningstakere mente at løsningen på opprøret i Afghanistan lå i Pakistan. Pakistanske myndigheter og militære anså fortsatt Afghanistan som et strategisk område for tilbaketrekking av pakistan-

ske militære i en eventuell krig mot India, og likte det økende indiske nærværet i Afghanistan svært dårlig. Landene har også en lang felles grense som opprørere enkelt kunne krysse.

Etter hvert som volden tiltok og ISAF tok stadig flere tap, kunne ikke USA og NATO lenger ignorere nabolandet. NATO drøftet i 2007 regionale problemstillinger, med vekt på hvordan samarbeidet med Pakistan kunne forbedres.<sup>57</sup> Pakistan var en atommakt der valgte myndigheter ikke nødvendigvis hadde kontroll med opprørerne eller deler av statsapparatet. For USA og allierte var det dermed vanskelig å vurdere hvor langt Pakistan kunne presses før man risikerte å destabilisere landet ytterligere. Norge støttet i NATOs råd regionalt samarbeid som også inkluderte Iran.<sup>58</sup>

### 3.5.1 Helhetlig tilnærming

Våren og sommeren 2006 gjennomførte ISAF sin første store og lange offensive operasjon – *Operation Mountain Thrust*.<sup>59</sup> Målet for operasjonen var å drive ut opprørere fra området og legge til rette for at ISAF kunne stabilisere det.<sup>60</sup> Den varte i flere måneder og dekket en rekke provinser i sør og øst. Flere hundre opprørere ble drept, men effekten var kortvarig. Taliban viste stor evne til å tåle tap og til å rekruttere nye styrker, også fra lokalbefolkningen.

Det ble stadig tydeligere at økonomisk og sosial utvikling, samt et velfungerende statsapparat var en forutsetning for at kampen mot Taliban kunne lykkes. Dette var ingen ny innsikt. Betydningen av et samspill mellom den sivile og militære innsatsen for å lykkes i Afghanistan var nedfelt i Bonn-avtalen. Hittil hadde imidlertid samarbeidet vært vanskelig, og innsatsen til dels motstridende. FNs program for avvæpning (Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)) og arbeidet for overgangsjustis ble for eksempel delvis undergravd av USAs bevæpning av militser og krigsherrer i kampen mot Taliban.

Helhetlig tilnærming ble ett av hovedtemaene på NATOs toppmøte i Riga i november 2006. Norge støttet i april 2006 et dansk forslag om en bedre samordning av sivile og militære tiltak.<sup>61</sup> Forslaget argumenterte for at planlegging og utøvelse av NATOs militære operasjoner måtte

<sup>55</sup> Astri Suhrke, *Eksperiment Afghanistan. Det internasjonale engasjement etter Taliban-regimets fall*, Oslo: Spartacus Forlag, 2011; Alex van Linschoten og Felix Kuehn, *An Enemy We Created – The Myth of the Taliban/Al Qaeda Merger in Afghanistan, 1970-2010*, London: Hurst & Co, 2014.

<sup>56</sup> Mike Martin, *An Intimate War. An Oral History of the Helmand Conflict*, London: Hurst, 2014.

<sup>57</sup> Rapport fra NATO-delegasjonen, «NATO, Afghanistan. Den regionale dimensjonen», 14. juli 2008.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Suhrke, 2011, s. 62.

<sup>60</sup> Ibid.

skje i nær konsultasjon og koordinering med andre internasjonale aktører, herunder FN, EU og ikke-statlige organisasjoner. Den norske posisjonen var særegen i den forstand at norske myndigheter prioriterte å beskytte det humanitære rommet og vektla koordinering mellom NATO og ulike sivile organisasjoner som FN og EU. Det var et eksplisitt ønske fra norsk side at NATO ikke skulle utvide en sterk og egen sivil dimensjon.<sup>62</sup>

USA sluttet seg etter hvert til gruppen. Erklæringen fra Riga-toppmøte i 2006 slo fast at «comprehensive approach», en helhetlig tilnærming, var nødvendig, men uten å konkretisere hvordan alliansen skulle gjennomføre dette. Debatten om helhetlig tilnærming i NATO dreide seg i stor grad om forholdet mellom NATO og EU og mellom NATO og FN. USA og Frankrike, men særlig Tyrkia hadde ulike oppfatninger av hvor nært et samarbeid med EU skulle være. Russland ønsket ikke et tettere samarbeid med FN. Da NATO under toppmøtet i Bucuresti i 2008 vedtok et rammeverk for helhetlig tilnærming, bar dette preg av interne kompromisser og var langt mer uforpliktende enn tilnærmingen norske myndigheter argumenterte for i 2006. Helhetlig tilnærming slik det forelå i 2008, vektla den interne organiseringen i NATO, ikke forholdet til andre eksterne aktører som FN og EU.

Parallelt med NATOs interne forsøk på koordinering mellom sivile og militære oppgaver, prøvde det internasjonale samfunnet i Afghanistan å etablere en overordnet koordinatorstilling for den samlede internasjonale innsatsen. Dette gikk imidlertid president Karzai imot, ettersom han fryktet at en slik posisjon ville undergrave afghansk eierskap til statsbygging og presidentens legitimitet i befolkningen. Alternativet ble å styrke UNAMAs koordinerende rolle. FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1806 fra mars 2008 la til rette for en ytterligere utvidelse av UNAMAs ansvar for koordinering av den sivile innsatsen, samt et sterkere samarbeid med ISAF. UNAMA skulle blant annet bistå afghanske myndigheter i å koordinere internasjonale givers innsats i henhold til nasjonale utviklingsplanverk som ANDS (Afghanistan

National Development Plan) og gjennom koordineringsmekanismer som JCMB (Joint Coordination and Monitoring Board) (se kapittel 6).

Den norske diplomaten Kai Eide ble UNAMAs leder i omstillingsfasen. Det var en svært krevende oppgave. Internt byråkrati og politiske dragkamper i FN la bånd på knappe personellressurser ved UNAMA-kontoret i Kabul.<sup>63</sup> I tillegg var antallet aktører som skulle koordineres stort. JCMB fungerte dårlig som en koordineringsmekanisme. Giverne fulgte først og fremst nasjonale prioriteringer og egne behov for politiske synlighet, framfor felles koordinering under FN og afghanske myndigheter. USA var spesielt skeptisk til FNs rolle. Også afghanske myndigheter oppfattet ISAF, ikke UNAMA, som den viktigste internasjonale beslutningstakeren.<sup>64</sup> UNAMA sto i kryssilden mellom president Karzai og ISAF i spørsmål om utøvelse og kontroll over militær planlegging. Denne balansegangen var vanskelig og i praksis ble UNAMA marginalisert, mens ISAF og USA sto sterkt. På dette tidspunktet hadde den afghanske regjeringen, UNAMA og ISAF blitt enige om å koordinere innsatsen i utvalgte distrikter. Samarbeidsproblemene mellom disse organisasjonene undergravde imidlertid denne koordineringen.

### 3.5.2 «Taktskiftet»

Norske myndigheter benyttet den økende internasjonale oppmerksomheten om sivil innsats til å tydeliggjøre og fremme det norske sivile engasjementet. Det ble særlig viktig å vektlegge den sivile innsatsen i en periode der den militære krigføringen feilet. Det gjaldt også internt i koalisjonsregjeringen, der SV opplevde internpolitisk uro som følge av krigføringen i Afghanistan. I en redegjørelse for Stortinget den 24. oktober 2006 argumenterte utenriksminister Jonas Gahr Støre for at det nå trengtes et «taktskifte» både i den internasjonale og den norske innsatsen.<sup>65</sup> Det var behov for en helhetlig strategi der sikkerhet, utvikling og styrking av politiske institusjoner ble sett i sammenheng, og med et mål om å fremme afghansk eierskap. Norske myndigheter vektla spesielt FNs koordinerende rolle og bidro med finansiell støtte til opprettelse av nye humanitære stillin-

<sup>61</sup> Tittelen på forslaget var «Concerted Planning and Action (CPA) – non-paper on possible ways ahead». Rapport fra UD til NATO-delegasjonen, «Instruks vedr. dansk non-paper om sivil-militært samarbeid», 3. april 2006.

<sup>62</sup> Melding fra UD til NATO-delegasjonen, «Instruks vedr. dansk non-paper om sivil-militært samarbeid», 3. april 2006; fra NATO-delegasjonen til UD, «Dansk anmodning om norsk støtte til initiativ om samordning av Natos innsats i operasjoner med andre aktører», 23. mars 2006.

<sup>63</sup> Kai Eide, *Høyt Spill om Afghanistan*, Oslo: Cappelen Damm, 2010, s. 46; utvalgets høring, 12. november 2015.

<sup>64</sup> Rynning, 2012, p. 139.

<sup>65</sup> Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget, «Afghanistan. Norsk engasjement», regjeringen.no, 24. oktober 2006.



ger ved UNAMAs kontor i Kabul.<sup>66</sup> I tillegg til å opprettholde det militære bidraget, skulle det sivile bidraget økes.<sup>67</sup> Regjeringens signaler om «taktskiftet» ble positivt mottatt i den norske politiske opposisjonen.

Som ledd i det sivile taktskiftet videreførte norske myndigheter styrkingen av bistandsvolumet til Afghanistan. Det ble etter hvert et uttalt mål fra regjeringen at den skulle bruke like mye på sivil støtte som på militære operasjoner i Afghanistan.<sup>68</sup> I desember 2007 vedtok den rødgrønne regjeringen å høyne den totale norske støtten til Afghanistan til 750 millioner kroner pr. år fra 2008. Beslutningen skulle i første omgang gjelde i fem år. Økningen i sivil støtte kunne regjeringen enkelt enes om, i motsetning til innretningen på den militære innsatsen, der det innledningsvis hadde vært uenighet. Beslutningen var politisk motivert og ikke forankret i bistandsfaglige vurderinger av mottakers evne til å gjøre bruk av bistanden eller norske myndigheters evne til å forvalte den. Beslutningsprosessen og konsekvensene av økningen i bistanden diskuteres i kapittel 6.

I norsk sammenheng meldte også behovet seg for en bedre samordning mellom de ulike delene av det norske militære og sivile engasjementet i Afghanistan. Dette ble særlig viktig i kjølvannet av Norges overtakelse av PRTet i Faryab i 2005.<sup>69</sup> Koalisjons-regjeringen opprettet tidlig i 2006 et statssekretærutvalg for Afghanistan, også kalt Afghanistan Forum. Målet med Afghanistan Forum var å koordinere norsk afghanistanpolitikk. Statssekretærer fra Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet (både fra utenriks- og utviklingsside), Statsministerens kontor og Justisdepartementet deltok.<sup>70</sup>

Sentralt i arbeidet med helhetlig tilnærming i Norge sto opprettholdelsen av linjen om skille mellom militær og sivil innsats. Statssekretærutvalget møttes jevnlig og foretok flere reiser til Afghanistan fram til januar 2013, men fungerte i

hovedsak som et forum for deling av informasjon, og i mindre grad som en diskusjonsarena for styrking av koordineringen mellom de ulike innsatsområdene.<sup>71</sup>

### 3.5.3 Det omstridte spørsmålet om å bidra i sør

Med utvidelsen av ISAF til å omfatte det sørlige og østlige Afghanistan i 2006 ble også ISAF del av krigen. Dette satte SVs støtte til norsk deltakelse i ISAF under press. Den tilsynelatende politiske enigheten om å samle den militære innsatsen i nord ble i 2006 erstattet av en debatt om hvorvidt Norge skulle delta i sør. Som de fleste land i NATO, mottok også Norge gjentatte oppfordringer og mer direkte forespørsler om å sende styrker til sør, der nære allierte som Storbritannia, USA, Nederland, Danmark og Canada tok store tap.

Sommeren 2006 fikk Forsvarsdepartementet flere henvendelser fra NATO om å flytte den norske hurtigreaksjonsstyrken (Quick Reaction Force, QRF) fra nord til sør. Med utgangspunkt i militærfaglige vurderinger anbefalte FD ikke å etterkomme dette ønsket, fordi Norge trengte styrkene i nord.<sup>72</sup> Den norske QRFen støttet til daglig PRTene i Nord-Afghanistan. Forsvarsdepartementet mente et fravær av den norske QRFen ville svekke PRTenes evne til å bidra til stabilitet i provinsene. QRFen var også en viktig støtte for afghanske sikkerhetsstyrker. Forsvaret og FD understreket videre at Norge hadde få styrker og at det var viktig å samle disse i ett område.

Norske myndigheter hadde i utgangspunktet annonsert at det ikke forelå noen prinsipielle bindinger, såkalte «caveats», som mange ISAF-land hadde, for bruk av norske styrkebidrag i hele Afghanistan.<sup>73</sup> I NATOs hovedkvarter ble imidlertid Norges holdning oppfattet som nettopp en reservasjon mot enkelte typer bruk av de norske styrkene som formelt var avgitt ISAFs sjef, COMISAF. ISAF sto overfor en kombinasjon av geografisk utvidelse, mangel på styrker og en forverret sikkerhetssituasjon, og derfor trengte COMISAF full fleksibilitet til å sette inn styrker der det var behov for dem. Norges begrensning ble oppfattet som

<sup>66</sup> E-post i UD, «Afghanistan. Norsk støtte til UNAMAs humanitære koordineringskapasitet», 11. januar 2007.

<sup>67</sup> Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget, «Afghanistan. Norsk engasjement», regjeringen.no, 24. oktober 2006.

<sup>68</sup> «Bruker én milliard på Afghanistan-krigen», *Aftenposten*, 16. oktober 2011.

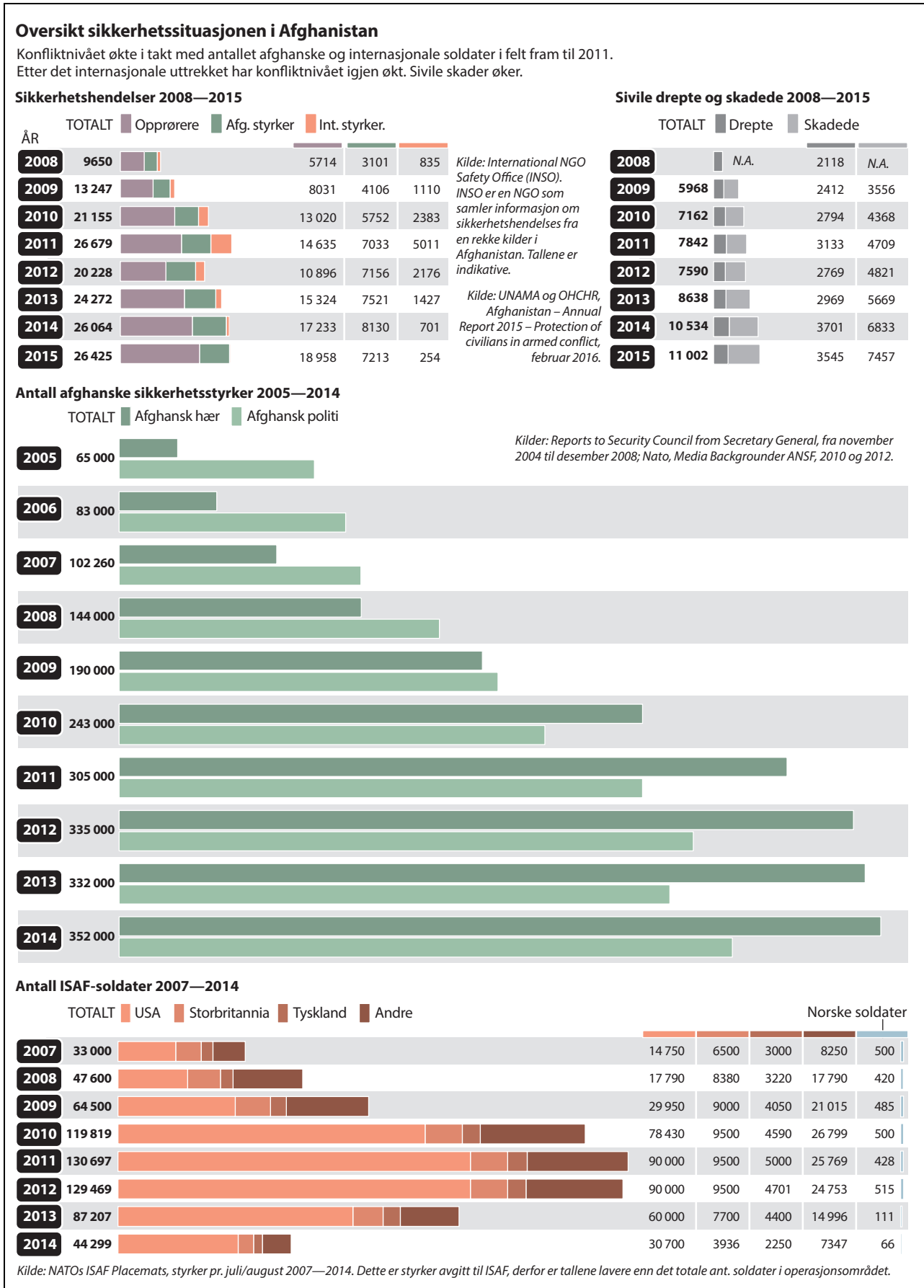
<sup>69</sup> Liland-utvalget, «Norsk helhetlig innsats i Afghanistan», 2010.

<sup>70</sup> Utvalgets høringer, 28. oktober og 14. desember 2015 og notat fra UD til statssekretærutvalget, «Statssekretærutvalget for Afghanistan. Reise 2011», 14. juli 2007; e-post i UD «statssekretærbesøk til Afghanistan 26.–30. september», 20. mai 2007 og notat i UD, «Statssekretærutvalget for Afghanistan», 11. desember 2013.

<sup>71</sup> Utvalgets høringer, 28. oktober og 14. desember 2015.

<sup>72</sup> Skriv fra forsvarsministeren til regjeringens underutvalg, «Spørsmål om norske bidrag til Sør-Afghanistan», 14. september 2006; notat fra FD II til forsvarsministeren, «Regjeringsbehandling av bruk av hurtigreaksjonsstyrken i Nord-Afghanistan», 7. november 2006.

<sup>73</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Regjeringsbehandling av bruk av hurtigreaksjonsstyrken i Nord-Afghanistan», 7. november 2006.



Figur 3.6 Oversikt sikkerhetssituasjonen i Afghanistan

kompliserende i planleggingen av alliansens operasjoner, og NATO ba derfor Norge om å fjerne den.<sup>74</sup>

Oppfatningen i NATO om at Norge gjorde én ting og sa noe annet, var politisk belastende for den norske regjeringen. FD vurderte at gjentatte avslag på henvendelser om styrkebidrag i sør kunne undergrave NATOs tillit til norske myndigheter. Innberetninger fra NATO-delegasjonen avspeiler også frustrasjon blant norske diplomater over ikke å ha tydelige svar til allierte som oppfattet Norges posisjon som forvirrende.<sup>75</sup> Forsvarsdepartementet anbefalte derfor at man fra norsk side etablerte en *formell* begrensning på hurtigreaksjonsstyrken. Dette ville være mer ryddig overfor allierte, og COMISAF ville vite hva han hadde å forholde seg til.<sup>76</sup> Ettersom en slik formell begrensning ville bli oppfattet negativt i NATO, anbefalte FD at man forsøkte å stille andre typer styrker i sør for å kompensere for avslaget om å flytte den norske hurtigreaksjonsstyrken.<sup>77</sup> Spesialstyrker eller F-16 til Sør-Afghanistan ble foreslått som bidrag som kunne veie opp for den negative oppmerksomheten avslaget hadde skapt blant NATO-allierte.<sup>78</sup>

I september 2006 ba Storbritannia om norske bidrag til Helmand-provinsen i sør, der britiske styrker var i harde kamper. Dette var opptakten til den største interne striden i koalisjonsregjeringen om styrkebidrag i sør.<sup>79</sup> Forsvarssjefen mente de norske spesialstyrkene kunne være et relevant styrkebidrag fra Norge. De hadde kapasiteten NATO etterspurte og var tilgjengelige. For AP og SP var bidrag til sør en naturlig del av allianseforpliktelsene. Forsvarssjefen var en pådriver i denne

sammenheng.<sup>80</sup> Dette var også holdningen til de fleste opposisjonspartiene.

I SV derimot var motstanden stor mot å sende styrker til det som ble oppfattet som en angrepskrig i sør. SV hadde på dette tidspunktet nettopp lidd et nederlag i saken om full CO<sub>2</sub>-rensingsanlegg ved gassanlegget Mongstad – den såkalte «Mongstad-avtalen». Flere hadde ment at SV burde forlate regjeringen som konsekvens av avtalen. Forespørselen om å sende soldater til sør, som også vakte stor oppmerksomhet i pressen og i partiet, ble derfor en svært viktig sak for SV.<sup>81</sup> Regjeringsslitassen ville bli stor om SV måtte akseptere nok et nederlag. Den 18. oktober 2006 annonserte regjeringen at Norge ikke ville etterkomme NATOs forespørsel om å sende styrker sørover. I norske medier ble dette framstilt som en stor seier for SV.<sup>82</sup> AP vektla at dette ikke var en prinsipiell beslutning, men basert på en helhetsvurdering av den norske innsatsen. Senere samme år ble det i et regjeringndokument understreket at Norge prinsipielt fortsatt ikke hadde begrensninger på bidragene til ISAF.<sup>83</sup>

Regjeringdiskusjonen om å sende styrker til sør var imidlertid ikke over med dette. Våren 2007 fikk norske myndigheter flere forespørsler om bidrag til sør, blant annet om avlastning av nederlenderne i provinsen Uruzgan, der Nederland hadde et PRT. Forsvarsdepartementet anbefalte ikke å imøtekomme denne forespørselen. Dette ble begrunnet med operasjonelle hensyn, herunder at norske myndigheters føringer for et sivil-militært skille ikke var forenlig med den nederlandske PRT-modellen.<sup>84</sup> Også senere på året kom forespørsler om styrkebidrag i Uruzgan.<sup>85</sup> FD anbefalte nå sterkt å imøtekomme denne forespørselen. I regjeringen motsatte SV seg dette på det sterkeste. Selv om det ikke ble fattet noe formelt vedtak om prinsipielle begrensninger, opphørte høsten 2007 den interne debatten om styrkebidrag til sør. Beslutningen om å videreføre spesialstyrkebidraget i Kabul samme år kan ha lettet

<sup>74</sup> Brev fra SACEUR til den norske ambassadøren til NATO, «ISAF CAVEATS», 20. oktober 2006.

<sup>75</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Brev fra SACEUR angående begrensninger på styrkebidrag», 25. oktober 2006.

<sup>76</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Regjeringens sikkerhetsutvalg – håndnotater», utkast, 15. november 2006. «Regjeringens sikkerhetsutvalg – håndnotater», 15. november 2006.

<sup>77</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Regjeringsbehandling av bruk av hurtigreaksjonsstyrken i Nord-Afghanistan», 7. november 2006; notat fra FD II til statssekretæren, «Afghanistan. Norske militære bidrag.», 8. desember 2006.

<sup>78</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Bruk av hurtigreaksjonsstyrken», 30. oktober 2006.

<sup>79</sup> Skriv fra forsvarsministeren til regjeringens underutvalg, «Spørsmål om norske bidrag til Sør-Afghanistan», 14. september 2006.

<sup>80</sup> Notat fra FD II til FD III, «Vurdering av innretning på militære bidrag til internasjonale operasjoner og reaksjonsstyrker», 1. november 2006.

<sup>81</sup> «Norge sier nei til NATO», VG, 18. oktober 2006; Utvalgets høringer, 18. mai, 21.-23. juni og 12. november 2015.

<sup>82</sup> «Norge sier nei til NATO», VG, 18. oktober 2006.

<sup>83</sup> Utvalget har hatt tilgang til regjerings- og RSU-notater.

<sup>84</sup> Notat fra FD til forsvarssjefen, «Mulig norsk engasjement i Uruzgan/Sør-Afghanistan», 16. mars 2007.

<sup>85</sup> Notat fra FD til SMK, «Samtale mellom Espen Barth Eide og statssekretær i det nederlandske forsvarsdepartementet Cees van der Knaap», 23. august 2007.

på trykket av NATO-forespørsler om bidrag i sør, selv om SV også ønsket denne avsluttet.

Regjeringens beslutninger om ikke å imøtekomme alliertes ønske om bidrag i sør ble gjenstand for kritikk fra den politiske opposisjonen. Mange mente at Norge med dette skadet det bilaterale forholdet til sine viktigste allierte, spesielt USA og Storbritannia. Utvalget har imidlertid ikke funnet tegn på at beslutningen fikk særlige konsekvenser for det bilaterale forholdet. Det norske avslaget medførte riktignok en kortvarig friksjon på politisk nivå i forholdet til Storbritannia og USA.<sup>86</sup> Fra norsk hold oppfattet man at amerikanske myndigheter raskt la saken bak seg, mens irritasjonen hos britiske myndigheter fortonte seg som noe mer langvarig. Utvalgets britiske kilder avkreftet imidlertid dette.<sup>87</sup> Både på militær side og i embetsverket var det forståelse for at politikken satte grenser det var vanskelig å gjøre noe med. Norge kompenserte ved å stille spesialstyrker i Kabul og gjorde i tillegg en viktig innsats i nord. Dette dempet inntrykket av at Norge var spesielt tilbakeholden eller forsiktig.

Ei heller i NATO hadde Norges selvpålagte begrensninger langsiktige følger. Riktignok formet NATO-landene som var aktive i Sør-Afghanistan – i hovedsak USA, Storbritannia, Canada, Nederland og Danmark – en «indre krets» i beslutninger om Afghanistan. I akademisk litteratur har det tidvis blitt gjort et stort poeng av dette.<sup>88</sup> Begreper som et flerlags («multi-tier») NATO og et skille mellom de med vilje og evne («willing and able») og de som ikke hadde det, har blitt brukt. Mangelen på norske styrker i sør skjøy i slike tolkninger Norge ut i marginen i alliansen. Betydningen av dette skillet er imidlertid overdrevet. Gruppen som utgikk av landene som var aktive i sør var viktig, men den var også et uttrykk for et konkret behov for koordinering landene imellom. Tilsvarende grupper for de andre regionkommandoene dukket raskt opp. Norge var en av pådriverne for opprettelsen av en gruppe for landene som var aktive i Nord-Afghanistan (RC-North-gruppen), med Tyskland i sentrum. Denne fikk aldri samme vekt som gruppen for sør. Betydningen av RC-South-gruppen var også spesifikt

knyttet til Afghanistan og ikke et uttrykk for en ny, indre kjerne i NATO generelt.

### 3.5.4 Nye amerikanske strategier: Sivile tap, COIN og regionale dimensjoner

Med økte kamphandlinger kom det fra 2006 rapporter om stadig flere sivile tap. I NATO var de allierte bekymret for at dette kunne undergrave oppslutningen om ISAF i den afghanske befolkningen og i ISAF-landene.<sup>89</sup> En stadig tettere samhandling mellom OEF og ISAF førte også til et mediebilde der de to operasjonene, til tross for ulike mandater og oppgaver, ble oppfattet som én og samme. Mange ISAF-medlemmer ønsket ikke å bli assosiert med den amerikanske terrorbekjempelses-operasjonen OEF.<sup>90</sup>

I juni 2007 innførte COMISAF general David McNeill det første taktiske direktivet som tok sikte på å redusere sivile tap.<sup>91</sup> Det var imidlertid det amerikanske flyangrepet i Azizabad i Shindand i august 2008 som for alvor satte sivile tap på den internasjonale agendaen.<sup>92</sup> Hendelsen fikk stor oppmerksomhet, og UNAMA under ledelse av Kai Eide rettet skarp kritikk mot det internasjonale militære engasjementet.<sup>93</sup> Dette ble opptakten til en større bevissthet i ISAF om de konsekvensene sivile tap hadde for operasjonen i form av økt motstand fra den befolkningen den hadde lovet å beskytte.

Samtidig innebar Eides kritikk at UNAMAs balansegang mellom president Karzai og ISAF brøt sammen. Det var dermed klart for et nytt initiativ. Det kom med innsettelsen av Barack Obama som president i 2009. Med president Obama fikk USA en administrasjon som ikke hadde vært involvert i de strategiske valgene som ble tatt etter angrepet på USA i september 2001. Det var også en administrasjon som skulle svare for en krigstrett amerikansk befolkning. Den nye amerikanske administrasjonen utarbeidet raskt en ny Afghanistan-strategi. Den ble presentert først i USA, deretter under NATO-toppmøtet i april 2009 og til sist under en konferanse i

<sup>86</sup> Utvalgets høringer, 18. mai, 19. oktober og 13. november 2015.

<sup>87</sup> Utvalgets høring, 24. april 2015.

<sup>88</sup> Se f.eks. Timo Noetzel og Benjamin Schreer, «Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic alliance and the process of strategic change», *International Affairs*, vol. 85, nr. 2, mars 2009, s. 211–226; ulike bidrag i Janne Haaland Matlary og Magnus Petersson (red.), *NATO's European Allies: Military Capability*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

<sup>89</sup> Melding fra NATO-delegasjonen, «NATO. Afghanistan. Sivile tap og forholdet ISAF-OEF», 15. mai 2007.

<sup>90</sup> Human Rights Watch, *The Human Cost – The consequences of Insurgent Attacks in Afghanistan*, april 2007, s. 3.

<sup>91</sup> Centre for Civilians in Conflict, *Civilian Harm Tracking: Analysis of ISAF Efforts in Afghanistan*, 2014, s. 3.

<sup>92</sup> UNAMA, «Special representative Kai Eide on civilian casualties cause by military operations in Shindand, UNAMA», unama.unmissions.org, 26. august 2008.

<sup>93</sup> Rapport fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Sivile drap. Samtale med den amerikanske ambassadør Wood», 18. september 2008; «76 Civilians Die in Attack by Coalition, Afghans Say», *The New York Times*, 22. august 2008.

Haag samme måned. Denne strategien skulle fokusere på å vinne befolkningens tillit, bygge staten, bekjempe korrupsjon og stenge grensene for opprørere. Innenfor denne rammen introduserte den nye sjefen for ISAF fra juni 2009, general Stanley McChrystal, en ny strategi for opprørsbekjempelse.

McChrystals tilnærming var ikke ny. Den ble imidlertid lansert på et tidspunkt da ISAF hadde behov for å styrke omdømmet og lykkes i krigføringen. Strategien ble godkjent i NATO i oktober 2009. Det baserte seg på kjernen i moderne vestlig tenkning om opprørsbekjempelse (COIN – counterinsurgency). Hovedpunktet i denne er at opprør best bekjempes ved å overbevise det brede laget av befolkningen om at deres interesser, i det lange løp, er best tjent med at myndighetene vinner. Ideen er at når opprørerne mister den folkelige støtten, som de trenger både for å skjule seg og skaffe forsyninger, vil de på lang sikt tape krigen.

McChrystals vurdering av situasjonen i Afghanistan og den nye strategien for opprørsbekjempelse beskrev spesielt to svakheter som ville få konsekvenser for operasjonen: opprørernes styrke og befolkningens manglende tillit til regjeringen. ISAF skulle styrke innsatsen på begge områder. Det dreide seg ikke om å la sivile aktører støtte militære operasjoner, men om å integrere og koordinere den militære operasjonen med andre aktører slik at den tok hensyn til disse svakhetene.<sup>94</sup>

COIN-doktrinen hviler imidlertid på en viktig forutsetning som i liten grad var oppfylt i Afghanistan: En antiopprørsoperasjon kan ikke bli bedre enn det regimet den skal støtte. Hvis myndighetene ble oppfattet som et større problem enn Taliban, var det lite vestlig militærmakt kunne gjøre for å overbevise befolkningen om det motsatte. I ettertid har mange, særlig i Forsvaret, hevdet at sivile aktørers manglende evne til å innfri når det gjaldt etablering av godt styresett i Afghanistan undergravde den militære delen av COIN og gjorde at opprørsbekjempelsen i sin helhet mislykkes.<sup>95</sup> Med andre ord lå hovedproblemet hos sivile aktører som viste seg ute av stand til å utføre sine deler av COIN. Andre har hevdet at den relativt kortsiktige, eksternt drevne statsbyggingen som COIN forutsatte var umulig og at doktrinen som helhet derfor ikke lot seg gjennomføre

i praksis.<sup>96</sup> Studier har konkludert med at kortsiktig bistand utført av eller i nært samarbeid med militære styrker ikke har den antatte stabiliserende eller tillitsskapende effekten.<sup>97</sup> I stedet nører slik bistand ofte opp under lokale konflikter, forsterker gamle eller skaper nye. Troen på at internasjonale aktører uten kjennskap til lokale maktallianser og lokal politisk økonomi kunne vinne tillit på vegne av en sentralregjering som hadde svært liten legitimitet i befolkningen, var i utgangspunktet gal.<sup>98</sup> Studiene anbefaler blant annet en bedre koordinert og mindre omfattende stabiliseringsinnsats på områder som krever stor forståelse av lokale politiske og rettslige realiteter.

I tillegg hadde opprørerne ekstern støtte, spesielt fra Pakistan. Det svekket ytterligere grunnlaget for en vellykket opprørsbekjempelse basert på de kriterier beskrevet ovenfor. Opprørsstrategien bidro imidlertid også til enkelte positive resultater. Vektleggingen av sivilbefolkningens oppfatning gjorde militære ledere mer oppmerksom på betydningen av sivile tap. ISAFs taktiske direktiver la vekt på å begrense bruk av luftmakt og husransaker. Dette bidro til en reduksjon i antall sivile drept av internasjonale og afghanske styrker.<sup>99</sup> Denne dreiningen i den militære innsatsen var del av McChrystals bredere vurdering («initial assessment») og ønske om integrert kampanje hvor militære operasjoner skulle være del av en større diplomatisk ramme.

Denne tette koblingen mellom sivile og militære virkemidler stred mot norske myndigheters politikk. Den såkalte «norske modellen» vektla et tydelig skille mellom militær og sivil innsats, et skille som skulle kompenseres med tett koordinering, uten at den ene styrte den andre. Dette ble en viktig politisk føring i Faryab.

COIN ble formelt introdusert og godkjent på NATOs forsvarsministermøte i Slovakia den 23. oktober 2009.<sup>100</sup> Mye tyder på at norske myndigheter og andre allierte var lite forberedt på at

<sup>94</sup> [http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment\\_Redacted\\_092109.pdf?sid=ST2009092003140](http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?sid=ST2009092003140), utvalget har sett det originale NATO-dokumentet.

<sup>95</sup> Utvalgets høring, 19. juni 2015.

<sup>96</sup> Utvalgets høring, 2. september 2015.

<sup>97</sup> Paul Fishstein og Wilder, «Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan», Feinstein International Center, januar 2012.

<sup>98</sup> Karl W. Eikenberry, «The Limits of Counterinsurgency Doctrine in Afghanistan», Foreign Affairs, September/October 2013. «'Protect the population' makes for a good bumper sticker, but it raises the question: Protect it from whom and against what? It certainly meant protecting the Afghan people from marauding Taliban insurgents. But what about criminal narco-traffickers, venal local police chiefs, or predatory government officials?»

<sup>99</sup> Kai Eide, *Afghanistan and the US – Between partnership and occupation*, PRIO, 2015, s. 26.

<sup>100</sup> Rynning, 2012, s. 62.



Figur 3.7 General Stanley McCrystal ble sjef for ISAF i juni 2009 og introduserte en ny plan for opprørsbekjempelsen, COIN. Her fra et møte med utenriksminister Jonas Gahr Støre i november 2009.

Foto: UD

COIN sto på dagsordenen.<sup>101</sup> Introduksjonen av COIN kom på amerikansk initiativ og var allerede satt i system av den nytiltrådte COMISAF. Selv om norske myndigheter på dette møtet på strategisk nivå godkjente COIN, tok de i praksis avstand fra selv å gjennomføre COIN på bakken. Det innebar at Norge ikke fulgte ISAFs strategi for opprørsbekjempelsen i Faryab, og dermed at norske PRT-ledelser ble satt i press mellom ISAF-kommandolinjen og norske myndigheters politiske føringer. Dette beskrives nærmere i kapittel 8.

Parallelt med introduksjonen av opprørsstrategien stilte McChrystal krav om økt militær innsats. Dette kunne synes som et paradoks, gitt den betydningen ISAF nå tilla sivil innsats for å kunne stabilisere Afghanistan. Obama var villig til å øke troppetallet betydelig, samt sette inn flere droner og spesialstyrker. Han kompenserte imidlertid med å gi en konkret dato for ned- og uttrekking. Obamas nye strategi vektla målene fra Bonn-avtalen om afghansk ansvar for egen utvikling. I stedet for å satse på en langvarig tilstedeværelse basert på en helhetlig sivil-militær strategi, valgte Obama en kortere overgangsfase der ansvaret for sikkerheten ble overført til afghanerne. Denne beslutningen bidro til at ISAF intensiverte krigføringen i perioden som gjensto. I 2009 begynte nedjusteringene av ambisjonene for statsbyggingen. I november 2010 ble de formalisert gjennom beslutningen på NATOs toppmøte i Lisboa om å avslutte ISAF innen utgangen av 2014.

<sup>101</sup> Utvalgets høring, 18. mai 2015.

Obamas strategi var basert på at alternativet, en sterk amerikansk tilstedeværelse på ubestemt tid, ikke var politisk mulig. Det korte tidsperspektivet undergravde imidlertid McChrystals strategi og afghanernes tiltro til at det internasjonale samfunnet hadde langsiktige forpliktelser i landet. Obamas annonserte «exit-strategi» ble av mange ansett som et strategisk feilgrep som ga fienden et overtak. Troen på at regjeringen i Kabul kunne stoppe Taliban på egenhånd, var ikke stor i den afghanske befolkningen.

### 3.5.5 Pakistan og regionale dimensjoner

Parallelt med den nye opprørsstrategien la den nytnevnte amerikanske spesialutsendingen for Pakistan og Afghanistan, Richard Holbrooke, våren 2009 fram en strategi som tok sikte på å se utviklingen i Afghanistan og Pakistan i sammenheng. USAs «AfPak»-strategi vektla både Pakistans og den øvrige regionens innflytelse i Afghanistan, men ga få konkrete innspill til hvordan den nedadgående sikkerhetsspiralen skulle håndteres.<sup>102</sup> Det var videre stor skepsis til den amerikanske strategien både på pakistansk og afghansk side.<sup>103</sup> Det ble vanskelig for USA å fastholde intensjonen om afghansk eierskap samtidig som de selv forsøkte å ta fastere grep om den politiske utviklingen i regionen. Etter sterk kritikk fra egne rekker (inkludert den amerikanske kongressen), pakistanske myndigheter og andre, sluttet Obama-administrasjonen å bruke begrepet «AfPak».<sup>104</sup> Dreiningen i amerikansk politikk førte imidlertid med seg større internasjonal oppmerksomhet om betydningen av det regionale bildet, ikke minst av Talibans baser i Pakistan.

I likhet med en rekke andre land utnevnte også Norge en spesialutsending for Afghanistan og Pakistan, som dermed kunne delta i gruppen ledet av Richard Holbrooke.<sup>105</sup> Norsk UD vektla fra starten av det internasjonale engasjementet at

<sup>102</sup> NATO-delegasjonen, «Afghanistan. Rådsmøte med Richard Holbrooke», 24. mars 2009.

<sup>103</sup> Ambassaden i Washington, «Pakistanske og afghanske delegasjoner i Washington, samtaler med [kan ikke offentliggjøres]», 4. mars 2009.

<sup>104</sup> For en gjennomgang av ulike gruppers mottakelse av strategien, se Aprajita Kashyap, «Af-pak strategy – a survey of literature» *JPCS Special Report*, juli 2009. Også i Norge ble betegnelsen benyttet – bl.a. hadde Utenriksdepartementet allerede i 2008 en egen seksjon ved navn «Af-pak-seksjonen».

<sup>105</sup> Storbritannia fremmet også denne linjen. Se Sherard Cowper-Coles, *Cables from Kabul: The Inside Story of the West's Afghanistan Campaign*, London: Harper Press, 2012, se særlig kapittel 21.

Afghanistans nabolag, herunder Pakistan, var sentral for en fredelig utvikling.<sup>106</sup>

Videre etablerte UD en seksjon for Afghanistan og Pakistan i 2008. Målet var å samkjøre politikken overfor de to landene og styrke den regionale kompetansen.<sup>107</sup> Fra 2009 begynte Utenriksdepartementet en mer systematisk kartlegging av behovet for en strategisk tilnærming til den regionale dimensjonen og mulighetene for en norsk rolle i en større regional politisk prosess. Utenriksdepartementet søkte å få oversikt over regionale samarbeidsprosjekter, bestilte forskningsrapporter om de regionale dimensjonene og arrangerte flere seminarer i regionen for egne ambassadeansatte og apparatet hjemme.<sup>108</sup>

Forslagene til norsk regionalt engasjement inkluderte blant annet å tilby rådgivning om regionale dimensjoner i afghansk energipolitikk, fremme samarbeid mellom sivile samfunnsaktører i regionen (som journalister og menneskerettighetsaktivister), å støtte opp om religiøs dialog og fremme betydningen av den regionale dimensjonen, blant annet i diskusjonen om UNAMAs mandat.<sup>109</sup> Norges engasjement i regional kontekst omtales i kapittel 9.

### 3.5.6 Valg og økt mistro til det demokratiske prosjektet

Forholdet mellom president Karzai og vestlige ledere, spesielt president Obama, ble stadig dårligere mot slutten av tiåret. Dette skyldtes delvis Karzais pressede situasjon på hjemmebane, med økende nasjonal kritikk mot hans lederstil og hans avhengighet av vestlige støttespillere. Økende sivile tap hadde også bidratt til et anstrengt forhold. Flere og flere afghanere oppfattet den internasjonale tilstedeværelsen som en form for okkupasjon. Blant landene som var engasjert militært og sivilt i Afghanistan, bredte det

seg pessimisme om muligheten for å lykkes i statsbyggingsprosjektet.

Samtlige valg i Afghanistan har vært preget av store sikkerhetsutfordringer, praktiske problemer og anklager om juks og uredlige valginstusjoner. Enkelte har satt spørsmålsteget ved hvorvidt for store ressurser ble investert i valg før institusjoner var på plass til å håndtere en demokratisk utvikling. Valgene sto sentralt i Bonn-avtalen, de kom raskt, og at de ble gjennomført bidro i seg selv til inntrykket av at utviklingen gikk rett vei. Uansett, for mange vestlige regjeringer ville det blitt oppfattet som politisk umulig ikke å avholde valg i et allerede svært ambisiøst statsbyggingsprosjekt. Valg framsto som en lakmestest på suksess. Pengene satt derfor løst hos giverne. Mye internasjonal kapital og energi ble bundet i valgperiodene.

Med bakgrunn i et uklart valglovverk og Karzais motvilje mot valgreform ble valginstusjoner støttet av internasjonale givere utnyttet av politiske aktører for å manipulere valgene i egen favør. FN og andre internasjonale aktører ble fanget i disse uoversiktlige maktspillene og FN tvunget inn i en forhandlingsposisjon mellom ulike kandidater. Valgprosesser drevet av en vestlig, kortsiktig agenda bidro dermed til skjerpede etniske konfliktlinjer og etter hvert mistro både til det internasjonale samfunnet og til valg. Norske myndigheter var som andre internasjonale i stor grad tilskuere til afghanske aktørers misbruk av valgordningene. Den norske ambassaden i Kabul rapporterte om disse forholdene og deltok på mange givermøter og koordineringsmøter for å finne løsninger i kulissene. Til syvende og sist var det imidlertid kun USA som kunne sette betingelser.<sup>110</sup>

## 3.6 Fjerde fase: Afghansk eierskap, exit-strategi og forsøk på forsoning

I *den fjerde fasen, 2010–2014*, reduserte det internasjonale samfunnet ambisjonene. Det var stor slitasje på mange alliertes styrker. ISAF-landenes befolkning var krigstrett og finanskrisen i Europa førte til store nedskjæringer i europeiske statsbudsjetter. Sammen med president Obamas beslutning om gradvis å trekke ut styrkene fram til avslutning av ISAF i 2014, satte dette fortgang i

<sup>106</sup> Utvalgets høring, 17. august 2015.

<sup>107</sup> Notat fra UD til utenriksministeren, «Opprettelsen av en Afghanistan/Pakistan-seksjon og en Asia-seksjon i departementet», 21. august 2008.

<sup>108</sup> Se f.eks. Kristian Berg Harpviken, *Afghanistan in a Neighbourhood Perspective: General Overview and Conceptualisation*, PRIO, 2010.

<sup>109</sup> Ibid., rapport fra amb. i Kabul, 11. februar 2010; notat i UD, «Afghanistan. Regional dialog. Konferanse i Istanbul. Møte i Oslo», 15. september 2011; beslutningsnotat UD, «Center for International Cooperation (CIC) Afghanistan Regional Program. Bridge Funding», 10. desember 2012; UD, «Søknad - Energy Charter Secretariat – Regional Electricity Cooperation in Central and South Asian Countries - Kazakhstan, Kyrgysztan, Tadjikistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Afghanistan, Pakistan», 20. februar 2009

<sup>110</sup> Rapporter fra ambassaden i Kabul «Afghanistan. Valg og vetting; økende misnøye i sivil samfunn», 5. juli 2009; «Afghanistan. Er valg og forsoning forenlig?», 3. mai 2013; «Vedr. Afghanistan. Valg. Alvorlig situasjon etter offentliggjøring av foreløpig valgresultat», 8. juli 2014.



arbeidet med å bygge afghanske sikkerhetsstyrker. Disse skulle ta ansvaret for sikkerheten i landet og derigjennom tilrettelegge for videre statsbygging.

Giverlandsmøtene i London og Kabul sommeren 2010, og NATOs toppmøte i Lisboa i november samme år, markerte starten på *transisjonsprosessen*. Den skulle overføre ansvaret for egen sikkerhet og utvikling til afghanske myndigheter. NATO- og ISAF-landene besluttet å avslutte ISAF ved utgangen av 2014. USA understreket betydningen av et såkalt «strategisk partnerskap» etablert gjennom et mer formalisert samarbeid med afghanske myndigheter.<sup>111</sup> Til tross for at erklæringen fra NATOs toppmøte i Lisboa la til grunn at nedskaleringen av ISAF skulle være basert på visse kriterier og ikke tidspress, var det først og fremst datoen USA hadde satt for avslutning av ISAF som drev prosessen.

Arbeidet med å styrke afghanske myndigheters egen kompetanse og evne både på sivil og militær side, ble hovedtema på NATOs ministermøter og på de store giverkonferansene. Dette var ikke nytt. Allerede Bonn-avtalen av 2001 understreket betydningen av afghansk eierskap til sikkerheten. NATOs rolle i opplæring av de afghanske sikkerhetsstyrkene hadde blitt framholdt som én av alliansens prioriteringer allerede under toppmøtet i Riga i 2006. Under toppmøtet i Bucarest to år senere ble alliansen nok en gang enig om at opplæring av afghanske styrker var en sentral prioritering. Men først etter at president Obama hadde satt en dato for uttrekning, og USA selv tok mesteparten av ansvaret for treningen av de afghanske sikkerhetsstyrkene, ble større opplæringsprosesser satt i gang. Blant annet opprettet NATO en egen opplæringsinnsats, Training Mission Afghanistan (NTM-A), som overtok de fleste oppgavene fra USAs opplæringsprogram, Combined Security Transition Command - Afghanistan (CSTC-A). Tidspresset medførte at overføring av kunnskap og opplæring, også på sivil side, ikke ble god nok. Det generelle utdanningsnivået i Afghanistan er lavt. Mange av rekruttene kan ikke lese og skrive. Det gjorde opplæringen vanskeligere. Antall soldater ble raskt målet på suksess, og opplæringen av den enkelte soldat tok ofte bare noen uker (se kapittel 8).

<sup>111</sup> Ambassaden i Washington, «USA. Høyprofilert besøk av president Karzai til Washington 10–14 mai», 10. mai 2010 og notat fra FD til forsvarsministeren, «Kabul-konferansen den videre prosessen for afghansk ansvarsovertakelse», 6. august 2006.

### 3.6.1 Norsk exit

I Afghanistan-redegjørelsen for Stortinget i 2010 understrekte utenriksminister Støre behovet for realistiske forventninger og langsiktig sivil tilstedeværelse. Norske mål for utviklingen i Afghanistan ble nedtonet. Ettersom norske myndigheter i hele innsatsperioden regelmessig hadde advart mot de mange utfordringene i Afghanistan, hevdet Støre, representerte endringene med Obamas exit-strategi ingen store overraskelser. Norsk politikk fortsatte som før, med noen justeringer. De store endringene kom først og fremst på militær side, med gradvis tilbaketrekning av norske soldater.

Den norske militære tilbaketrekningen i denne perioden ble gjennomført i to omganger. Fra 2010–2011 ble norsk deltakelse i kamperasjoner redusert. Dette var i tråd med ISAFs planverk og resultat av en ny arbeidsdeling med latviske styrker i PRTet. Det var også et uttrykk for et norsk ønske om å ta mindre risiko. I 2010 hadde fem norske soldaters mistet livet i Faryab. Det var halvparten av de falne norske soldatene i Afghanistan. Norsk tilstedeværelse i det ustabile Ghormach-distriktet ble også avvirket. Samtidig vektla Forsvaret mentorering og opplæring av de afghanske sikkerhetsstyrkene.<sup>112</sup>

Det andre steget, 2012–2014, kjennetegnes av en geografisk tilbaketrekning, først fra Faryab og deretter fra Mazar-i-Sharif. Den militære tilstedeværelsen ble begrenset til Kabul fra sommeren 2014. Den norske uttrekningen fra Faryab var, som for mange andre PRTer, underlagt tidspress framfor betingelser for når de kunne trekke seg ut. Norge hadde heller ikke noe ønske om å bli værende alene igjen i sin provins, om de omkringliggende PRTene ble avvirket.

Det norske PRT Maimana i Faryab ble avvirket den 1. oktober 2012. Hovedbidraget for Norge var i 2014 spesialstyrkene i Kabul. Politirådgivningslag i Mazar-i-Sharif ble avsluttet i midten av 2014. Da ble den norske leiren Camp Nidaros lagt ned. Et mindre nasjonalt ledelses- og støtteelement ble flyttet fra Mazar-i-Sharif til Kabul i første halvår 2014. Norske styrker fortsatte opplæringen av afghanske sikkerhetsstyrker i Kabul i 2015. I tillegg stilte Norge ulike mindre støttebidrag. *Resolute Support Mission* (RSM) etterfulgte ISAF-operasjonen, som ble avsluttet ved utgangen av

<sup>112</sup> Notat fra FD til forsvarsministeren, «Afghanistan. Rammeverk for overføring av ansvaret til afghanske sikkerhetsstyrker», 6. mai 2014.



2014. Norge stilte med omkring 75 personer, og med innsatsen konsentrert til Kabul-området.

Det var viktig for norske myndigheter å understreke at selv om den militære innsatsen ble trappet ned, skulle den sivile innsatsen opprettholdes på samme nivå. Den strategiske partnerskapsavtalen Norge inngikk med Afghanistan i 2013 forpliktet Norge til langsiktig bistand. Norge skulle opprettholde bevilgningen med 750 millioner kroner i bistand pr. år ut 2017, samtidig som større ansvar for oppfølging av bistandsforvaltningen ble overført til afghanske myndigheter. Dette beskrives nærmere i kapittel 6 og 7. Å signalisere politisk vilje til å bistå Afghanistan var viktig for å hindre ytterligere politisk ustabilitet i Afghanistan. Bekymringen var imidlertid hvordan sivil støtte kunne fortsette dersom afghanske sikkerhetsstyrker ikke var i stand til å ivareta sikkerheten i landet. Selv om utviklingsstøtten forble 750 millioner etter 2014, begynte UD allerede i 2011 å planlegge for uttrekk også av ambassadeansatte.

Uttrekket av internasjonale soldater bidro til nedbemanning ved de fleste internasjonale ambassadene, inkludert den norske. UD opprettholdt dermed ikke den sivile innsatsen på samme nivå målt i menneskelige ressurser og kompetanse på bakken. Dette omtales i kapittel 6. Det gjorde det enda vanskeligere å følge opp norsk-støttede prosjekter og programmer og å påvirke bistandsagendaen lokalt. Nedbemanningene bidro også til mindre norsk engasjement i Kabul. Afghanistan hadde ikke lenger politisk prioritet, verken i Norge eller i andre vestlige land. Andre sikkerhetspolitiske utfordringer, spesielt i Midtøsten, sto høyere på den politiske dagsordenen.

For norske myndigheter ga overgangsperioden en mulighet til å videreutvikle mekanismer og prosesser for politisk dialog mellom Taliban og den afghanske regjeringen. Norge hadde siden 2007 arbeidet med å tilrettelegge for en eventuell fredsprosess. Dette beskrives nærmere i kapittel 9. I etterkant av London-konferansen i januar 2010 og i forkant av Kabul-konferansen i juni samme år, skrev utenriksminister Støre et brev til sine britiske, franske, nederlandske, tyske, danske, islandske, svenske, tyrkiske og finske kolleger der han oppfordret til dialog med afghanske myndigheter og regionale aktører om fred.<sup>113</sup> FN ble oppfordret til å lede dette arbeidet, mens norske myndigheter arbeidet i kulissene. Et fredsråd (High Peace Council), bestående blant annet av ledende krigsherrer og stammeledere som hadde



Figur 3.8 11. september 2012: Brigader Noor Mohammad Hamid, forsvarssjef Harald Sunde, forsvarsminister Espen Barth Eide og guvernør Ahmed Faizal Begzaad signerer avtalen for den afghanske overtakelsen av den norsk-ledede leiren i Maimana i Faryab provins.

Foto: Stian Lysberg Solum/Forsvaret

gått med på forhandlinger med opprørere, ble det offisielle symbolet på mange, men stort sett mislykkede forsøk på å få partene i dialog. Fredsforhandlinger var også et tema norske diplomater på denne tiden hyppig tok opp med den amerikanske administrasjonen i Washington, D.C. I 2010 var signalene fra USA sprikende, men i kjølvannet av en opprørsstrategi som ikke fungerte og en krigstrett befolkning, utviklet amerikanske myndigheter en sterkere interesse for å forsøke forhandlingssporet.<sup>114</sup>

Den øvrige norske sivile innsatsen ble i perioden preget av forsøk på å konsentrere en bistandsportefølje som var spredd på svært mange innsatsfelt. I tillegg samlet norske diplomater innsatsen rundt styrking av afghanske myndigheters kontroll med bistandsmidlene. I forkant av giverkonferansen i Tokyo i 2012 arbeidet norske diplomater for at afghanske myndigheter i større grad enn ved tidligere tilsvarende konferanser skulle delta i utformingen av et felles planverk for framtidig bistand. Avtalen i Tokyo betonte i større grad enn tidligere gjensidige forpliktelser mellom afghanske myndigheter og internasjonale givere. Afghanske myndigheter forpliktet seg til å gjennom-

<sup>113</sup> UD, «Afghanistan. Brev fra utenriksminister Støre» UD, datert 17. mars 2010.

<sup>114</sup> Ambassaden i Washington, «USA. Møte med Ambassadør Kalidzad om Afghanistan/Pakistan», 20. september 2010; «Afghanistan. Møte med National Security Council», 10. november 2010; «USA. Høyprofilert besøk av president Karzai til Washington 10–14 mai», 10. mai 2010; notat fra FD til forsvarsministeren. «Kabul-konferansen – den videre prosessen for afghanske ansvarsovertakelse», 6. august 2006.

føre reformer på områdene valg, offentlig finansforvaltning, banksektoren, kvinne- og menneskerettigheter og utvikling. Internasjonale givere skulle til gjengjeld sikre bedre bistandseffektivitet og giverkoordinering gjennom å kanalisere 50 prosent av støtten gjennom det afghanske statsbudsjettet og 80 prosent i tråd med afghanske nasjonale prioriteringer.<sup>115</sup>

### 3.7 Afghanistan ved utgangen av 2014

2014 markerte avslutningen på transisjonsprosessen. ISAF ble ved utgangen av året avviklet, og ansvaret for sikkerheten ble formelt overført til afghanske sikkerhetsstyrker. Den nye NATO-ledede *Resolute Support Mission* skulle gi råd, trene og bistå afghanske styrker, men ikke delta i kamphandlinger. Afghanske styrker skulle nå selv stå for sikkerheten.

Fra 130 000 ISAF-soldater på det meste i 2011 sto omkring 12 000 RSM-soldater igjen. Den internasjonale strategiske og operasjonelle støtten til afghanske sikkerhetsstyrker ble også betraktelig redusert fra januar 2015. Ved utgangen av 2014 var imidlertid sikkerhetsstyrkene preget av svak ledelse, korrupsjon, manglende finansiering og splittelse mellom etniske grupper og andre interessefelleskap. Sikkerhetssektoren var fortsatt politisert med uklare grensesnitt mellom militser og afghanske offisielle sikkerhetsstyrker.<sup>116</sup> Korrupsjon fratok mange soldater lønningene og bidro til desertering og overgang til opprørsstyrkene. I tillegg til høye tapstall, svekket dette kampviljen og reiste spørsmål om framtidig rekruttering.<sup>117</sup> Samtidig har afghanske sikkerhetsstyrker hatt betydelige framskritt på det stridstekniske planet selv om de mangler mye utstyr. Enkelte avdelinger, som Crisis Response Unit (CRU) omtalt i kapittel 5, fungerer godt, men både ledelsesstruktur og logistikk er sårbare.

I 2014 sto opprøret sterkere enn noen gang etter 2001. Taliban gjennomførte større bakkeoffensiver som sikret territoriell kontroll. Samtidig var opprøret blitt stadig mer fragmentert, med

forskjellige lokale og internasjonale grupper i landet. FN registrerte over 10 000 drepte eller skadede sivile i 2015, det høyeste antallet etter at FN startet registrering i 2008.<sup>118</sup> Samme år flyktet over 150 000 afghanere på grunn av konfliktnivået eller trusler fra aktørene. Til sammen var over 800 000 afghanere registrert som internt fordrevne i eget land.<sup>119</sup> Ifølge en undersøkelse utført av Asian Foundation sa to av tre afghanere at de fryktet for egen sikkerhet.<sup>120</sup>

I 2014 avholdt Afghanistan sitt tredje presidentvalg siden det internasjonale engasjementet startet i 2001. Valget var i sin helhet et afghansk ansvar, inkludert sikkerheten. Som de foregående var også dette valget preget av anklager om valgjuks og av store sikkerhetsutfordringer. Etter måneder med dragkamp mellom kandidatene Abdullah Abdullah og Ashraf Ghani grep USAs utenriksminister inn og la tungt press på partene for å bli enige om en løsning. Ashraf Ghanis tiltredelse som president den 29. september 2014 var det første fredelige skiftet av statsoverhode i Afghanistan i moderne tid. Abdullah Abdullah fikk en nyopprettet posisjon som Chief Executive Officer (i praksis statsminister, en posisjon som ikke finnes i den afghanske grunnloven).

Presidentvalget i 2014 kan leses som et skritt i demokratisk retning. Det var imidlertid også et valg som nok en gang avdekket institusjonelle svakheter som valgjuks og korrupsjon.<sup>121</sup> Etablering av samlingsregjeringen, *National Unity Government*, forhindret politisk kollaps, men etablerte samtidig en ny maktstruktur med uklart ansvarsforhold og uten forankring i grunnloven. Dette ga seg umiddelbart utslag i interne maktkamper om posisjoner og politisk innretning i regjeringen.<sup>122</sup> Det åpnet også for en reforhandling av makt delen i landet. Ifølge avtalen fra valget i 2014, skal en Loja jirga i løpet av 2016 beslutte om statsministerposisjonen skal grunnlovsfestes og med det redusere presidentens sterke posisjonen slik den er nedfelt i grunnloven av 2004.<sup>123</sup>

<sup>115</sup> Strategien bygger på tidligere Afghan National Development Strategy (ANDS) og National Priority Programmes (NPPs), utarbeidet til konferansene i London og Kabul i 2010.

<sup>116</sup> Antonio Giustozzi & Peter Quentin, *The Afghan National Army: Sustainability Challenges beyond Financial Aspects*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, februar 2014, s. 37.

<sup>117</sup> Antonio Giustozzi & Ali Mohammad Ali, *The Afghan National Army After ISAF*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, mars 2016, s. 1.

<sup>118</sup> UNAMA & OHCHR, *Afghanistan – Annual Report 2014 Protection of Civilians in Armed Conflict*, februar 2015.

<sup>119</sup> UNHCR, *Afghanistan Monthly IDP Update*, desember 2014.

<sup>120</sup> The Asian Foundation, *Afghanistan in 2015 – A Survey of the Afghan People*, 17. november 2015, s. 34.

<sup>121</sup> Noha Coburn, «Afghanistan: The 2014 Vote and the Troubled Future of Elections», *Chatham House*, mars 2015.

<sup>122</sup> Thomas Ruttig, Kate Clark og Obaid Ali, «104 days without a government – and counting: the national mood sours», *Afghanistan Analysts Network*, 9. januar 2015.

<sup>123</sup> International Crisis Group, *Afghanistan's political Transition*, *Crisis Group Asia Report No 260*, 16. oktober 2014, s. 2.

### Boks 3.1 Migrasjon fra Afghanistan

På 1980- og 90-tallet utgjorde afghanere verdens største flyktninggruppe. Etter 2001 har over fem millioner vendt tilbake til landet. Etter ti år med internasjonal tilstedeværelse tiltok imidlertid igjen migrasjonen ut av landet. I 2015 ble den karakterisert som et «*exodus*». Bare i Europa ble 213 000 afghanske asylsøkere registrert i løpet av året, og afghanere var den nest største gruppen etter syrere. I tillegg til de rundt tre millioner afghanere som er registret til Pakistan og Iran, antas det at 2,5 million afghanere lever illegalt i disse nabolandene.

Den pågående konflikten og få økonomiske muligheter er begge årsaker til at mange flykter. Brorparten av de som flykter er ungdom eller familier med små framtidsutsikter i Afghanistan. Men høyt utdannede afghanere i godt betalte jobber forlater også landet. Dette bidrar til at

landet mister viktige menneskelige ressurser. Høsten 2015 gikk afghanske myndigheter ut med en kampanje der president Ghani sammen med andre prominente ledere, herunder Karzai, ba ungdom om å bli værende i Afghanistan for å bygge landet.

I Norge var det i 2015 bosatt i overkant av 12 000 afghanere. De fleste har fått opphold etter 2001. I 2015 søkte ytterligere 6 987 afghanere asyl. Det er det høyeste tallet noen gang. Halvparten av søkerne var enslige mindreårige.

Kilder: UDI, «Informasjonsnotat om asylsøkere fra Afghanistan (2015)», 2015; Frud Bezhani, «Afghanistan Tries To Steem Tide of Migration 'Brain-drain'», *Radio Free Europe*, 22. september 2015; Thomas Ruttig, «An 'Afghan Exodus' (1): Fact, figures and trends», *Afghanistan Analyst Network*, 14. november 2015; International Organization for Migration, *IOM Afghanistan Out-Migration Response*, desember 2015.

13 års bistandsinnsats hadde gitt resultater. Som kapitlene 5 og 6 påpeker, var infrastrukturen, samt tilgangen til helsetjenester, utdanning og mat i 2014 langt bedre enn i 2001. Levealder samt lese- og skriveferdigheter hadde økt, og mødre- og barnedødeligheten var betydelig redusert. Den økonomiske veksten løftet mange afghanere ut av fattigdom. Samtidig hadde ikke veksten vært likt fordelt, og mye av den har vært basert på den vestlige tilstedeværelsen. Uttrekking av internasjonale styrker og politisk ustabilitet bidro til at den økonomiske veksten ble kraftig redusert i 2014, til under to prosent.<sup>124</sup> Fra midten av tiåret fram til 2014 økte andelen av befolkningen under fattigdomsgrensen fra 36 til 39 prosent, og forskjellen mellom fattig og rik ble større.<sup>125</sup> Presset på arbeidsmarkedet vokste. Dette hadde bakgrunn blant annet i en svært ung befolkning. Halvparten av afghanerne er under 16 år. Forskjellene mellom utvikling og levekår i byene og på landsbygda er fortsatt store og livet på landsbygda er preget av dårlig infrastruktur og fravær av elementære tjenester.

<sup>124</sup> William Bryd, «Economic management in Afghanistan – What Worked, What Didn't, and Why?», *Afghanistan Analyst Network*, januar 2015, s. 2.

<sup>125</sup> Central Statistics Organisation, *Afghanistan Living Condition Survey 2013–2014. National Risk and Vulnerability Assessment*, Kabul, 2016, s. xxxi.

Afghanistan hadde i 2014 et aktivt nettverk av sivile samfunnsorganisasjoner som arbeidet for menneskerettigheter og en fri presse. Kvinner deltok både i politikken, sivilsamfunnet og arbeidslivet. Men framgangen var skjør, og bekymringene i det afghanske samfunnet var store for konsekvensene av den omfattende internasjonale militære tilbaketrekkingen og synkende bistandsmidler.

Afghanistan var ved utgangen av 2014 fortsatt blant de mest bistandsavhengige landene i verden. Den reduserte økonomiske veksten svekket statens inntjeningssevne ytterligere. Internasjonal bistand hadde skapt nye konfliktlinjer og makteliter, og lagt grunnen for alvorlige korrupsjonsutfordringer. De formelle institusjonene, inkludert rettinstitusjonene, var svake.

Snart to år etter utgangen av perioden utvalget vurderer, er situasjonen fremdeles høyst usikker. Samlingsregjeringen er skjør og den politiske opposisjonen stadig mer fragmentert og uttalt kritisk. Den økonomiske veksten forblir lav, men bedre oppfølging av toll- og skattevesenet har økt statens inntekter. Samtidig blir omkring 70 prosent av myndighetenes utgifter fortsatt finansiert av internasjonale givere.<sup>126</sup> Arbeidsledigheten

<sup>126</sup> UNAMA, *Briefing to the United Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan*, Mr Nicholas Haysom, 15. mars 2016.

vokser og omkring fire millioner ungdommer vil komme inn på arbeidsmarkedet innen 2020.<sup>127</sup>

Sikkerhetssituasjonen er mange steder i Afghanistan så vanskelig at internasjonale hjelpearbeidere, diplomater, afghanske myndighetsansatte og bistandsarbeidere ikke når ut til befolkningen. Den afghanske hæren tar daglig store tap og greier ikke å opprettholde ønsket styrkenivå. For å møte det voksende opprøret, utvider myn-

dighetene samarbeidet med væpnede militser.<sup>128</sup> Taliban har overtatt kontrollen i flere områder. Al-Qaida er fremdeles til stede, og Daesh, den såkalte islamske stat (IS), har etablert seg i landet, selv om omfanget er uklart. Samtidig arbeider både enkelte internasjonale aktører og afghanske myndigheter for dialog med Taliban.

---

<sup>127</sup> Central Statistics Organisation, *Afghanistan Living Condition Survey 2013–2014. National Risk and Vulnerability Assessment*, Kabul, 2016, s. xxix.

---

<sup>128</sup> General Assembly Security Council, *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, 7. mars 2016, s. 5.

*Del II*  
*Temaer*



## Kapittel 4

# Forsvarets innsats

De første norske militære bidragene til *Operation Enduring Freedom* (OEF) kan knyttes til målet om å bidra til «krigen mot terror». Oppgaven til de fleste norske militære avdelingene i Afghanistan, og alle i ISAF, var imidlertid å støtte statsbyggingen ved å bidra til sikkerhet. Bidrag til statsbygging var derimot ikke det viktigste målet for norske myndigheter i beslutningene om å sende styrker. Det viktigste var å støtte USA og NATO.

Gjennom perioden fra 2001 til 2014 var det mange forhold som påvirket hvilke militære enheter Norge sendte til Afghanistan og hvor lenge de sto. Styrkebehovet i operasjonene var viktig. Dette ble veid opp mot kostnader og avdelingenes kvalitet, tilgjengelighet, utholdenhet og sikkerhet. Disse militære og økonomiske vurderingene ble i sin tur gjort i spenningsfeltet mellom den tradisjonelle vektleggingen av gode sikkerhetspolitiske forbindelser til USA og NATO, og andre politiske interesser og hensyn.

Norges militære innsats kan betraktes som *bidragskrigføring*: Norge ga forskjellige bidrag til OEF og ISAF i stor grad uten at det lå en selvstendig og langvarig strategi bak, utover det grunnfestede sikkerhetspolitiske prinsippet om at Norge ønsker å være en god alliert. Strategien bak den internasjonale innsatsen ble, som omtalt i kapittel 3, primært utformet i Washington, D.C., USAs sentralkommando og ISAFs hovedkvarter. Norske myndigheter hadde oppfatninger om enkelte deler av denne, men Norge og andre mindre bidragsytere begrenset seg i hovedsak til å stille militære «byggeklosser» til den amerikansk-drevne strategien som utviklet seg i operasjonene. Valget av hvilke byggeklosser Norge skulle stille, var imidlertid relativt fritt.

Dette kapittelet beskriver de norske militære styrkene som ble engasjert i Afghanistan og som ikke tematisk faller inn under kapittel 5 og kapittel 8. Kapittelet behandler norske bidrag til OEF og til ISAF i hovedsak fram til 2006, da Faryab ble hovedinnsatsområdet, og analyserer hvilke forhold som var med på å påvirke valgene av norske bidrag.

### 4.1 Oppstartsfasen – OEF og bilaterale anmodninger fra USA

Den første fasen etter 11. september var preget av stor usikkerhet. Som mange andre NATO-allierte inntok Norge innledningsvis en avventende og observerende holdning. NATOs operative rolle var uavklart, og det tok tid før det kom konkrete forespørsler fra USA om militære styrker til bruk i Afghanistan.

Det var åpenbart at det ville komme et kraftfullt militært svar på angrepet den 11. september. Det lå imidlertid ingen automatikk i *måten* USA ville respondere på, ei heller i at amerikanske myndigheter ville vektlegge å få sine allierte med. Det ble heller ikke utelukket at USA ville be om avlastning andre steder, som på Balkan, for å frigjøre egne midler til kampen mot internasjonale terrorister.

Basert på erfaringene fra *Operation Allied Force* mot Serbia i 1999, hvor oppfatningen var at Norge ikke hadde maktet å stille relevante styrker tidnok, etablerte forsvarssjefen alt to dager etter angrepet en oversikt over hva Norge kunne stille med militært, *dersom* det skulle komme en forespørsel.<sup>1</sup> Det viste seg at Forsvaret hadde få styrker som kunne reise raskt. De begrenset seg til kampfly fra Luftforsvarets innsatsstyrke, infanteriavdelinger fra Hæren for mulig tjeneste på Balkan, minesveipere og missiltorpedobåter for vakt og sikringsoppdrag i Persiabukten, samt spesialstyrker, eksplosivrydderlag (EOD-lag) og etterretningselementer.<sup>2</sup>

Det amerikanske angrepet på Afghanistan ble innledet 7. oktober 2001. Allerede den 3. oktober 2001 anmodet USA om generell støtte fra NATO, blant annet knyttet til etterretningsdeling og overflyvningstillatelser.<sup>3</sup> USA ønsket ikke en NATO-

<sup>1</sup> Utvalgets høring, 17. september 2015.

<sup>2</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Møte i regjeringens sikkerhetsutvalg - momenter», 16. september 2001.

<sup>3</sup> Melding fra NATO-delegasjonen til UD og FD, «Terrorisme. Amerikanske anmodninger. Utkast til rådsbeslutninger», 3. oktober 2001.

operasjon mot Afghanistan, men understreket ønsket om bilateral støtte fra NATO-allierte. Den 30. oktober mottok norske myndigheter et brev fra den amerikanske ambassaden i Oslo hvor amerikanske myndigheter i generelle vendinger takket for Norges proaktive planlegging for å støtte USA.<sup>4</sup> Samtidig ble det opplyst om at USA langs militære kanaler hadde sendt en invitasjon til Norge om å besøke US Central Command (USCENTCOM) i Tampa. Formålet var å konkretisere eventuelle norske bidrag.

For å bringe større klarhet i amerikanske behov ble det den 5. november sendt en norsk delegasjon til Tampa. På det tidspunktet var 18 stater allerede på plass med faste representanter i USCENTCOM, og det var en klar forventning om at også Norge skulle etablere en fast delegasjon.<sup>5</sup> Norge deltok på dette tidspunktet i NATOs maritime operasjon *Active Endeavour* i det østlige Middelhavet og i *Operation Eagle Assist* som overvåket amerikansk luftrom med NATOs AWACS-overvåkningsfly.<sup>6</sup> Begge operasjonene var opprettet som svar på angrepet den 11. september.

Den første amerikanske anmodningen om militære bidrag kom i midten av november. Den gjaldt støtte til humanitær innsats, spesielt flystøtte, inkludert logistikk- og luftromskontroll.<sup>7</sup> På dette tidspunktet hadde Norge – i motsetning til 13 andre land, hvorav 10 NATO-medlemmer – ennå ikke konkretisert en tilbudliste til USA.<sup>8</sup>

På denne tiden var Forsvaret inne i en krevende omstillingsperiode. St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002–2005*, fra februar 2001, slo fast at «Forsvaret befinner seg i en dyp og vedvarende strukturell krise.»<sup>9</sup> Den militære appetitten på nye, kostbare utenlandsoperasjoner i tillegg til deltakelsen på Balkan var følgelig ganske lav.

I de skarpeste delene av Forsvaret hersket det også usikkerhet om hva situasjonen krevde. Sjefen for en avdeling som skulle få mye med Afghanistan å gjøre, oberst Karl Egil Hanevik ved Hærens jegerkommando, var innledningsvis skep-

tisk til ideen om å sende norske spesialstyrker til Afghanistan:

Jeg var tilbakeholden. Ingen sjef har i utgangspunktet lyst til å sette sine soldater i fare. [...] det var slett ikke meg som skulle være en pådriver overfor politisk og militær ledelse for å få til en eventuell deployering.<sup>10</sup>

Den amerikanske anmodningen om luftmilitære bidrag til FNs humanitære operasjoner ga derfor en gunstig åpning for norsk medvirkning.<sup>11</sup> For Forsvarsdepartementet var imidlertid dette utilstrekkelig i forhold til forventningene og derfor bekymringsfullt. Norge var sent ute med å tilby bidrag sammenliknet med sentrale allierte. Som omtalt i kapittel 3, uttrykte avdeling for sikkerhetspolitikk i FD en slik bekymring alt før regjeringsskiftet i et notat datert den 15. oktober 2001.<sup>12</sup> I et notat til den nye regjeringen datert den 22. november 2001 ble budskapet forsterket. Mangelen på konkrete tilbud om militære bidrag, skrev FD, kunne bli et problem for Norges sikkerhetspolitiske forhold til USA. Deltakelse i den humanitære operasjonen ville ikke endre inntrykket av en lav norsk militær profil i «krigen mot terror», selv om et tilbud i det minste ville vise at Norge hadde evne og vilje til å stille relevante bidrag.<sup>13</sup> Norge burde ifølge FD stille bidrag også til OEF.

I slutten av november rettet sjefen for OEF og USCENTCOM, general Tommy Franks, en muntlig henvendelse til de norske representantene i USCENTCOM om mulige norske bidrag til operasjonen.<sup>14</sup> Vurderingen i FD var at Norge burde tilby relevante og etterspurte styrker, men i begrenset omfang. USA ville neppe anmode om norsk deltakelse uten at Norge først tilbød å stille relevante bidrag.

Den 30. november vedtok Bondevikregjeringen at Norge kunne tilby følgende til OEF: 6 F-16

<sup>4</sup> I original: «Norway's proactive planning in anticipation of our needs.»

<sup>5</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Referat fra samtaler med US Central Command, Tampa, Florida, USA», 8. november 2001.

<sup>6</sup> Airborne early warning and control system.

<sup>7</sup> Melding fra FD til FO, «Afghanistan – anmodning fra USA om militære bidrag», 19. november 2001.

<sup>8</sup> Notat fra UD, Sikkerhetspolitisk avdeling til utenriksråden, «Afghanistan. Innmeldte militære bidrag», 20. november 2001.

<sup>9</sup> St.prp. nr. 45 (2000–2001), s. 6.

<sup>10</sup> Gjengitt i John Inge Hammersmark, «Utviklingen av norske spesialstyrker», masteroppgave FHS, 2010, s. 52.

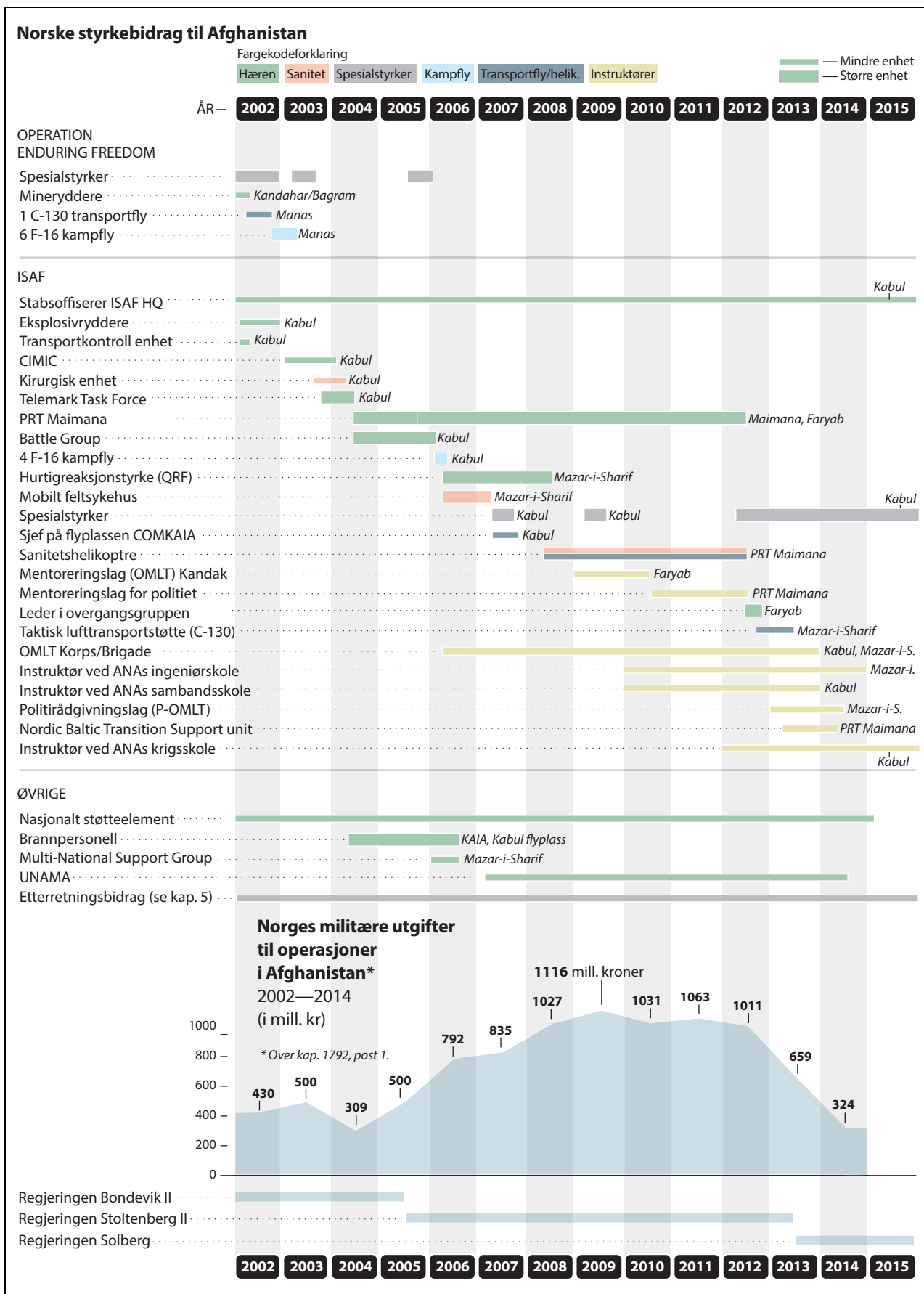
<sup>11</sup> Notat fra FO til FD, «Afghanistan – anmodning fra USA om mulige militære bidrag til en humanitær operasjon», 21. november 2001.

<sup>12</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Mulig norsk ubåtstøtte til stanavformet/stanavforlant», 15. oktober 2001.

<sup>13</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Mulige norske militære bidrag til en humanitær operasjon», 22. november 2001. Tilbudslisten FD skisserte i dette notatet inkluderte transportfly, rådgivere for vintertrening, transportkontroll, ingeniørenhet og eksplosivryddere.

<sup>14</sup> Notat fra sikkerhetspolitisk avdeling i UD til utenriksministeren, «Norske militære bidrag til den amerikanskledete operasjonen i Afghanistan. Amerikansk varsel om henvendelse», 26. november 2001.





Figur 4.1 Norske styrkebidrag til Afghanistan

fly, 4 Bell helikoptre, 1 DA 20 elektronisk krigfø-ringsfly, et mindre antall eksplosivryddere og en transportkontrollenhet. Til den humanitære støt-teoperasjonen tilbød Norge 1–2 C-130 Hercules transportfly, et mindre antall eksplosivryddere, en transportkontrollenhet og diverse mindre ingeni-ør enheter.<sup>15</sup> Dette var bidrag Norge var forberedt på å stille, dersom en konkret forespørsel skulle komme.

USCENTCOM framsatte en ny uformell anmodning om norske styrkebidrag til OEF den 10. desember 2001. Denne gangen var det spesifi-sert til 4 F-16 fly (senere økt til 6) med mulig base i Tadsjikistan (senere endret til Kirgisistan), 4 Bell helikoptre med antydnet base på Bagram like nord for Kabul (ble ikke sendt), inntil 65 terreng-gående personellkjøretøyer og spesialister innen vinteroperasjoner (som var «kodeordet» for spe-sialstyrker).<sup>16</sup> Omtrent samtidig lånte Norge ut 15 pansrede Mercedes feltvogner til USA.<sup>17</sup>

Den 17. desember kom det en ny muntlig anmodning til Norge om å stille mineryddeenheter med norske operatører for rydding av Bagram flyplass.<sup>18</sup>

Dialogen mellom USA og Norge om norske bidrag høsten 2001 ble avsluttet den 20. desember da chargé d'affaires ved den amerikanske ambas-saden i Oslo i møte med statssekretær Kim Tra-avik opplyste at amerikanske myndigheter var i ferd med å akseptere de norske bidragene.<sup>19</sup> Styr-kene inkluderte 4 F-16, 1 C-130, spesialstyrker og mineryddere.

Som følge av tiår med krig var Afghanistan et land preget av miner, blindgjengere og andre typer etterlatte eksplosiver. For at styrkene kunne operere effektivt fra afghanske flybaser, måtte minene først fjernes. Innenfor feltet hadde Norge bred kompetanse, blant annet opparbeidet på Bal-



Figur 4.2 Norges første operative avdeling i Afghanistan var et EOD-lag med 16 mineryddere og to mineryddingsmaskiner. Bildet er fra flyplassen i Kandahar.

Foto: Roald Ulvedal/Forsvaret

kan. USA anmodet derfor direkte om slik støtte til OEF. En gruppe med 16 mineryddere med to Hydrema mineryddingsmaskiner var den første norske operative avdelingen i Afghanistan. Avde-lingen ryddet miner og eksplosiver på flyplassen i Kandahar og senere på Bagrambasen.

I tillegg til mineryddere sendte Norge også spesialstyrker. Disse ble i første omgang sendt til Kandahar flyplass og hadde sitt første oppdrag den 15. januar 2002. Norske soldater deltok ikke aktivt i strid på dette tidspunktet, men hadde oppdrag knyttet til fjernoppklaring og informasjons-innhenting, såkalt spesiell rekognosering (se kapittel 5).

Et C-130 transportfly med omkring 60 støttepersonell ble sendt til Kirgisistan. I løpet av våren 2002 gjennomførte flyet 38 turer på til sammen 194 timer og fraktet 350 tonn last. På slutten av året reiste seks norske F-16 kampfly til samme fly-base i Kirgisistan. Disse fløy til sammen 488 tokt og brukte våpen ved tre anledninger. Den 27. januar 2003 brukte norske kampfly bomber i en skarp operasjon for første gang siden Andre verdenskrig.

I april 2002 flyttet Norge sin nasjonale kontin-gentledelse (NCC) og det nasjonale støtteelemen-tet (NSE) fra Kandahar til Kabul. I perioden utval-

<sup>15</sup> FD, Pressemelding Nr. 062/2001, «Norge tilbyr militære styrker til kampen mot internasjonal terrorisme», 30. november 2001.

<sup>16</sup> Notat fra FD til SMK, UD, FD, JD, «Afghanistan – uformell anmodning fra amerikanske militære myndigheter om norske styrkebidrag», 10. desember 2001; Innst. S. nr. 6 (2002-2003) *Innstilling fra forsvarskomiteen om finansiering av norsk militær deltakelse i Afghanistan*, 17. oktober 2002.

<sup>17</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Regjeringskonferanse 13. desember 2001 - Orientering om status vedrørende norske militære styrkebidrag til USA i kampen mot terrorisme» (utkast), 13. desember 2001.

<sup>18</sup> Melding fra FD til FO, «Muntlig anmodning fra USA om norsk mineryddingskapasitet til Afghanistan», 17. desember 2001.

<sup>19</sup> Notat fra UD Sikkerhetspolitisk avdeling til utenriksråden, «Norske militære bidrag til kampen mot internasjonal terrorisme – møte med den amerikanske ambassaden den 20.12.01», 20. desember 2001.

get belyser varierte antallet personell i disse støttehetene mellom 30 og 60.<sup>20</sup>

I tillegg til det ovennevnte rettet USA høsten 2001 og i første halvdel av 2002 en rekke andre forespørsler om norske bidrag til OEF. Flere av disse fant norske myndigheter at de ikke kunne imøtekomme. Dette gjaldt bidrag til maritime operasjoner (*Maritime Interdiction Operations*) i havområdene sør for Pakistan (avslått blant annet grunnet uavklarte juridiske spørsmål og mulige politiske komplikasjoner), pansrede feltvogner til Jemen (anbefalt av forsvarsminister Kristin Krohn Devold, men avslått fordi det kunne oppfattes som en utvidelse av Norges deltakelse i «krigen mot terror», og ikke behandlet i Stortinget) og seks pansrede feltvogner til Karzais amerikanske livvakt (som man ikke fant midler til og fordi FD mente at deployeringen av jagerfly uansett understreket Norges vilje til å delta i kampen mot internasjonal terror). I tillegg kom flere bidrag som Norge på dette tidspunktet ikke så seg i stand til å stille. Dette omfattet forlengelse av C-130-deployeringen, et nytt spesialstyrkebidrag, norske helikoptre til søk- og redningsoperasjoner samt bakkestyrker til vakt- og sikringsoppdrag (1–3 kompanier).<sup>21</sup>

## 4.2 ISAF – NATO og alliansens engasjement

NATOs økte engasjement i Afghanistan ble ikke bare en utfordring og forpliktelse, men framsto også som en betydelig mulighet for alliansen. Operasjonene på Balkan i andre halvdel av 1990-tallet hadde satt NATO under et betydelig press, ikke minst fordi medlemslandene hadde ulike interesser i regionen. I NATO var det nå forhåpninger om at Afghanistan kunne bli en arena som ville knytte medlemmene tettere sammen igjen om et felles prosjekt. Det kunne også bli en lærings- og samhandlingsarena for nye og aspirerende medlems- og partnerland.

Bonn-konferansen i desember 2001 stadfestet ytterligere behovet for militære bidrag. Storbritannia sa seg villig til å lede en flernasjonalt stabiliseringsstyrke som skulle få FN-mandat og bestå av



Figur 4.3 Norge sendte F-16 kampfly til både OEF og ISAF. Den 27. januar 2003 brukte norske kampfly bomber i en skarp operasjon for første gang siden andre verdenskrig.

Foto: Nordetman/Forsvaret

3–5000 soldater. Styrken skulle etableres raskt og med relativt store bidrag (for eksempel en bataljon), noe som gjorde det uaktuelt for Norge å delta på kort sikt.<sup>22</sup> Som følge av Norges formannskap i *Afghanistan Support Group*, som koordinerte internasjonal humanitær bistand til Afghanistan under Taliban-regimet (se kapittel 6), ønsket norske myndigheter likevel å markere sin støtte ved å bidra med mindre enheter.<sup>23</sup> Den 21. desember kunngjorde Forsvarsdepartementet at Norge ville sende en eksplosivryddeenhet, *explosive ordnance disposal* (EOD-team) på omkring 15 personer og opp til 4 stabsoffiserer til ISAF. I tillegg tilbød Norge et transportkontrollag (MOVCON-team) på 7–10 personer.<sup>24</sup> FD antok at det ville oppstå nye behov for styrkebidrag etter at den innledende tremånedersfasen var over. Departementet anbefalte imidlertid at Norge burde være tilbakeholden med å melde inn større og kostnadsdrivende styrkebidrag til en oppfølgingsstyrke.<sup>25</sup> FD la også til grunn at deltakelse

<sup>20</sup> Enkelte år var antallet personell nærmere 70 stk. I ISAFs styrkestruktur var disse ikke innmeldt og derfor ikke regnet med i antallet soldater NATO anså at Norge hadde i Afghanistan. Norge hadde også liaison- og stabsoffiserer representert i en rekke hovedkvarter i og utenfor Afghanistan.

<sup>21</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Oversikt over negativt besvarte anmodninger til «Enduring freedom»», 1. august 2002.

<sup>22</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Norsk deltagelse i International Security Assistance Mission (ISAM) i Afghanistan», 14. desember 2001.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> FD, pressemelding, «Norge tilbyr bidrag til den internasjonale sikkerhetsstyrken i Afghanistan», 21. desember 2001.

<sup>25</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Norsk deltagelse i International Security Assistance Mission (ISAM) i Afghanistan», 14. desember 2001.



#### Boks 4.1 CIMIC

CIMIC, som står for *Civil-Military Cooperation*, er den militære sjefens apparat for å bygge forbindelser til, og tillit hos, styrkens sivile omgivelser. Hensikten er å øke styrkens forsyningssikkerhet og redusere direkte trusler mot styrken gjennom tillitsbyggende aktivitet. CIMIC skal i prinsippet bidra til å dekke den militære styrkens sikkerhets- og logistikkbehov og er dermed ikke det samme som tradisjonelt bistandsarbeid.



Figur 4.4 Norske soldater i Telemark Task Force, Kabul 2004. CIMIC var i denne perioden en del av oppdraget. Se boks 4.1.

Foto: Privat bilde

med mindre bidrag i den første britisk-ledede kontingenten kunne dempe internasjonale forventninger om at Norge skulle bidra til oppfølgingsstyrken med et mer substansielt, kostbart og langvarig engasjement.<sup>26</sup>

Sommeren 2002 foreslo britiske myndigheter overfor Norge at de nordiske landene i fellesskap skulle overta ledelsen av ISAF etter Tyrkia, som hadde avløst Storbritannia. Overgangen fra britisk til tyrkisk ledelse hadde vært tidkrevende, og britiske myndigheter så et behov for å starte avklaringen tidlig.

UD anså umiddelbart det britiske forslaget som interessant. Et nordisk lederskap i ISAF kunne bidra til å opprettholde en sterk norsk rolle i Afghanistan etter at formannskapet i *Afghanistan Support Group* og medlemskapet i Sikkerhetsrådet utløp (se kapittel 3).<sup>27</sup> FD støttet imidlertid ikke dette forslaget. Med tanke på Nordens forholdsvis beskjedne bidrag til ISAF ville det ikke være naturlig å påta seg ledelsen av operasjonen. Av ressursmessige grunner fant FD det heller ikke tilrådelig å øke Norges bidrag til et nivå en eventuell overtakelse av ledelsen ville kreve.<sup>28</sup> Det ble i stedet Tyskland og Nederland som sammen overtok stafettspinnen etter Tyrkia.

I forbindelse med Tysklands arbeid med å sette opp ISAF fikk Norge i oktober 2002 et kon-

kret spørsmål om å stille styrker. Tyske myndigheter anmodet om at Norge sendte Telemark bataljon (TMBN) eller i det minste et kompani.<sup>29</sup> Norge imøtekom ikke ønsket, som ville bryte med planen om å yte begrensede bidrag. FD meldte i stedet inn sju norske stabsoffiserer til hovedkvarteret og et CIMIC-team på 14–16 personer.<sup>30</sup>

Utover høsten 2002 ble spørsmålet om NATOs rolle i ISAF stadig mer sentralt. Som omtalt i kapittel 3 erkjente NATO-landene våren 2003 at det rullerende lederskapet av ISAF ikke var hensiktsmessig, og at NATO burde påta seg en større rolle.<sup>31</sup> De ledende ISAF-bidragssyterne Tyskland, Nederland og Canada anmodet derfor formelt om et økt NATO-engasjement.

Før møtet i NATOs råd den 16. april 2003, som skulle drøfte anmodningen om økt NATO-engasjement, besluttet Norge å støtte en styrket rolle for NATO i ISAF. Ifølge FD ville dette gi økt forutsigbarhet i det internasjonale samfunnets arbeid for sikkerhet og stabilitet i Afghanistan. Samtidig måtte man være forberedt på å drøfte en «exit strategi» for Alliansen.<sup>32</sup> NATO overtok ledelsen av ISAF fra august 2003.

FD tolket situasjonen slik at det hersket en forventning i NATO om at alle land skulle delta i

<sup>26</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Regjeringskonferansen 20. desember 2001 – orientering om oppdatering vedrørende norske militære styrkebidrag» (utkast), 20. desember 2001.

<sup>27</sup> Notat fra UD, sikkerhetspolitisk avdeling, til statssekretæren, «Den internasjonale sikkerhetsstyrken i Afghanistan (ISAF). Forslag om nordisk ledelse etter Tyrkia», 24. juni 2002.

<sup>28</sup> Notat fra FD til UD, «ISAF – Forslag om nordisk ledelse etter Tyrkia», 9. juli 2002. På dette tidspunktet var det kun 18 norske av ISAFs totale 5 192 personell.

<sup>29</sup> Melding fra ambassaden i Berlin, «Foreløpig anmodning fra Tyskland om støtte til ISAF III pr 8 okt. 02», 21. oktober 2002.

<sup>30</sup> Melding fra FD til FO/FST, «Norske styrkebidrag til ISAF III», 20. november 2002.

<sup>31</sup> NATO, «Press lines on NATO decision on support to ISAF», 16. april 2003. På dette tidspunktet stilte NATO-nasjoner nesten 95 % av ISAF-styrken.

<sup>32</sup> Melding fra FD til NATO-delegasjonen, «Møte i NATOs råd 11. april 2003 – NATO støtte til ISAF», 11. april 2003.

ISAF på en mer substansiell måte enn med stabsoffiserer og CIMIC-team.<sup>33</sup> Det var fremdeles et alternativ å videreføre CIMIC-bidraget. Erfaringen fra tidligere styrkegenereringskonferanser i NATO viste imidlertid at det var rikelig tilgang på CIMIC, og at det var flere CIMIC-team i Kabul enn nødvendig for å omsette de avsatte prosjektmidlene. FDs sikkerhetspolitiske avdeling varslet derfor forsvarsministeren om at Norge måtte være forberedt på å sende større bidrag, som Telemark bataljon, spesielt dersom det skulle bli aktuelt for Norge å ta et lederansvar i ISAF. FD så nå også fordeler med et større styrkebidrag. Engasjementet ville bli mer politisk synlig og vitne om at også Norge tok ansvar i NATO. Større bidrag kunne også lettere avgrenses til en begrenset periode (seks måneder), og dermed redusere det politiske presset fra allierte om ytterligere norske styrkebidrag. Det ble også oppfattet som viktig å holde muligheten åpen for å avslutte engasjementet i ISAF relativt hurtig når tiden var inne.<sup>34</sup>

Til tross for det økte engasjement i Afghanistan gikk styrkegenereringsprosessen i NATO tregt. Formannen i Militærkomiteen karakteriserte resultatet som nedslående for alliansen. Norges bidrag til ISAF var fremdeles bare stabsoffiserer og et CIMIC-team på 14 personer.<sup>35</sup> Gitt ISAFs nye betydning for NATO og presset mot medlemslandene, måtte Norge finne mer relevante bidrag. Sommeren 2003 vurderte FD dette.

Fra Forsvarets side var det ønskelig å få prøvd ut en nyetablert kirurgisk medisinsk enhet i internasjonale operasjoner. En slik enhet, bestående av omkring 40 personer, framsto både som høyt etterspurt og relativt rimelig sammenliknet med andre styrker Norge kunne ha tilbudt.<sup>36</sup>

Telemark bataljon ble etter en betydelig omstilling erklært operativ fra 1. juli 2003. En snarlig bruk av deler av denne var ønskelig ut fra et operativt ståsted. Et oppdrag i ISAF kunne gi verdifull erfaring, og et betydelig norsk bidrag kunne lettere begrenses i tid. Et mekanisert infanterikompani (omkring 140 mann) til ISAF ville være et synlig og tellende bidrag til NATO-operasjonen i Kabul. FD antok det kunne redusere det politiske presset fra allierte om ytterligere deltakelse på et senere tidspunkt.<sup>37</sup> Den betydelige operative risi-

koen og de store økonomiske omkostningene knyttet til å ha infanteriavdelinger på bakken i Afghanistan, gjorde at FD i utgangspunktet ønsket å begrense engasjementet i tid. FD vurderte også å foreslå å bidra med en bataljonsstab, samt transporthelikoptre. Sommeren 2003 meldte Norge inn den kirurgiske enheten under NATOs styrkegenereringskonferanse.<sup>38</sup>

Sammenkallingen av en Loya jirga i Kabul i desember 2003 økte det amerikanske presset på allierte om å bidra ytterligere. FD foreslo i oktober at Norge burde stille med et norsk vakt- og sikringskompani. Dette var et høyprofilert oppdrag som ville vise Norges evne og vilje til å støtte alliansens bestrebelser i Afghanistan.<sup>39</sup> Det var også et passende oppdrag for Telemark bataljon. Forsvarsstaben understreket imidlertid at et slikt bidrag kun ville være operativt interessant om det ble satt opp som en hurtigreaksjonsstyrke – en *Quick Reaction Force* (QRF).<sup>40</sup> Kompaniet kom raskt på plass i Kabul, og Forsvaret fikk også ordre om å planlegge for at det norske kompaniet kunne videreføres i en tilsvarende rolle i ISAF inntil ett år etter at oppdraget knyttet til Loya Jirgaen var avsluttet.<sup>41</sup> I august 2004 tok Norge også på seg å stille et hovedkvarter som kunne overta ledelsen av *Battle Group 3* etter Canada.<sup>42</sup>

Sommeren 2004 besto *Kabul Multinational Brigade* (KMB) av tre bataljonsstridsgrupper, hvor Norge overtok ledelsen av én av disse under navnet *Norwegian Battle Group 3* (BG3). BG3 var et betydelig norsk bidrag.<sup>43</sup>

Hovedkvarteret i *Battle Group 3* var bemannet med omkring 40 offiserer, hvorav 31 norske, åtte ungarske og én italiensk. Dette var i norsk målestokk en robust stab, med trekk som minnet om

<sup>38</sup> Melding fra FD til FO, «Innmelding av kirurgisk enhet til ISAF IV på styrkegenereringskonferanse i NATO 10. juni 2003», 10. juni 2003.

<sup>39</sup> Notat fra FD III til forsvarsministeren, «Afghanistan – Norsk militær støtte til gjennomføring av grunnlovsforsamling», 17. oktober 2003.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Melding fra FD til FST, «Afghanistan – innmelding av styrke til ISAF – oppdrag for forberedelser», 17. oktober 2003.

<sup>42</sup> Melding fra FD til FST, «ISAF BATTLE GROUP HOVEDKVARTER I KABUL», 24. mars 2004. BG 3 var omtrent av bataljonstørrelse, dvs. ca. 500 mann.

<sup>43</sup> Mange av de involverte følte at de hadde gjort god nytte for seg så lenge de sto i Kabul: «Vi som har vært en del av Norwegian Battle-group 3 vil, ikke overraskende, hevde at avdelingen har vært en suksess og at vi har utgjort en forskjell til det bedre for Afghanistan.» Lars Lervik, «Norwegian battlegroup 3/Kabul Multinational Brigade/ISAF: Erfaringer fra multinasjonal bataljonstridsgruppe i Kabul», *Norsk militært tidsskrift*, årg. 176, nr. 2, 2006, s. 18.

<sup>33</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «NATO mot større rolle i Afghanistan – konsekvenser for Norge», 13. mai 2003.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «ISAF IV – aktuelle norske styrkebidrag», 30. mai 2003.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

en norsk brigadestab.<sup>44</sup> BG3 besto videre av tre manøveravdelinger, henholdsvis en norsk eskadronstridsgruppe (kompani) fra Telemarkbataljon, et ungarsk infanterikompani og et italiensk alpejegerkompani.

BG3 ga en verdifull ledelseserfaring for Hæren, og det var også et bidrag som i motsetning til PRTet hadde en struktur som liknet på Hærens avdelinger hjemme. Forsvaret så det derfor som mer militært relevant.<sup>45</sup> De positive opplevelsene med *Battle Group 3* var også med på å påvirke Hærens ønske om å bli værende i Kabul, og ikke overta et PRT i nord.

### 4.3 Mot nord

Det lå i kortene at også Norge måtte engasjere seg i PRT-konseptet, det vil si å støtte utviklingen og sikkerhetsarbeidet i provinsene (se kapittel 8). På NATOs forsvarsministermøte i desember 2003 fikk Norge en direkte anmodning fra forsvarsminister Donald Rumsfeld om norsk deltakelse i etableringen av nye PRTer.<sup>46</sup> I januar 2004 reiste en delegasjon med norsk, svensk og finsk deltakelse til Afghanistan for å vurdere måter å bidra til PRT-konseptet. Det var en rekke hensyn å ta, som NATOs utvidelsesplan, sikkerhetssituasjonen, styrkebehov, disponible styrker, kommandomessig tilknytning i ISAF eller OEF, mulige samarbeidspartnere, sikkerhetspolitiske hensyn og norsk synlighet.<sup>47</sup>

Valget sto i praksis mellom å knytte seg til det britiske eller det tyske PRTet i Nord-Afghanistan. Av grunner som omtales i kapittel 8, valgte Norge det britisk-ledede PRTet under etablering i Maimana, sammen med finske styrker.<sup>48</sup> Bidraget ville være på omkring 30 personer.<sup>49</sup> Det norske bidraget til PRTet ble sendt i juli 2004.

NATOs generalsekretær signaliserte samtidig en forventning om at land som Norge på sikt ikke bare burde delta i PRTene, men også påta seg ledelsen av et.<sup>50</sup> Den norske forsvarsledelsen var kritisk til å overta et slikt ansvar og anbefalte i ste-



Figur 4.5 Norge valgte etter hvert å konsentrere seg i Nord-Afghanistan. Blant annet var den norske QRF-styrken lokalisert i Camp Nidaros utenfor Mazar-i-Sharif.

Foto: Torbjørn Kjosvold/Forsvaret

det å videreføre satsningen i Kabul med et brigadeledelseselement og en kompanienhet.<sup>51</sup> Ifølge Forsvarsstaben pekte økonomiske, personellmessige, sikkerhetsmessige, kompetanse- og materiellmessige og såkalte profileringsmessige faktorer i retning av fortsatt konsentrasjon i Kabul framfor å overta ansvaret for et PRT. Forsvaret fryktet videre at et selvstendig norsk ansvar i nord kunne skape forventninger om at Norge ville påta seg ytterligere forpliktelser dersom andre aktører, spesielt Storbritannia, trakk seg ut av området. Å sitte med ansvar over en provins kunne gjøre det vanskelig å trekke seg ut om så skulle være ønskelig. Forsvaret hadde heller ingen tidligere erfaring med å ha mentorings-, rådgivnings- og gjenoppbyggingsansvar for et geografisk område på fremmed jord samtidig som man måtte forholde seg til angrep fra motstandere.<sup>52</sup>

FD tok ikke disse innvendingene til følge.<sup>53</sup> Departementet mente at det var politisk ønskelig å delta mer aktivt i ISAF-utvidelsen gjennom å konsentrere Norges nærvær i nord parallelt med at Norge avsluttet tilstedeværelsen i Kabul våren 2006. Det var ifølge FD flere fordeler med å samle det norske bidraget i nord. Det ville bidra direkte

<sup>44</sup> Ibid, s. 13.

<sup>45</sup> Ibid, s. 18.

<sup>46</sup> Melding fra NATO-delegasjonen, «Norsk engasjement i Afghanistan i 2004», 3. desember 2003.

<sup>47</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. NATO-ISAF-PST Vurderinger pr 04.02.04», 4. februar 2004.

<sup>48</sup> Melding fra FD til FST, «ISAF – Oppdrag til Forsvarsstaben», 8. mars 2004.

<sup>49</sup> Notat fra Seksjon for globale sikkerhetsspørsmål og krisehåndtering til utenriksråden, «Norske bidrag til Afghanistan – oversikt», 9. mars 2004.

<sup>50</sup> Melding fra NATO-delegasjonen, «Afghanistan, Generalsekretæren minner om sine forespørsler», 5. mai 2004.

<sup>51</sup> Melding fra FST til FD, «Forsvarsstabens vurdering av satsningsområde i Afghanistan», 27. august 2004.

<sup>52</sup> Ingrid M. Gjerde, «Ti år i Afghanistan – ti år for Hæren», i Dag Leraand (red.), *Intops, norske soldater – internasjonale operasjoner*, Oslo: Forsvarsmuseet, 2012, s. 316.

<sup>53</sup> Melding fra FD til FST, «Innledende planleggingsdirektiv – utviklingen av nasjonale bidrag til PRT/ISAF», 9. februar 2005.

til stabilitet i nordregionen og indirekte til ytterligere utvidelse av ISAFs ansvarsområde ved at Storbritannia kunne bevege seg sørover. Norge signaliserte ved å ta ledelsen av et PRT også forutsigbarhet og langsiktighet i styrkenærværet. Det kunne videre skape synergieffekt mellom militære og sivile virkemidler, noe som imidlertid skulle vise seg å bli vanskelig.

Utfallet ble at Norge i september 2005 overtok lederansvaret for PRT Maimana, hvor også Finland og Island deltok, og beholdt ledelsen fram til september 2012 da ISAF avsluttet operasjonen i Faryab provins.

I tråd med målsettingen om å konsentrere seg i nord og trekke seg ut av Kabul stilte Norge i mars 2006 en robust kompanistridsgruppe med bataljonsledelse på omkring 200 mann for å avløse en britisk styrke i Mazar-i-Sharif. Dette var en hurtigreaksjonsstyrke, en *Quick Reaction Force* (QRF), under tysk ledelse i Regionkommando nord. Norge stilte også med et middels stort, mobilt feltsykehus (*Role 2 Deployable Hospital*).<sup>54</sup>

QRFen var en relativt slagkraftig styrke som til daglig skulle støtte de ulike PRTene i Nord-Afghanistan. Den kunne blant annet settes inn for å bistå avdelinger som hadde kommet i vanskeligheter. Etter oppdraget i Kabul, som besto av rutinemessig patruljering i mindre enheter, ble oppdraget i Nord-Afghanistan preget av operasjoner med tyngre materiell og i større forband. Dette ble en viktig operasjon for nyetablerte Telemark bataljon som nå var satt opp som en ren profesjonell styrke. Det moderne forsvaret har alltid hatt yrkestilsatte offiserer, men å være lønnet og tilsatt som soldat og militær fagarbeider, var noe nytt.<sup>55</sup> Denne profesjonaliseringen av soldatene ga noen kulturelle utfordringer som var uvante for Norge. Også Panserbataljonen og 2. bataljon hadde styrker ute, i tillegg til at alle øvrige avdelinger i Brigade Nord også bidro med personell.

I 2008 ble den norske QRFen i Mazar-i-Sharif avsluttet, og ressurser derfra ble overført til Maimana.<sup>56</sup> Bakgrunnen var både erfaringen fra

angrepet på PRT-leiren («Banken») i Maimana by i februar 2006 og den forverrede sikkerhets-situasjonen utover i 2007. Norske myndigheter ønsket å sikre at PRT Maimana fikk sin egen QRF, som ble kalt task unit. Gjennom dette ville det norske PRTet ikke lenger være avhengig av den tyske QRFen i Regionkommando nord, som overtok etter den norske.

En interessant sideeffekt av denne styrketilførselen var imidlertid at når PRTet ble tilført en robust QRF ble det fristende å utnytte denne forebyggende. Dette var den eneste manøverstyrken PRTet hadde. Spørsmålet var om den burde bli benyttet som en QRF, det vil si å reagere på uforutsette hendelser, eller som en proaktiv manøverstyrke, eventuelt i en kombinasjon av disse to bruksmåtene. PRTet valgte å bruke den forebyggende, for å påvirke situasjonen, ikke til å reagere på situasjoner som oppsto. Utfordringen var at en slik oppsøkende virksomhet kan ha virket mot sin hensikt ved å skjerpe konflikten.

Beslutningen om å styrkekonsentrere i nord forhindret ikke Norge i å sende fire F-16 våren 2006 for en tre måneders periode til Kabul.<sup>57</sup> Inntil 2006 hadde ikke ISAF egne jagerfly, men var avhengig av støtte fra den amerikansk-ledede OEF. De norske flyene inngikk i en nederlandsk-ledet avdeling og kom som et svar på et uttrykt behov i NATO for flere kampfly som følge av ISAFs geografiske utvidelse. Særlig gjaldt dette utvidelse sørover. Flyene skulle demonstrere tilstedeværelse og om nødvendig gi nærstøtte om det skulle oppstå kritiske situasjoner på bakken, slik som under opptøyene utenfor «Banken» i Maimana i februar 2006.

Samling i nord hindret heller ikke Forsvarsstaben i å vurdere å sende Telemark bataljon til Sør-Afghanistan under britisk ledelse våren 2007 og en ISTAR-tropp til støtte for Nederland i Uruzgan høsten 2007.<sup>58</sup> I tillegg anbefalte forsvarsministeren å sende spesialstyrker til Sør-Afghanistan. ISAF hadde møtt hard motstand i sør, og operasjonene sto i fare for å stanse grunnet mangelen på styrker. Begrunnelsen for å sende norske spesialstyrker var at de var tilgjengelig for

<sup>54</sup> Melding fra FD til FOHK, «Etableringskostnader forbundet med redeployering av det norske styrkebidraget i Afghanistan fra Kabul til Mazar-i-Sharif - kostnadsestimat», 7. juni 2005; Melding fra FSJ til FST, E, FOHK, FLO, GIH, GIL, FKL, FK KKIS, FSA, FAA, FSAN, «Forsvarssjefens (FSJ) operative krav for norske styrkebidrag til Nord-Afghanistan i 2005-06», 13. desember 2005.

<sup>55</sup> Arne Opperud, «Ledelse i strid – spørsmål om krig» i Dag Leraand (red.), *Intops, norske soldater – internasjonale operasjoner*, Oslo: Forsvarsmuseet, 2012, s. 330.

<sup>56</sup> Melding fra FOHK til FD, «Historikk ifm etablering av Infanterienhet/PRT Meymaneh – FOHKs og HSTs omfrente fremstilling», 5. juni 2008.

<sup>57</sup> Meldinger fra FD til FOHK, «ISAF – Norsk Close Air Support i 2006», 14. september 2005 og «Sjef FOHKs operasjonsordre for deployering av F-16 ISAF (operasjon Afghansk Falk)», 18. november 2005.

<sup>58</sup> Meldinger fra FD til Forsvarsattachéen i Paris, «Norske styrkebidrag til ISAFs utvidelse 2006-2007», 6. september 2005; fra FD III til FSJ, «Eventuell deployering av hurtig reaksjonsstyrke/TMBN til Sør-Afghanistan mars - oktober 2007 – konsekvenser», 25. januar 2006; fra FST til FD, «ISTAR tropp integrert i NLD 130 ISTAR Bn i Uruzgan, Sør Afghanistan», 27. november 2006.



oppdrag, hadde relevant kompetanse og materiell, og kunne bidra i de pågående operasjonene.<sup>59</sup> Som omtalt i kapittel 3 var det ingen politisk vilje til å sende styrker til sør i denne perioden.

Norge var også hele tiden representert i stabene i Kabul, Mazar-i-Sharif og andre steder, og Norge sendte dessuten enkeltpersoner til ulike prosjekter for trening, utdanning og mentoring. I 2007 sendte Norge også for første gang offiserer til FN-operasjonen UNAMA. Disse arbeidet blant annet som militære liaisonoffiserer til enheter som ISAF og den afghanske hæren. Det var i rollen som militærrådgiver i UNAMA at oberstløytnant Siri Skare ble drept under opptøyer i Mazar-i-Sharif i april 2011.

Fra 2006 og framover var Forsvarets fokus i Faryab, som behandles i kapittel 8. Unntaket var spesialstyrkene i Kabul, som omtales i kapittel 5.

#### 4.4 Hvorfor disse bidragene?

Utover den overordnede sikkerhetspolitiske vurderingen knyttet til norsk alliansemedlemskap, finner utvalget få spor av en langsiktig strategi for norsk militær innsats. Det var bred enighet om at Norge skulle støtte USA etter 11. september. Spesielt Forsvarsdepartementet understreket dette tydelig. Men *hva* Norge konkret skulle bidra med militært, ble i liten grad styrt av langsiktige vurderinger. Dette er ikke overraskende. Ingen visste hvor lenge denne operasjonen ville vare. Det var først med NATOs økte engasjement i 2003, og ikke minst etter Norges overtakelse av ledelsen av PRTet i 2005, at det ble klart at Afghanistan ville bli et langvarig og ressurskrevende prosjekt også for Norge. Men heller ikke etter 2005 finner utvalget spor av en norsk strategidebatt på øverste politiske og militære nivå. Hvilke styrker Norge skulle sende, og ikke minst *hvor* de skulle sendes, ble diskutert, men *hva* styrkene var ment å oppnå, for eksempel i Faryab, var ikke gjenstand for inngående diskusjoner. Styringssignalene gjennom ISAFs kommandosøyle var også vage og i perioder i direkte strid med det norske prinsippet om å skille mellom militær og sivil innsats, noe som belyses i kapittel 8.

Selv om de konkrete norske bidragene ikke var tuftet på en nasjonal bidragsstrategi for Afghanistan, utover ønsket om å være en god alliert, kan man i ettertid likevel se klare mønstre i norsk

<sup>59</sup> Notat fra forsvarsministeren til regjeringens underutvalg, «Spørsmål om norske bidrag til Sør-Afghanistan», 14. september 2006.



Figur 4.6 I 2008 sendte Norge et helikopterbasert sanitetselement.

Foto: Tom Snedal

politikk og praksis. Seks forhold bør nevnes spesielt.

For det første påvirket økonomi, struktur og tilgjengelige styrker hva Norge kunne tilby. Spesielt tidlig i perioden var Forsvaret under dyptgripende omstilling, noe som krevde store ressurser og mye oppmerksomhet. Et langvarig og omfattende norsk engasjement ville i seg selv kunne påvirke Forsvarets videre utvikling.<sup>60</sup>

For det andre hadde Forsvaret et ønske om militære synergieffekter, det vil si at innsatsen i Afghanistan også skulle få positive konsekvenser for Forsvaret hjemme.<sup>61</sup> Økt internasjonal samhandlingskompetanse, økt erfaring med kamphandlinger, også i relativt store forband, og bedre utstyr ville gi et bedre forsvar hjemme. På organisasjons- og materiellsiden kan det imidlertid oppstå et betydelig dilemma dersom Forsvaret blir tvunget til å bruke store ressurser på å utvikle en struktur ute som ikke har relevans hjemme. Hurtiganskaffelser, for eksempel pansrede personellkjøretøyer som Iveco og Dingo, kan være kostbare og vanskelige å tilpasse til gjeldende operasjons-, logistikk- og utdanningsmønster.<sup>62</sup> Det er også en sikkerhetsrisiko knyttet til at avdelinger ute, som kanskje mangler viktig teknisk kompetanse, blir tvunget til å improvisere for å få materiellet til å virke hensiktsmessig.

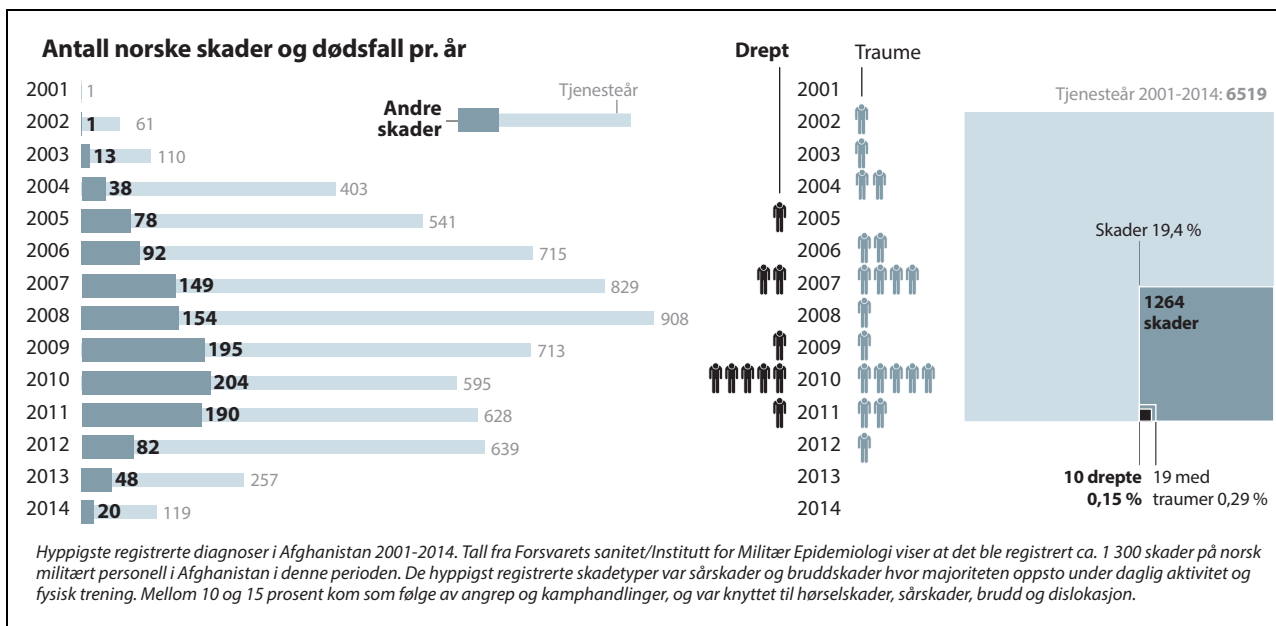
For det tredje ser utvalget et mønster i Forsvarets ønske om å fordele belastninger og erfaringer

<sup>60</sup> Notat fra FD III til FD II, «Mulige Afghanistanbidrag – budsjettinndekning», 3. desember 2001.

<sup>61</sup> Se f.eks. notat fra FD III til forsvarssjefen, «Vurdering av grensejustering mellom RC W og RC N», 21. oktober 2008, om bekymringer knyttet til manglende strukturlikhet mellom PRT og det «vi produserer for nasjonale formål.»

<sup>62</sup> Gjerde, 2012, s. 319.





Figur 4.7 Antall norske skader og dødsfall pr. år.

ger knyttet til tjeneste i Afghanistan mellom de ulike fagmiljøene i Forsvaret. Relativt hyppig rotasjon både mellom avdelinger og individer skyldtes sjelden behovene i Afghanistan, men utfordringer knyttet til personell- og materiellslitasje og til hjemlige behov knyttet til personellpolitikk og kompetanseutvikling. Det var også en faglig dynamikk internt i forsvarsgrenene hvor enkelte bidrag, som den nevnte QRFen, framsto som mer operativt interessante å sende enn andre.

Utviklingen av de norske bidragene ble også påvirket av sikkerhetssituasjonen på bakken. Det var betydelig politisk bekymring for manglende pansring og sanitetsstøtte, noe som førte til hurtiganskaffelser som Iveco og Dingo som er omtalt ovenfor. Den hjemlige tilgangen på det militære transporthelikopteret Bell 412 ble nesten ikke-eksisterende fra 2008 til 2012 da helikoptrene var i Afghanistan.

For det femte var norske myndigheter opptatt av å sende bidrag som var synlig i ISAF og NATO. At Norge for eksempel sendte spesialstyrker, skyldes både at de hadde god kjennskap til operasjoner i fjellandskap og under vinterforhold, og at bidragene ga viktig sikkerhetspolitisk uttelling. USA alene hadde omkring 30 000 specialsoldater tilgjengelig i 2001, et tall som siden er mer enn doblet. Det er usikkert hvor mange av disse som har operert i Afghanistan, men de norske bidragene hadde uansett mer politisk enn militær betydning. Det var et synlig signal om at USA hadde bred internasjonal støtte i kampen mot internasjonal terror, samtidig som bidragene

bidro til å befeste og utdype den norske forbindelsen til landets fremste allierte.

Det norske militære engasjementet ble også påvirket av hjemlige politiske strømninger. Som omtalt i kapittel 3 gjorde regjeringsskiftet i 2005 at det geografiske skillet mellom nord og sør ble styrende for hvilke bidrag Norge sendte.

I sum har store deler av Forsvaret på en eller annen måte vært involvert i Afghanistan. Hæren var den største bidragsyteren. Hvilke deler som ble sendt når, var et resultat av mange ulike faktorer og kryssende hensyn. Langsiktig bidragsstrategi var ikke en tungtveiende faktor; som nevnt overfor er det først i etterpåklokskapens lys man ser de viktigste linjene.

#### 4.5 Hva har engasjementet kostet?

Forsvarets Afghanistan-engasjement har kostet både menneskelig og finansielt. Ti av Forsvarets personell falt i perioden, 20 ble alvorlig skadet, og et stort antall pådro seg mindre skader. Vedlegg 1 navngir falne og figur 4.7 viser Forsvarets sanitets oversikt over skadede.

Personell fra Forsvaret har også pådratt seg psykiske skader, som ikke framkommer av figur 4.7. Erfaring fra tidligere konflikter og operasjoner tilsier at antallet veteraner med psykiske helseplager og manglende arbeidsevne vil øke etter hvert som personellet blir eldre (se kapittel 12).

Engasjementet har også medført store finansielle kostnader. Utgifter forbundet med Norges



Figur 4.8 Båremottak. Ti av Forsvarets personell falt i perioden 2001–2014.

Foto: Taral Jansen/Forsvaret

militære utenlandsengasjementer posteres i prinsippet på statsbudsjettets kapittel 1792, post 01, Norske styrker i utlandet. Dette er Forsvarets *merkostnader* ved å ha styrker i utlandet. Totalt har omkring 9,6 milliarder kroner gått over dette kapittelet til ISAF- og OEF-operasjonene (se figur 4.1). Lønnskostnader for fast tjenestegjørende personell som Forsvaret uansett ville ha utbetalt, er ikke tatt med i beløpene. Svært mye av Forsvarets investeringsvirksomhet og daglige aktivitet for øvrig er også myntet på generelle forberedelser til operativ virksomhet, hvor det er vanskelig å skille tydelig mellom det som bare har relevans ute, og det som også har relevans hjemme.

Kapittel 1792 omfatter heller ikke kostnadene knyttet til bygging av infrastruktur. Det ble for eksempel investert nær 290 millioner kroner i Maimana fordelt på en rekke prosjekter, hvor noe også ble dekket av allierte. Etterretningstjenestens kostnader omfattes heller ikke av kapittel 1792.

I tillegg kommer alle Afghanistan-relaterte utgifter som det er vanskelig å skille regnskapsmessig fra avdelingenes daglige drift. Dette omfatter for eksempel utgifter knyttet til trening og materiellanskaffelser med liten eller ingen relevans for Forsvarets behov hjemme, merkostnader som følger av oppgaver som ikke er gjort hjemmestillingseier har vært ute, ekstra lønnsutgifter som følge av overtid, veteranpleie og liknende. Slike utgifter er det i praksis umulig å fastslå med sikkerhet, men basert på innspill fra Forsvarsdepartementet stipuleres de til omkring 640 millioner kroner, hvor nær 620 millioner gikk til Hæren. Grunnlaget for dette kostnadsoverslaget er i stor grad posteringer på samlebetegnelsen «*internasjonale operasjoner*».

Til slutt kommer utgifter knyttet til prosjekt 2555 *Tidskritiske anskaffelser til militære operasjoner i utlandet*. Der er det regnskapsført utgifter på omkring 1 milliard kroner til «hurtiganskaffelser» av forskjellig materiell. Noe av dette er tatt med hjem til Norge og kan følgelig gjøre nytte også utenfor Afghanistan. Nøyaktig hvor mye dette er, er utvalget ikke kjent med.

Totalt er merutgiftene knyttet til den militære siden av Afghanistan-engasjementet, altså det som kommer i tillegg til faste utgifter som lønn og liknende, beregnet til omkring 11,5 milliarder kroner. Det reelle tallet er formodentlig noe høyere.

Det er i praksis umulig å angi et totalt kostnadsbilde for Norges militære engasjement i Afghanistan, økonomisk og menneskelig. Effekten av denne ressursbruken er imidlertid synlig også andre steder enn i Afghanistan, for eksempel i form av økt militær kompetanse.

#### 4.6 Forsvaret i utvikling

Et langvarig og omfattende oppdrag som det i Afghanistan vil påvirke Forsvarets utvikling i mange retninger. Enkelte prinsipielle sider av dette drøftes her, herunder Forsvarets evne til å lære.

Det foregår automatisk mye læring knyttet til at mannskaper og avdelinger befinner seg i operasjonsområdet og forsøker å tilpasse seg situasjonen.<sup>63</sup> Mange var i Afghanistan flere ganger og tok med seg erfaringer fra ulike kontingenter og operasjoner. Den uformelle erfaringsoverføringen mellom kolleger og kontingenter var også betydelig. Dette fungerte best i små og tette miljøer som Etterretningstjenesten og spesialstyrkene.

Hva gjelder den mer systematiserte og institusjonaliserte læringsprosessen for erfaringsoverføring og tilpasningsevne, har Forsvaret utviklet flere typer verktøy. Noe av dette er knyttet til systemer for datafangst og formaliserte rapporteringsrutiner, til viderefremming av nyvunnen kunnskap gjennom doktrine- og reglementsutvikling og til øvings- og undervisningsplaner.<sup>64</sup> I tillegg til den formaliserte delen legger også Forsvaret til rette for erfarings- og kunnskapsoverføring direkte mellom aktører. De som skal ut, får anledning til å snakke med dem som er, og har vært, ute.

<sup>63</sup> Se Kari Ann Sløveren, «Krisehåndtering i Forsvaret. Lærer vi av erfaring?» Forsvarets stabsskole, *Militære studier*, nr. 5, 2014, s. 17.

<sup>64</sup> Se *System for Operativ erfaringshåndtering i Forsvaret*, FST/Operasjonsavdelingen, 2013.



Figur 4.9 Norske soldater patruljerer gatene i Maimana.

Foto: Per Arne Juvang/Forsvaret

Selv om det gjøres mye godt arbeid på disse feltene er det grunn til å tro at Forsvaret ikke er i mål. Forsvarets internrevisjon konkluderte for eksempel i sin revisjonsrapport om erfaringshåndtering: «Alt dette indikerer at Forsvaret ikke prioriterer å være en lærende organisasjon, og en sannsynlig konsekvens er at Forsvaret ikke vil kunne gjennomføre den kontinuerlige forbedring som er en forutsetning for blant annet å frigjøre midler til å styrke operativ evne, og at prosesser som forutsetter at erfaringshåndtering fungerer, ikke kommer i mål.»<sup>65</sup>

Organisert erfaringshåndtering er krevende, spesielt for store og sammensatte organisasjoner som Forsvaret. Særlig vanskelig blir det i dynamiske og komplekse situasjoner som i Afghanistan, som står politisk, kulturelt og historisk fjernt fra det norske samfunnet. Det meste av den læring og tilpasning som har funnet sted, gjelder det praktiske og stridstekniske nivået. Tilpasningsevnen innenfor bevæpning, beskyttelse og sikkerhetsutstyr, bekledning, forpleining, sanitet og operasjonsmønstre, har ifølge utvalgets høringer vært betydelig i perioden som behandles. Det er mindre grunn til å tro at kunnskaps- og refleksjonsnivået om operasjoner og strategi har økt i samme grad.

Forsvaret har et svakt utviklet system for å håndtere og utvikle denne type av kompleks og situasjonsavhengig kunnskap. Strukturene og prosedyrene knyttet til *Forsvarets Erfaringsdatabase Lessons Learned* (Ferdaball) danner et utgangspunkt for å lære, men det er vanskelig å finne gode eksempler på at erfaringene er samlet og analysert på en måte som gjør funnene anven-

delige og interessante for politikktutvikling og strategidannelse.<sup>66</sup> Det finnes heller ingen etablerte prosedyrer for løpende vurdering og kalibrering av politiske og byråkratiske strukturer som utvikler strategi i Norge. Det stilles andre krav til konseptuell og abstrakt tenkning om politiske og strategiske erfaringer enn til stridstekniske erfaringer. Overføringsverdien er heller ikke like direkte og håndfast. Selv om strategisk og politisk læring er vanskelig, bør man likevel tilstrebe å utforme rutiner og prosedyrer for at slik læring kan skje.

Læringsbevissthet og god utviklings- og tilpasningsevne dreier seg ikke bare om å fange opp det som er relevant å ta med videre. Det handler også om evnen til å identifisere uhensiktsmessige tenke- og handlemåter. To fallgruver er viktige i denne sammenheng. For det første at Forsvaret i for stor grad trekker veksler på erfaringene fra Afghanistan, slik at det etter hvert blir materielt, operasjonelt og kulturelt skreddersydd for å gjennomføre den type oppdrag Forsvaret løste i Afghanistan. Det er ingen garanti for at slike styrker og ferdigheter vil være relevante for framtidens operasjoner. ISAF-operasjonen var også i sin natur relativt statisk og ledelsestung, noe som ikke trenger å være tilfelle i neste operasjon. Som tidligere norsk kontingentsjef i Afghanistan, oberst Ingrid Gjerde, skrev: «Den neste større internasjonale operasjonen Norge deltar i, vil bli av en annen karakter enn ISAF. Vi bør derfor være bevisste i vår bruk av erfaringene i den videre utviklingen av Forsvaret.»<sup>67</sup>

Den andre fallgruven er at Forsvarets behov hjemme kan komme til å overstyre behovene ute. Å gjennomføre for eksempel komplekse landoperasjoner – med tanke på kollektiv kompetansebygging og kultur- og karakterbyggende effekt for den enkelte soldat – kan komme i veien for den mest hensiktsmessige oppdragsløsningen og medføre økt risiko for å havne i stridskontakt.

Et relatert emne er hvorvidt det i enkelte kontingenter har forekommet en kultur der det ble viktig å komme i kontakt med fienden i løpet av kontingentperioden. Spesielt i 2010 skrev flere norske medier om enkeltsoldater som uttrykte glede ved å ta liv og være i kamp, noe FD og Forsvarets ledelse i Oslo viste sin misnøye med. Hvis enkelte soldater opplevde det som et nederlag ikke å ha vært i TIC («troops in contact») før hjemreisen,

<sup>65</sup> Forsvarets internrevisjon, «Revisjonsrapport nr 6/2014», februar 2015, s. 29.

<sup>66</sup> Se Torunn Laugen Haaland, «Learning to fight! Experience-based learning in the Norwegian Army in northern Afghanistan, 2007–2012», under utgivelse.

<sup>67</sup> Gjerde, 2012, s. 322.

kan dette i seg selv ha vært en motivasjon til aktivt å oppsøke kamphandlinger, selv om det kunne gjøre måloppnåelsen på strategisk nivå vanskeligere. Dette var også noe enkelte veteraner selv poengterte: «Det er et paradoks at det som legges merke til, er all skytinga, sier Tor. – Satt på spissen kan du si vi deler ut medaljer og premier til soldater når det blir skyting, ikke når vi løser oppdraget vårt i fred og fordragelighet slik vi er ment å gjøre.»<sup>68</sup> Poenget her er at det var dette som ble «lagt merke til», også blant soldatene i operasjonsområdet. Det man fra enkelte miljøers side la mindre merke til, var alle de gangene man løste oppdraget med ingen eller minimal bruk av våpen. Også dette ble anerkjent med dekorasjoner.

Bak diskusjonen om eksistensen av en eventuell ukultur i enkelte kontingenter og avdelinger ligger et mer prinsipielt spørsmål om hvordan Forsvaret kan finne en balanse mellom å dyrke risikovilje og offensive handlekraft – som er nødvendig i strid, og tilbakeholdenhet som er nødvendig for å lykkes i andre typer operasjoner.

Erfaringene fra Afghanistan økte også bevisstheten om de krav som stilles på stridsteknisk nivå. Det krever betydelig kompetanse og erfaring om man skal operere effektivt i komplekse stridssituasjoner. Dette førte til etableringen av et underoffiserskorps også i Norge, som i 2015 ble det siste landet i NATO som innførte en tilpasset karrierevei for spesialistene. Ordningen innebærer at militært ansatte nå inndeles i to hovedkategorier, et offiserskorps (OF) og et spesialistkorps (OR).

Opprørsbekjempelse fordrer en type tilpassing som ikke nødvendigvis innebærer å oppsøke kamper. Det *kan* også være situasjoner hvor offensiv handling og risikovilje er påkrevd. Motstanderne i Afghanistan var imidlertid ikke en konvensjonell hær som skulle nedkjempes på tradisjonelt vis. Fiendebildet var komplekst og skiftende. Når og hvordan man engasjerte fienden i kamp, fordret at man kjente den lokale maktdynamikken godt. Etterretningstjenesten vektla for eksempel i sine analyser av situasjonen i Faryab hvor raskt makten skiftet hender, og hvordan lokale aktører misbrukte offisielle posisjoner for egen vinning. Å skape stabilitet gjennom støtte til lokale myndigheter var i en slik situasjon utfordrende. En for offensiv eller defensiv holdning kunne begge virke mot ønsket om å

styrke sentralmyndighetenes kontroll og øke tiliten hos lokalbefolkningen.

## 4.7 Oppsummering

I sum var Forsvarets bidrag til operasjonene i Afghanistan betydelig, men engasjementet var mer styrt av fortløpende vurderinger av behov, hva Norge kunne tilby og av hensynet til personellens sikkerhet enn av en helhetlig norsk bidragsstrategi. I perioder, spesielt etter 2006, var norske politiske myndigheter opptatt av den forverrede sikkerhetssituasjonen i nord, og det ble foretatt grep, som flytting av QRFen fra Mazar-i-Sharif til Maimana og etablering av en enhet med sanitetshelikoptre. Dette var imidlertid snarere reaksjoner på ubehagelige hendelser enn uttrykk for en gjennomtenkt strategi. Det viktigste målet for Norge var å være med, støtte NATO og særlig USA. Strategiutvikling utover dette ble i stor grad foretatt av USA og NATO.

Det meste av det norske avdelinger foretok seg på taktisk og stridsteknisk nivå ble bestemt lokalt i Afghanistan. Dette var spesielt tilfellet i Faryab, som behandles i kapittel 8.

Forsvarets innsats i Afghanistan hadde flere positive følger for Forsvarets utvikling, spesielt stridserfaring og evne til koalisjonsoperasjoner. Engasjementet har ført Forsvaret nærmere strid og kamphandlinger enn noen gang siden andre verdenskrig. Forsvaret har trukket betydelig lærdom av dette, på enkeltmanns- og avdelingsnivå. Det er imidlertid et problem at Forsvaret i samme periode mistet mye av evnen til å gjennomføre større fellesoperasjoner hvor alle forsvarsgrenene deltar med store forband. Det som trengs av våpenteknologi, organisasjon og struktur for å forsvare Norge, var ikke det man praktiserte og utstyrte avdelingene for i Afghanistan.

I motsetning til de andre opprinnelige medlemmene av NATO grenser Norge til en stormakt som bruker militærmakt aktivt for å påvirke politikken i sine naboland. Dette gjør at det er et større spenningsforhold mellom ekspedisjonær bidragskrigføring og hjemlige behov i Norge, enn det for eksempel er i Danmark, Nederland og Belgia. Erfaringene fra Afghanistan har vist at anskaffelser, trening og beredskap som er relevant og nødvendig ett sted, ikke trenger å være det et annet.

<sup>68</sup> Gjengitt i Malin Stensønes, *På våre vegne*, Oslo: Aschehoug, 2012, s. 171.

## Kapittel 5

# Norske spesialstyrker og etterretning

Spesialstyrkenes og Etterretningstjenestens innsats framstår samlet som en sentral og betydningsfull del av det norske militære engasjementet i Afghanistan. Til tross for at de er relativt små miljøer, har den vært viktig for alle tre hovedmålene Norge satte. For det første har innsatsen bidratt til å oppnå målet om å styrke forholdet til USA, andre allierte og NATO. Innsatsen har vært politisk viktig særlig i forholdet til USA. På praktisk plan bidro den til et enda tettere samarbeid mellom både spesialstyrkene og E-tjenesten og deres utenlandske partnere enn tilfellet var før 2001.

For det andre deltok spesialstyrkene, støttet av etterretningsspersonell, også i «krigen mot terror» i Afghanistan innenfor rammen av OEF. Selv om de norske bidragene var små og de norske operasjonene i hovedsak hadde lokal eller taktisk betydning, var den politiske virkningen større.

For det tredje har spesialstyrkene og Etterretningstjenesten hatt betydning for Norges mål om å bidra til statsbygging i Afghanistan. Engasjementet i Kabul fra 2007 er viktigst i dette perspektivet. Det bidro til å sikre Kabul og bygget opp og støttet det afghanske politiets beredskapsstyrke *Crisis Response Unit 222* (CRU 222). Norske spesialstyrker støtter fortsatt enheten, som er viktig for afghanske myndigheters evne til å håndtere angrep i Kabul og for sikkerheten til den internasjonale tilstedeværelsen i byen.

Engasjementet i Afghanistan har bidratt til utviklingen av spesialstyrkene og Etterretningstjenesten hjemme, spesielt på operasjonelt og strategisk nivå. Spesialstyrkene har vært igjennom en betydelig utvikling og vekst i perioden og samarbeidet mellom spesialstyrkene og Etterretningstjenesten er styrket. For Etterretningstjenesten har Afghanistan-innsatsen også bidratt til å videreutvikle samarbeidet både med andre lands tjenester og med Utenriksdepartementet.

Utvalget analyserer i første del av dette kapitlet hvordan spesialstyrkebidraget utviklet seg fra å være et relativt løst element, men lett gripbart og anvendbart element i OEF, til å bli et viktig norsk bidrag i Afghanistan under ISAF.

Andre del belyser Etterretningstjenestens roller på ulike nivåer, herunder støtte til norske myndigheter, ISAF, norske spesialstyrker og andre styrker i Afghanistan. Delkapittelet beskriver tilslutt utviklingen av det internasjonale etterretningssamarbeidet i Afghanistan.

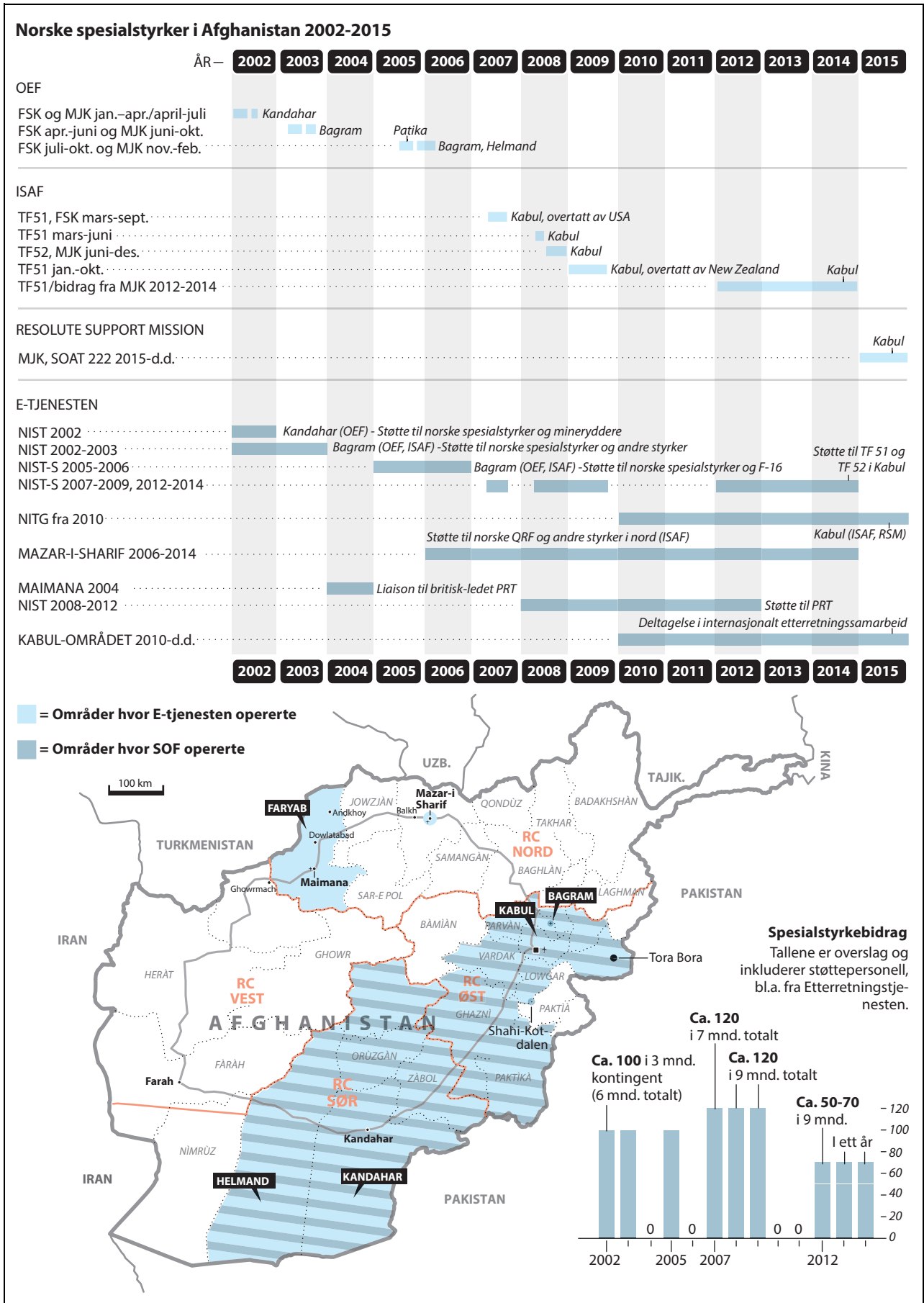
I kapittelets tredje del beskriver utvalget en av de mest kontroversielle sidene ved konflikten i Afghanistan, de såkalte Joint Prioritised Effects List eller «kill or capture»-listene, og vurderer hvilken rolle Norge hadde her. De norske spesialstyrkene og Etterretningstjenesten ble fra 2007 med i denne delen av ISAF-operasjonen.

### 5.1 OEF (2002–2006)

Spesialstyrkene i både Hæren og Sjøforsvaret var lenge små og lavt prioriterte avdelinger på siden av sine respektive forsvarsgreners primære interessefelt og var periodevis nedleggelses-truede miljøer. De ble ikke brukt i FN- eller andre internasjonale operasjoner før 1990-tallet. Første gang norske myndigheter vurderte å sette dem inn, var i 1995 i forbindelse med NATOs evakueringsplan for FN-styrken UNPROFOR i Bosnia-Hercegovina. Utviklingen som startet på Balkan på 1990-tallet, skjøt for alvor fart i Afghanistan.<sup>1</sup> Spesialstyrkenes kanskje viktigste vendepunkt kom ikke som følge av en langsiktig konsept- og doktrineutvikling i Forsvaret, men av norske observatørs deltakelse i den såkalte *Kosovo Verification Mission* i 1998–99. Situasjonen i Kosovo innebar risiko for at nordmenn som deltok i observatørstyrken, kunne bli tatt som gisler. I så fall ville det være et nasjonalt ansvar å håndtere situasjonen. Forsvaret hadde ingen avdeling for slike oppdrag i utlandet, men Forsvarets spesialkommando (FSK) framsto som det beste alternativet

<sup>1</sup> Se for eksempel Tor Jørgen Melien, *Våre hemmelige soldater – norske spesialstyrker 1940–2012*, Oslo: Spartacus, 2012, og Tom Bakkeli, *Krigere og diplomater – på innsiden av Forsvarets spesialkommando*, Oslo: Kagge, 2013.





Figur 5.1

### Boks 5.1 Norske spesialstyrker

Norge har to spesialstyrkemiljøer, Marinejegerkommandoen (MJK) og Forsvarets spesialkommando (FSK), basert i henholdsvis Sjøforsvaret og Hæren. Hærens spesialstyrkemiljø har tradisjonelt hatt en «grønn side» knyttet til militære operasjoner (Hærens jegerkommando), og en «svart side» knyttet til kontra-terroroppdrag til støtte for politiet (Forsvarets spesialkommando).

Som følge av blant annet det doble oppdraget har Hærens spesialstyrker skiftet navn flere ganger. I nyere tid har de hatt betegnelsen Hærens Jegerkommando (HJK, fra 1997–2007, FSK var den gang en del av HJK), Forsvarets spesialkommando/Hærens Jegerkommando (FSK/HJK, fra 2007–2014) og Forsvarets spesialkommando (FSK, fra 2014). Da det er FSK som brukes som betegnelse i dag, vil utvalget i rapporten bruke FSK også der HJK ville ha vært mer korrekt.

Spesialstyrker har tre hovedgrupper av oppdrag:

- *Spesiell rekognosering*: å innhente informasjon av strategisk eller operasjonell betydning som det vil være vanskelig å skaffe med andre midler.
- *Direkte aksjoner*: å påvirke en situasjon direkte, dette kan inkludere overfall, sabotasjeoperasjoner, gisselredninger og liknende. Forberedte aksjoner krever et godt etterretningsgrunnlag.
- *Militær assistanse*: å utdanne, øve og trene andre. Militær assistanse kan framstå som en oppdragsform med lav risiko, men fordi disse oppdragene fordrer tilstedeværelse over tid, kan de innebære større risiko enn direkte aksjoner.

selv om avdelingen konstant var på nasjonal beredskap.<sup>2</sup> Styrken viste seg anvendelig, og den fikk senere andre typer oppdrag da NATO rykket inn i Kosovo etter luftangrepene i 1999. Høsten 2001 var spesialstyrkene en etterspurt og tilgjengelig ressurs.

Erfaringene fra Balkan var viktig også for Etterretningstjenestens (E-tjenesten) engasjement i Afghanistan. Heller ikke Etterretningstjenesten hadde tidligere deltatt i slike operasjoner. I motsetning til store etterretningsorganisasjoner som amerikanske *Central Intelligence Agency* (CIA) og britiske *Secret Intelligence Service* (SIS, kjent som MI6) hadde norsk etterretningstjeneste ved slutten av den kalde krigen ingen erfaring fra å støtte militære enheter på oppdrag langt hjemmefra. Forsvaret stilte styrker til flere, tidvis risikofylte, FN-operasjoner. UNIFIL i Libanon sto i en særstilling fra 1978. E-tjenesten var imidlertid ikke involvert; den viet sin oppmerksomhet til norske nærområder.<sup>3</sup> Først etter Sovjetunionens

fall og endringene i det sikkerhetspolitiske bildet i Norges nærområder kom støtte til utenlandsoppdrag på E-tjenestens dagsorden.

Basert på den politiske beslutningen høsten 2001 om å sende norske spesialstyrker til Afghanistan bestemte forsvarsledelsen innledningsvis å sende en kombinert spesialstyrke. Styrken fikk navnet NORFOT TG (*Norwegian Special Operation Forces Task Group*) hvor både Marinejegerkommandoen og Forsvarets spesialkommando var representert.

Da engasjementet i Afghanistan startet i 2002, var de norske spesialstyrkeavdelingene taktiske avdelinger som kunne brukes for å oppnå operasjonell og strategisk effekt. De hadde liten stabskraft og planleggingskapasitet, men gitt spesialstyrkenes høye kompetanse på enkeltmannsnivå og høye beredskap var de et virkemiddel det var naturlig å gripe til. Dette var en styrke som var utvalgt og trent til å håndtere usikkerhet og til å operere i det skjulte. For myndighetene ble de et sikkerhetspolitisk kort å spille som innfridde politiske og alliansemessige forventninger om norsk militær innsats.

De norske spesialstyrkene ble sendt til Afghanistan uten et klart formulert oppdrag. Forventningen var at den taktiske styrkesjefen gjennom oppdragsdialog med relevant hovedkvarter i operasjonsområdet, selv skulle definere styrkens oppgaver. Dette var et mønster som gjentok seg til en

<sup>2</sup> John Inge Hammersmark, «Utviklingen av norske spesialstyrker: symbolikk eller militær nytteverdi?» Masteroppgave ved Forsvarets stabsskole (2010), ss. 40–41. Det var FSK som den «sorte» delen av Hærens spesialstyrker det var snakk om, ikke Hærens jegerkommando som helhet, se boks 5.1.

<sup>3</sup> Olav Riste og Arnfinn Moland, «*Strengt Hemmelig*». *Norsk etterretningstjeneste 1945–1970*, Oslo: Universitetsforlaget, 1997.

god stund etter at styrken ble sendt til Kabul i 2007. Det er et trekk man også gjenkjenner i andre deler av Forsvarets bidrag.

Den første kontingenten med norske spesialstyrker, bestående av nær 70 personer, ankom Kandahar i januar 2002. I seks måneder, fram til juli 2002, var de en del av spesialstyrkegruppen *Combined Joint Special Operations Task Force-South* (CJSOTF-S) kalt *Task Force K-Bar*. Gruppen, som besto av nær 3 000 spesialstyrker, var direkte underlagt US Central Command (CENTCOM) i Florida og sammensatt av styrker fra åtte stater. Oppdraget var å bidra til den USA-ledede koalisjonens bekjempelse av al-Qaida, Taliban og Taliban-tilknyttede grupper i Afghanistan. De norske spesialstyrkene kom ikke i kamp under sitt første oppdrag. De utførte langtrekkende spesialrekonosering, blant annet under *Operation Anaconda* våren 2002 (se boks 5.2).

I april 2002 ble de internasjonale spesialstyrkegruppene i Afghanistan slått sammen til én, CJSOTF-Afghanistan (CJSOTF-A). Ledelsen ble lokalisert på Bagram. Norge sendte stabsoffiserer fra både MJK og FSK til Bagram så lenge Norge hadde styrker i OEF.

I løpet av dette halvåret gjorde den norske styrken seg en rekke erfaringer. For det første var det mangler innenfor spesielt sambandssystemer og manglende formelle avtaler og sertifiseringer som skapte problemer i samarbeidet med allierte styrker.<sup>4</sup> Mangel på samband gjaldt også nasjonalt, for eksempel knyttet til satellittkommunikasjon hjem til Norge.

For det andre viste den praktiske erfaringen at FSK og MJK ikke opererte spesielt godt sammen.<sup>5</sup> Etter 2002 reiste FSK og MJK aldri ut sammen igjen, selv om enkeltsoldater ble utvekslet mellom enhetene. Forskjellene i opptrening, operasjonsmåter og kultur var for store. Mens det ene miljøet er preget av det maritime stridsmiljøet, hvor lavere sjefer av praktiske grunner ofte får stor frihet, er det andre i større grad preget av strammere planlegging og kommando og kontroll. Slike forskjeller kan gi fleksibilitet ved at avdelingene egner seg til forskjellige typer oppdrag, men de kan også medføre samarbeidsproblemer. For det tredje viste erfaringene at styrkene i større grad burde ha egne transportmidler, og for det fjerde at det var nødvendig å bedre evnen til å lede ildgivning fra fly.

<sup>4</sup> Hammersmark, s. 53.

<sup>5</sup> Melien, s. 326; utvalgets høringer og samtaler med personell fra spesialstyrkene bekrefter dette.

### Boks 5.2 Norske spesialstyrker i operasjon Anaconda

Operasjon Anaconda fant sted i Shahi-Kot i Paktia-provinsen i mars 2002 og var den første store OEF-operasjonen i Afghanistan som involverte vanlige (konvensjonelle) styrker. Hensikten med operasjonen var å nedkjempe en større gruppe al-Qaida- og Taliban-styrker. Operasjonen omfattet omkring 2 500 soldater under amerikansk ledelse, herunder afghansk milits. De sto overfor et ukjent antall opprørere hvor anslaget varierte mellom noen hundre og ett tusen. Både gjennomføringen og utfallet av operasjonen har i ettertid blitt kritisert. Gjennomføringen var blant annet preget av logistikkproblemer, utfordringer knyttet til vær og stor høyde, og til å lede styrker fra ulike typer avdelinger og fra flere land. Det er også uklart hvor mange opprørere som ble drept og hvor mange som kom seg til Pakistan. En erfaring fra operasjon Anaconda var at USA la enda større vekt på spesialstyrker.

Kilde: Sean Naylor, *Not a Good Day to Die: The Untold Story of Operation Anaconda*, New York: Berkeley, 2005.

Etter deployeringen i 2002 mottok styrken den høythengende utmerkelsen *Presidential Unit Citation*, blant annet for «enestående mot, taktisk dyktighet og evne til operativ utførelse».<sup>6</sup> Denne æren fikk alle styrkene som deltok i *Task Force K-Bar*.

De første elementene fra Etterretningstjenesten reiste ut sammen med de første spesialstyrkene. De var ennå ikke med ut i selve operasjonene, men støttet fra basen og bakre områder. Et mindre antall etterretningsoffiserer skulle støtte styrkene og holde kontakt med koalisjonens øvrige etterretningssenheter.

Neste oppdrag for spesialstyrkene startet i mars 2003, også denne gangen i sør. Heller ikke nå hadde styrken et klart definert oppdrag hjemmefra om hva den skulle gjøre. Oppdragsdialogen ble overlatt til dem som reiste. Noe av bakgrunnen for oppdraget var at Norge primært av økonomiske grunner ikke så seg i stand til å forlenge F-16 bidraget.<sup>7</sup> Et spesialstyrkebidrag var et langt

<sup>6</sup> Ibid., s. 327.

<sup>7</sup> Utvalget har hatt tilgang til interne regjeringsnotater.



billigere alternativ, samtidig som det var etterspurt.

Oppdraget var overordnet sett å styrke Kabul-regjeringen ved å skape sikkerhet i områder der militante grupper fortsatt var aktive. Denne gangen skulle styrken ikke delta i offensive operasjoner mot restene av al-Qaida, men rekognosere og vise militær tilstedeværelse i tildelte områder. Den skulle også kartlegge hvilke områder som var egnet til sivil gjenoppbyggingsinnsats. Oppdraget ble i praksis delt i to, slik at FSK tok de første tre månedene og MJK de tre siste.

På grunn av politisk og operativ sensitivitet ved spesialoperasjoner og etterretningsarbeid har det vært vanskelig å få god informasjonsflyt mellom samarbeidende enheter i NATO. Utfordringen forsterkes også av at etterretning anses som en nasjonal ressurs. Dette ble en utfordring også for norske spesialstyrker i OEF. Etter at det ble klart at styrkene ble utsatt for større risiko enn nødvendig grunnet amerikansk restriktiv holdning til etterretningsdeling, tok forsvarsminister Krohn Devold saken opp med sin amerikanske kollega.<sup>8</sup> Utfallet ble en avtale mellom Etterretningstjenesten og amerikanske tjenester om bedre informasjonsutveksling, noe som forenklet og bedret samarbeidet.

Et annet grep Forsvaret tok for å bøte på problemene var at Etterretningstjenesten i 2003 etablerte et nasjonalt etterretningsstøttelag, *National Intelligence Support Team* (NIST). Hensikten var bedre å kunne støtte spesialstyrkene og sikre at de i størst mulig grad fikk den etterretningen de trengte. Dette var kimen til en ny form for samvirke mellom spesialstyrkene og Etterretningstjenesten. Å ha etterretningsstøtte til egne spesialstyrker var i seg selv ikke unikt for Norge. Det mer spesielle med den norske varianten var at etterretningspersonell og utstyr ble med spesialstyrkene ut i operasjoner. Videre hadde disse en såkalt *reach back*-kapasitet hvor de ved hjelp av etterretningsressurser som befant seg i Etterretningstjenesten hjemme i Norge og i samarbeidende enheter. Det gjorde at linjen mellom etterretning og spesialstyrker ble kort og tillot et tett og effektivt samarbeid. Spesialstyrkene fikk dermed raskere tilgang på tidsriktig etterretning.

NIST var en analyseenhet som sammenleite informasjon innsamlet fra flere forskjellige kilder.<sup>9</sup> Gjennom de krypterte forbindelsene til Norge

kunne NISTen bruke strategiske ressurser til taktiske behov ute, og bruke E-tjenesten sentralt til å sikre best mulig informasjonsflyt mellom medlemmene i koalisjonen. NISTen samarbeidet også lokalt med koalisjonens øvrige etterretningsenheter og senere med de nasjonale etterretningskontorene i ISAF (se del 5.3). NISTen kunne videre settes opp med en egen evne til å innhente informasjon, blant annet gjennom signaletterretning (avlytting). Ettersom det over tid ble etablert flere NISTer for å støtte andre norske avdelinger, fikk spesialstyrkenes NIST fellesbetegnelsen NIST-S.

Norge vektla også å samtrene etterretningspersonellet som skulle betjene NIST-S med spesialoperatørene som skulle bruke den, før utreise.<sup>10</sup> Jo bedre disse to kategoriene personell snakket sammen, desto mer effektive operasjoner.

På taktisk nivå samarbeidet NIST med FSK ved å utveksle liaisonoffiserer og ved å presentere spissede etterretninger før en operasjon. MJK brukte NIST mer aktivt i planleggingen av oppdragene ved at analytikere fra NIST var med under stridsutviklingen, og kunne vurdere etterretningsbehovene løpende.<sup>11</sup>

Oppdraget i 2003 var viktig for Etterretnings-tjenesten, spesielt med tanke på etableringen av det nasjonale etterretningsstøttelaget, NISTen, og utviklingen av det tette samarbeidet med spesialstyrkene. For spesialstyrkenes del viste operasjonene i 2003 at de hadde nyttiggjort seg erfaringene fra 2002. Mobilitet, samband og samvirke med fly var forbedret.

Det tredje oppdraget for spesialstyrkene kom i juli 2005 da regjeringen etter henvendelse fra USA besluttet å sende elementer fra FSK til Paktia-provinsen og Zabol-provinsen. Oppdraget var å skaffe informasjon, dempe opprørsaktivitet gjennom militær tilstedeværelse samt sørge for lokal sikkerhet under lokal- og provinsvalget i området. Avdelingen fikk også oppdrag knyttet til trening og opplæring av afghanske sikkerhetsstyrker.

I november 2005 overtok marinejegerne oppdraget. De fikk etter drøftinger med det amerikanskledede spesialstyrkehovedkvarteret (CJSOTF-A) operasjonsområde nord i Helmand-provinsen og i Uruzgan-provinsen. Det var ingen overordnet tanke i CJSOTF-A om hva det norske bidraget

<sup>9</sup> NIST-konseptet ble opprinnelig utviklet av USA i Irak 1991, men under helt andre rammer.

<sup>10</sup> Eirik Kristoffersen, «A Requirement for a National Intelligence Support Team in Direct Support of Special Operations Forces Task groups in Multinational Operations», masteroppgave ved US Marine Corps Command and Staff College, Quantico, 2009.

<sup>11</sup> Samtale med norsk offiser, 24. april 2015.

<sup>8</sup> Melding fra FO/Fellesstaben til FD, «Anbefaling knyttet til eventuell videreføring av styrkebidrag i Afghanistan», 5. mai 2003; utvalgets høring, 18. mars 2015.

### Boks 5.3 Operasjonene i Helmand-provinsen

MJKs operasjoner i Helmand-provinsen vinteren 2005–2006 kan i ettertid framstå som et operativt vannskille. De viste at norske militære styrker kunne håndtere strid på en effektiv måte. Styrkene hadde på kort varsel fått tildelt området som ISAF på det tidspunktet vurderte å være et relativt rolig område. Det var også betydelig fagmilitær skepsis i Norge knyttet til slike korte og raske deployeringer uten avklarte mål. Motstanden avdelingen møtte i provinsen var imidlertid kraftigere og mer vedvarende enn ved noen tidligere deployeringer, og skvadronen opererte under ekstrem trussel. Den var ved flere anledninger i direkte kamphandlinger. Til tross for vanskelige rammefaktorer konkluderte styrken selv med at oppdraget var gjennomført på en meget god måte, og at det hadde gitt viktig læring. De framhevet også betydningen av å ha med egen etterretningskapasitet ut i felt, og et godt samarbeid med afghanske styrker.

burde brukes til eller hvor det burde settes inn. Med bakgrunn spesielt i lys av den pågående utvidelsen av ISAFs ansvarsområde kom man fram til dette området. I motsetning til opprinnelige antakelser viste området seg å være svært urolig og avdelingen var i flere trefninger i perioden.<sup>12</sup> Det var for dristighet og snarrådighet under dette oppdraget at orlogskaptein Trond André Bolle senere ble dekorert med Krigskorset med sverd.<sup>13</sup>

Spesialstyrkene deltok i OEF i perioden fra 2002 til 2006. Oppsummert tok de to viktige erfaringer med seg videre til ISAF. Den ene var etterretningsdrevne operasjoner med et langt tettere samarbeid mellom Etterretningstjenesten og spesialstyrkene, der etterretningsbehovene påvirket operasjonene og ikke kun motsatt. Denne operasjonsformen skjøv beslutninger lenger ned enn det som var vanlig i militære operasjoner. Mye av initiativet og risikovurderingen lå hos den lokale sjefen, ikke hos høyere kommandoedd.

<sup>12</sup> Brev fra MJK til FOHK/Specops: «Rapport etter MJKs deployering til støtte for OEF 05/06», 5. mai 2006.

<sup>13</sup> Trond Bolle ble drept av en veibombe i Faryab-provinsen i juni 2010.

Den andre erfaringen var knyttet til nødvendigheten av å trene opp afghanske sikkerhetsstyrker.<sup>14</sup> Selv om militær assistanse er én av spesialstyrkenes tre tradisjonelle oppdragsformer (se boks 5.1), ble denne delen lenge sett på med skepsis. Å involvere dårlig trente afghanske styrker med usikker lojalitet i planlegging og gjennomføring av operasjoner, innebar risiko. De viste seg imidlertid nyttige for utføringen av oppdraget. Bevisstheten om behovet for å trene opp afghanske styrker tok spesialstyrken med seg da de litt senere fikk oppdraget om å bygge opp den afghanske beredskapsstyrken (CRU) i Kabul. Det skulle vise seg å bli det viktigste oppdraget de norske spesialstyrkene fikk.

## 5.2 ISAF (2007–2014)

Som omtalt i kapittel 3, la sentrale allierte i 2006 og 2007 et betydelig press på norske myndigheter for å sende styrker til Sør-Afghanistan. Forespørselen fra NATO om å stille et spesialstyrkebidrag i Kabul kom dermed beleilig for norske myndigheter som av politiske grunner ikke ønsket å sende styrker til sør.<sup>15</sup>

Gitt regjeringens politiske ønske om å konsentrere den norske innsatsen i nord, og i Faryab spesielt, kan man spørre hvorfor norske spesialstyrker ikke ble sendt til nord.<sup>16</sup> Dette spørsmålet ble reist blant annet i 2008. Konklusjonen ble imidlertid at det ikke fantes nødvendig infrastruktur for at spesialstyrkene kunne operere effektivt i nord. Det var heller ikke ønskelig at norske spesialstyrker ble styrt nasjonalt i PRtets område og på den måten gi inntrykk av at de opererte «på siden» av ISAF. Konklusjonen ble at styrkene gjorde best nytte for seg i Kabul, og at det også var der deres innsats ville bli mest synlig og verdsett i ISAF.<sup>17</sup>

I mars 2007 reiste en skvadron fra FSK til Kabul under navnet *Task Force 51* (TF 51). Nok en gang var oppdraget noe uklart, men knyttet til å sikre humanitær hjelp til hovedstaden og å beskytte landets skjøre politiske institusjoner. Styrken ble ledet direkte av ISAFs hovedkvarter og ble ikke underlagt en regional kommando.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Melien, s. 334

<sup>15</sup> Se kapittel 3; Lilla Sølhusvik, *Kristin Halvorsen, Gjennomslag*, Oslo: Cappelen Damm, 2012, s. 156

<sup>16</sup> Enkeltindivider fra spesialstyrkemiljøet tjenestegjorde i perioder i Faryab, men spesialstyrkene som avdeling reiste aldri dit.

<sup>17</sup> Notat fra FD III til FSJ, «Bruk av norske spesialstyrker i nasjonal kontekst i RC-N», 14. januar 2008.

TF 51 (FSK) og senere *Task Force 52* (TF 52, som var navnet MJK valgte) rapporterte direkte til ledelsen for de internasjonale spesialstyrkene, *Special Operations Command and Control Element* (SOCCE) som var etablert i ISAF HQ i Kabul.

Av politiske grunner hjemme (se kapittel 3), understreket norske myndigheter at styrken bare skulle brukes i «Kabul-området». Dette inkluderte de seks tilstøtende provinsene, herunder de urolige provinsene Logar og Wardak. Regjeringen åpnet imidlertid for at den norske styrkesjefen kunne sende styrken til andre områder i Afghanistan i «akutte nødstilfeller».<sup>19</sup> Erfaring, særlig fra angrepet på den norske PRT-leiren i Maimana i 2006, tilsa at også norske styrker kunne få akutt behov for bistand. Norge måtte derfor være villig til selv å yte slik innsats. Ble derimot styrken anmodet om å bidra til forhåndsplanlagte operasjoner utenfor Kabulområdet, kunne ikke det skje uten behandling på regjeringsnivå hjemme i Oslo og etter ordre fra forsvarssjefen.

Tjenesten i ISAF involverte mer stridskontakt enn oppdragene spesialstyrkene hadde hatt i OEF. I juli 2007 ble spesialjeger løytnant Tor Arne Lau-Henriksen drept i kamp som første norske spesialsoldat etter andre verdenskrig. Det var også i denne perioden at den norske styrken begynte å utdanne og trene en beredskapsstyrke fra det afghanske politiet.

Flere av operasjonene i spesialstyrkenes Kabul-deployeringer er beskrevet i offentlig tilgjengelig litteratur.<sup>20</sup> I korte trekk gikk operasjonene ut på å samle informasjon om og pågripe bombemakere og opprørsledere som var mistenkt for å forberede terroranslag. Norske spesialstyrker deltok også i håndteringen av flere angrep og gisselaksjoner i og rundt Kabul, som for eksempel gisselaksjonen ved Qargha-sjøen utenfor Kabul i juni 2012.<sup>21</sup>

Bakgrunnen for samarbeidet fra 2007 med beredskapsstyrken, som skulle utvikle seg til å bli *Crisis Response Unit 222*, var at ISAF HQ signaliserte et behov for opplæring av en kontraterrorstyrke for det afghanske politiet i Kabul. Det var



Figur 5.2 Hærens jegerkommando i sør 2003.

Foto: hjk/Forsvaret

innledningsvis ingen stor entusiasme for dette prosjektet blant de norske styrkene, som i større grad ønsket å fortsette med egne direkte aksjoner.<sup>22</sup> Særlig amerikanerne la imidlertid betydelig press på at flere bidro til byggingen av afghanske sikkerhetsstyrker, også fordi dette på lang sikt var den eneste måten det internasjonale nærværet i Afghanistan kunne avsluttes. TF 51 trengte derfor i henhold til ISAFs føringer en afghansk partner – *an afghan face* – på sine operasjoner. En vanlig løsning var at de internasjonale styrkene fortløpende valgte ut og tok med avdelinger fra den afghanske hæren, ANA, på operasjoner.<sup>23</sup> Den afghanske medvirkningen var ofte kun tilsynelatende.

Da den norske styrken vendte hjem i september 2007, forelå ingen planer om at samarbeidet med CRU skulle fortsette. Da FSK vendte tilbake til Kabul i mars 2008, var imidlertid kravet om å ha med afghanske styrker på operasjoner ytterligere forsterket. Nå var målet ikke bare *an afghan face*, men at operasjonene i større grad skulle være *afghan led*. De norske spesialstyrkene fant at beredskapsstyrken de hadde trent høsten før fremdeles eksisterte, og gjenopptok derfor samarbeidet med CRUen.

Sammen med USA og New Zealand rullerte norske spesialstyrker på å trene enheten i flere år.<sup>24</sup> Innledningsvis var som nevnt vestlige styrker skeptisk til å involvere afghanere i pågående ope-

<sup>18</sup> Ulike lands spesialstyrker ble benyttet både direkte under ISAF og som *task forces* i regionene. I tillegg hadde enkelte av de store aktørene egne spesialstyrker under egen nasjonal kommando.

<sup>19</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Regjeringsnotat om norske spesialstyrker i Afghanistan – beslutningsprosesser», 2. mars 2007.

<sup>20</sup> Se for eksempel Malin Stensønes, *På Våre Vegne, Soldatberetninger fra Afghanistan*, Oslo: Aschehoug, 2012; Melien, *Våre hemmelige soldater* og Bakkeli, *Krigere og diplomater*.

<sup>21</sup> «Her stormer norske spesialstyrker gissel-restauranten», *VG*, 22. juni 2012.

<sup>22</sup> Samtale med norsk offiser, 10. mars 2016.

<sup>23</sup> Sean Naylor, *Not a Good Day to Die: The Untold Story of Operation Anaconda*, New York, Berkeley, 2005, s. 370.

<sup>24</sup> Samtidig trente Norge også latviske spesialstyrker. Melding fra Forsvarsstaben til FD, «Anbefaling om latvisk deltagelse i norsk spesialstyrkebidrag», 19. mars 2012.

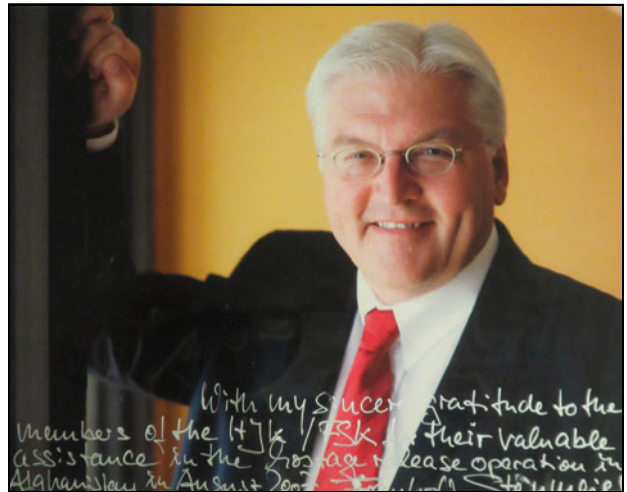


rasjoner, av frykt for lekkasjer, uhell og sabotasje. Etter hvert erfarte de at afghanernes språkkompetanse og lokalkunnskap økte effekten av operasjonene betydelig. For Norges del kom et vendepunkt da MJK (TF 52) overtok oppdraget i Kabul i juni 2008.<sup>25</sup> Afghansk personell fikk nå i større grad fikk delta sammen med de norske spesialstyrkene i skarpe operasjoner. Denne praksisen ble videreført og CRUen kunne snart gjennomføre relativt komplekse operasjoner med norsk støtte. Over tid har styrken blitt enda bedre. Oppretningen har således vært ganske vellykket på den taktiske og utøvende siden. Det har imidlertid vært en rekke utfordringer knyttet til logistikk, materiellforvaltning, økonomi og personellbehandling. Framfor alt gjorde svak institusjonsbygging på ledelsesnivå at styrken var og er utsatt for korrupsjon og politisk maktspill.<sup>26</sup>

I tillegg til bidragene på bakken har Norge bidratt på mer strategisk nivå med stabsoffiserer i ISAFs ledelsesstruktur og i forskjellige spesialstyrkehovedkvarter. I 2009 var stabssjefen for ISAFs spesialstyrkehovedkvarter en nordmann. I forlengelsen av dette er også den stabsmessige arkitekturen i CRU og tilknytningspunktene til det afghanske innenriksdepartementet i stor grad et resultat av norsk stabsarbeid over tid.<sup>27</sup> Mentorene la vekt på å få afghanske myndigheter til selv å ta tak i disse spørsmålene, framfor at norske eller andre allierte skulle levere ferdige løsninger. Uten en ledelsesmessig overbygning som behersker stabsfunksjoner som drift, langsiktig materiell- og ressursforvaltning, rekruttering og annet, vil en kampstyrke som CRU være lite bærekraftig.

### 5.3 Etterretningstjenesten roller

Støtten Etterretningstjenesten ga spesialstyrkene gjennom NIST-S, var den mest omfattende og ressurskrevende delen av tjenestens engasjement i Afghanistan. E-tjenesten hadde imidlertid en rekke andre roller. De kan noe forenklet deles i taktisk, operasjonelt og strategisk nivå, med utgangspunkt i de ulike behovene tjenesten skulle dekke. Nivåene er delvis overlappende og gjensidig støttende. Mens den taktiske rollen i hovedsak var direkte støtte til norske militære enheter i Afghanistan, var den operasjonelle knyttet til E-tjenestens bidrag til det bredere etterretningssamarbeidet i OEF og ISAF og operasjonenes generelle



Figur 5.3 I august 2007 ble en tysk kvinne tatt som gissel i Kabul. En stor aksjon ble iverksatt for å finne og befri kvinnen. Norsk personell fra spesialstyrkene og E-tjenesten deltok i søket og lyktes å identifisere et område der kvinnen trolig ble holdt. Afghanske sikkerhetsstyrker søkte gjennom området og fant kvinnen. Den tyske utenriksministeren, Frank-Walter Steinmeier, sendte et takkebrev til FSK. Støtten fra E-tjenesten var likevel avgjørende. Påskriften lyder: With my sincere gratitude to the members of the HJK/FSK for their valuable assistance in the hostage release operation in Afghanistan in August 2007 (signatur).

behov for etterretning. Den strategiske rollen besto av Etterretningstjenestens bidrag i allianse-samarbeidet, til beslutningsgrunnlaget for norske politiske og militære myndigheter hjemme samt støtte til norsk fredsdiplomati.

Når norsk etterretningsinnsats i Afghanistan skal belyses, er det viktig å forstå hele etterretningsprosessen. Etterretning er mer enn bare innsamlingsmetodene. Den omfatter også behovsdialogen, vurderingsprosessen og produktene. (Se figur 5.4).

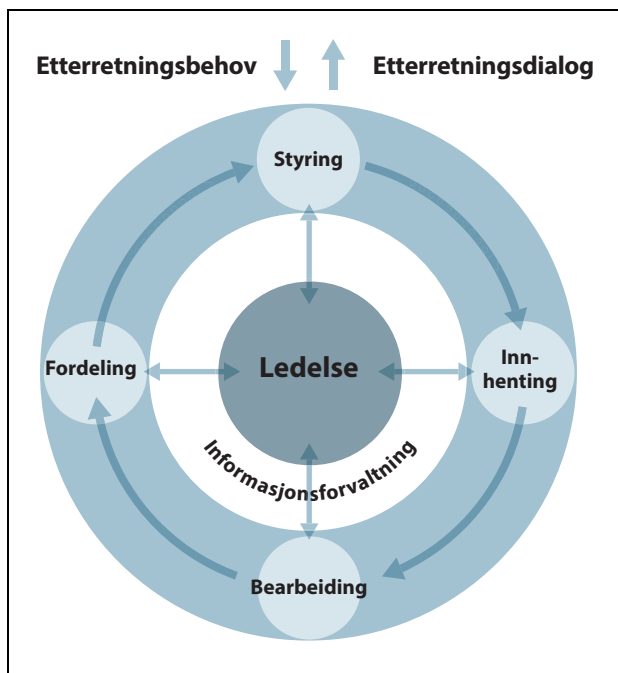
Etterretningstjenesten hadde i 2001, som de fleste etterretningstjenester i NATO, begrenset kompetanse på Afghanistan. Evnen til selv å innhente informasjon i Afghanistan var også begrenset: Åpne kilder og samarbeidende tjenester var i hovedsak de to mulighetene tjenesten hadde. Til tross for erfaringene fra Balkan og omstillingen oppdragene der hadde ført til, hadde tjenesten også få ressurser som kunne sendes med Forsvarets avdelinger.

E-tjenesten bygget opp kompetanse, skaffet seg nødvendig utstyr og tilpasset sin organisasjon underveis i Afghanistan-engasjementet. Dette omfattet en videre styrking av analyseavdelingen blant annet gjennom rekruttering av flere offise-

<sup>25</sup> Samtale med norsk offiser, 10. mars 2016.

<sup>26</sup> Utvalgets høringer i Kabul, 1. november 2015.

<sup>27</sup> Samtale med norsk offiser, 10. mars 2016.



Figur 5.4 Etterretningshjulet illustrerer etterretningsprosessens viktigste deler, og viser at etterretningsarbeidet er en stadig pågående prosess.

rer, statsvitere, sosialantropologer og andre samfunnsvitere.<sup>28</sup> Et eksempel på at omstillingen tok tid, var endringen i språkopplæringen på Forsvarets skole i etterretning og sikkerhetstjeneste (FSSES). Skolen hadde opprinnelig vektlagt russisk språk. I 2004 kom kurs i arabisk, men først fra 2007 i pashtu og dari, de største og offisielle språkene i Afghanistan.<sup>29</sup> I 2010 ble den gradvise tilpasningen tatt et steg videre med to organisatoriske endringer som fremdeles, ved utgangen av utvalgets arbeid, utgjør rammen for tjenestens Afghanistan-engasjement. For det første ble det i Afghanistan opprettet en felles administrativ ledelse av alle etterretningsbidrag i Afghanistan, Norwegian Intelligence Task Group- Afghanistan (NITG-A). For det andre opprettet Etterretningstjenesten en gruppe, Task Force ACPAK, i Oslo som skulle sikre samordning av produksjonen av etterretning om Afghanistan og Pakistan.<sup>30</sup> Opprettelsen av denne gruppen hadde sammenheng med norske myndigheters økte vektlegging av de to landene, som omtalt i kapittel 3.

<sup>28</sup> Vektleggingen av analytikere var på ingen måte ny; den strakk seg tilbake til 1960-tallet. Både engasjementet på Balkan på 1990-tallet og i Afghanistan styrket imidlertid behovet for analytikere.

<sup>29</sup> Johan Olav Seland, «Væpnet med gloser», *Språknytt*, 3/2008, ss. 27–30.

<sup>30</sup> Utvalgets høring, 24. juni 2015.

### 5.3.1 Taktisk nivå

I Afghanistan var Etterretningstjenestens tilstedeværelse i hovedsak knyttet til norske militære bidrag. E-tjenesten støttet spesialstyrkene og minerydderne på Kandahar og Bagram flyplass i 2002–2003 og senere spesialstyrkene i Kabul. Etterretningstjenesten opprettet deretter nasjonale etterretningskontor, *National Intelligence Cell* (NIC), i Kabul i 2003 og i Mazar-i-Sharif i 2006 for å støtte avdelingene fra Forsvaret og ISAF-hovedkvarterene som holdt til der. NIC er en NATO-definert enhet som skal være bindeledd mellom den nasjonale tjenesten og Nato-kommandoen.<sup>31</sup> De hadde dermed en rolle både på taktisk og operasjonelt nivå. NICenes viktigste oppgave var å bidra til å sikre at de norske styrkesjefene hadde best mulig etterretningsgrunnlag for sine oppdrag. NICene bidro til dette både gjennom å sikre tilgang til etterretninger fra andre deler av E-tjenesten, fra andre lands NICer og gjennom egne analyser.

Unntaket fra mønsteret med at Etterretningstjenesten ga taktisk støtte til norske avdelinger var PRTet i Maimana. I 2004, som del av det første norske bidraget til det britiskledede PRTet, var E-tjenesten representert med en liaisonoffiser. Det ble imidlertid Etterretningsbataljonen (E-bataljonen) i Hæren som fikk oppgaven med å støtte PRTet. Mens Etterretningstjenesten er direkte underlagt Forsvarssjefen og er en ressurs for hele statsforvaltningen, er Etterretningsbataljonen en avdeling tilhørende Hæren, med hovedvekt på å støtte landoperasjoner. Som utvalget omtaler i kapittel 8, ble E-bataljonens virksomhet styrket etter angrepet på PRTet i februar 2006.

Det ble gradvis et tettere samarbeid mellom E-bataljonen og E-tjenesten. Ved årsskiftet 2008–2009 satte E-tjenesten opp en egen enhet, en NIST, i tilknytning til PRT-leiren. Denne NISTen var innledningsvis svært begrenset, men det utviklet seg etter hvert en arbeidsdeling med E-bataljonen. E-bataljonen fikk ansvar for innhenting via menneskelig interaksjon (HUMINT), mens E-tjenesten tok ansvar for den tekniske innsamlingen; signalletterretningen (SIGINT) – å avlytte elektronisk kommunikasjon.

Sammen bidro E-tjenesten og E-bataljonen til å bygge et omfattende etterretningsgrunnlag som var nyttig for PRTet, norske myndigheter og ISAF.

<sup>31</sup> Mens NIST er skreddersydd for å støtte den taktiske sjefen, er NIC Etterretningstjenestens framskutte representant i operasjonsområdet på operasjonelt nivå.

#### Boks 5.4 COMISAFs helikopter

I 2007 gjennomførte norske spesialstyrker med støtte fra Etterretningstjenesten en operasjon for å arrestere en leder i Taliban i en provins utenfor Kabul. Denne operasjonen, Operasjon Suttung, er omtalt i tekstboks 5.5. Som del av operasjonen satte en norsk styrke fra FSK og Etterretningstjenesten opp en framskutt styrke på en liten amerikansk base i området. Oppdraget var å forberede aksjonen mot opprørslederen. Basen lå utsatt til og ble angrepet nærmest daglig. Analysen av angrepene hjalp styrken med å kartlegge Talibans aktivitet i området. Etterretningspersonellet kunne etter hvert forutsi angrepene, til stor nytte for den amerikanske styrken. FSK-patruljen bidro i tillegg til å slå tilbake angrep mot utposten ved å lede ildstøtte fra fly.

En dag forsto etterretningspersonellet at opprørere planla å skyte ned helikopteret til ISAF-sjefen, som skulle inspisere den amerikanske basen. Det norske personellet varslet umiddelbart den amerikanske baseledelsen og de fikk endret planene. Hendelsen vakte oppmerksomhet og førte blant annet til at den amerikanske forsvarssjefen på et NATO-møte tok kontakt med sin norske kollega, Sverre Diesen, og takket ham for den norske styrkens innsats.

Utvalget har hatt tilgang til en rekke av E-tjenestens rapporter, herunder vurderinger av situasjonen i Ghormach. Det er ikke mulig for utvalget å fastslå hvor presis informasjonen er, men rapportene framstår som nyanserte vurderinger av de komplekse maktforholdene og aktørgalleriet i Faryab og Ghormach.

#### 5.3.2 Operasjonelt nivå

I OEF foregikk utveksling av etterretningsinformasjon på tradisjonelt vis, det vil si delvis i OEF-kommandokjeden, men i stor grad bilateralt og i hovedsak med USA. I ISAF ble de nasjonale etterretningsrepresentasjonene, NICene, knyttet til hovedkvarteret i Kabul og etter hvert til regionkommandoene. De ble viktige kanaler for at nasjonalt innsamlet etterretningsinformasjon ble tilgjengelig for ISAF. Både gjennom bilateralt samarbeid og gjennom NICene ble også norske data og

vurderinger gjort tilgjengelige for bruk i planleggingen og utføringen av OEF- og ISAF-operasjoner.

Det var imidlertid først i 2010 at E-tjenesten stilte et bidrag som var direkte rettet mot det operasjonelle nivået i Afghanistan. Som del av styrkeoppbyggingen i 2009–2010 fulgte også en omfattende oppbygging av spesielt amerikansk signaletterrettings-evne (SIGINT). Oppbyggingen var grunnlaget for utviklingen av et flernasjonalt SIGINT-samarbeid i Afghanistan som Norge ble del av.<sup>32</sup> Samarbeidet var frittstående, ikke underlagt ISAF, men det ble en viktig leverandør av etterretning også for ISAF. Signaletterretning var generelt en sentral informasjonskilde for de internasjonale militære operasjonene.<sup>33</sup>

Omfanget og betydningen av de norske bidragene til OEF og ISAF må forstås ut fra to forhold. For det første er Norge et lite land og E-tjenesten følgelig liten i internasjonal sammenheng. Det er tilfellet særlig hvis man sammenlikner med de menneskelige og tekniske ressursene land som Storbritannia, Tyskland og Frankrike, og selvsagt USA, kan stille. Videre var E-tjenestens tilstedeværelse i Afghanistan i hovedsak knyttet til byer og områder hvor norske styrker var stasjonert. Egeninnsamlede og egenproduserte norske etterrettingsbidrag var begrensede i omfang og besto i hovedsak av data og vurderinger knyttet til Kabul-området samt det nordlige Afghanistan generelt og Faryab spesielt. I tillegg sendte E-tjenesten et lite antall analytikere som tjenestegjorde i SIGINT-samarbeidet i Afghanistan. Oppgavene deres er beskrevet nedenfor i delkapittelet om JPEL.

#### 5.3.3 Strategisk nivå

Etterretningstjenestens viktigste bidrag til politiske og militære myndigheter var i Afghanistan-sammenheng de regelmessige skriftlige trusselvurderingene, muntlige orienteringer på faste møter og rapporter om spesifikke temaer. På regjeringnivå inngikk trusselvurderinger og etterretningsrapporter tidvis i grunnlaget for møter i både Regjeringens sikkerhetsutvalg og regjeringsskonferanser. Hvilken vekt politiske og militære ledere la på bidragene i sine beslutninger, kan utvalget ikke fastslå. I forsvarsledelsen og

<sup>32</sup> For omtale i åpne kilder se Matthew Aid, «NSA's Foreign SIGINT Partners», 4. september 2014; «Spying Together: Germany's Deep Cooperation with the NSA», *Spiegel online international*, 18. juni 2014.

<sup>33</sup> Rajiv Chandrasekaran, *Little America: The War Within the War for Afghanistan*, New York: Vintage, 2013, 2 s. 277.



FD ble Etterretningstjenesten åpenbart ofte konsultert.

Kritikere blant annet i det amerikanske militære har pekt på at de vestlige etterretningsressursene i Afghanistan i for stor grad var opptatt av å finne opprørere og bombemakere. Etterretningstjenestene vektla i for liten grad kartlegging av den bredere dynamikken i konflikten i de afghanske provinsene og hvordan denne påvirket opprøret.<sup>34</sup> Den norske Etterretningstjenesten var åpenbart oppmerksom på dette. Utvalget omtaler Etterretningstjenestens rapportering på lokale konflikter i Faryab i kapittel 8.

Det tydeligste tegnet på at Etterretningstjenestens oppgaver og betydning utviklet seg på strategisk nivå som følge av Afghanistan-engasjementet, er tjenestens forhold til Utenriksdepartementet. UD utvidet på 2000-tallet sin kontakt med E-tjenesten av flere årsaker. Etableringen av en egen liaisonordning i 2001 kom som følge av behovet for støtte til norsk medlemskap i FNs Sikkerhetsråd 2001–2002.<sup>35</sup> Afghanistan ble en viktig sak både i Sikkerhetsrådet og for utviklingen av samarbeidet mellom UD og E-tjenesten. Dette var spesielt tydelig innen norsk fredsdiplomati.

Som utvalget omtaler i kapittel 9, utviklet Norge kontakter med Taliban allerede fra 2007. Stor usikkerhet preget dette arbeidet, blant annet knyttet til hvem UD faktisk hadde med å gjøre. Det var krefter i og rundt Taliban, blant afghanske myndigheter og de internasjonale aktørene som ikke ønsket dialog. De søkte å undergrave eventuelle forhandlinger ved å fange eller drepe personer som var involvert.

Over tid utviklet UD og E-tjenesten et samarbeid om fredsdiplomatiet selv om det tette og direkte forholdet tidvis skapte misnøye i embetsverket i FD, som tradisjonelt var kontaktpunkt for E-tjenestens støtte til andre departementer.

#### 5.3.4 Etterretningssamarbeid i Afghanistan

Tradisjonelt har etterretningssamarbeid også mellom NATO-land i stor grad vært bilateralt og basert på byttehandel og tillit. Det mest kjente unntaket fra regelen om bilateralt samarbeid, er det såkalte Five-Eyes – etterretningssamarbeidet mellom de engelsktalende landene USA, Austra-



Figur 5.5 Norske spesialstyrker var mentorer for Crisis Response Unit (CRU) i Kabul.

Foto: Torbjørn Kjosvold/Forsvaret

lia, Canada, New Zealand og UK. Engasjementet i Afghanistan bidro til å endre dette. Behovet for å sikre best mulig beskyttelse for egne styrker og hindre tap, og for å gjennomføre de omfattende, etterretningsdrevne operasjonene, fordret et bredere samarbeid.

Også for norsk etterretning har samarbeid med utenlandske partnere stått sentralt fra opprettelsen av etterretningstjenesten i Forsvaret under andre verdenskrig. Med veksten blant annet av den sovjetiske ubåtflåten på Kola-halvøya fra 1960-tallet var norsk territorium av stor interesse for amerikanske etterretningstjenester. Signaletterretning var spesielt viktig. Norsk etterretning utviklet derfor allerede fra 1952 et nært forhold til det amerikanske National Security Agency, NSA, som er hovedansvarlig for signaletterretning i USA.<sup>36</sup> I 2002 kunne E-tjenesten notere 50 års samarbeid med NSA. Det var et samarbeid som hadde bidratt til å bygge kompetansen i norsk etterretning og ikke minst tilliten tjenestene imellom. Det var et solid grunnlag for videreutviklingen av forholdet i en ny ramme i Afghanistan.

Tidlig i det norske Afghanistan-engasjementet ble mangelen på etterretningssamarbeid som nevnt et problem. Ikke bare spesialstyrkene, men også norske F-16-piloter pekte på manglende tilgang til etterretning som en utfordring.<sup>37</sup> Innen rammen av OEF ble dette i stor grad løst gjennom avtalen med USA.

<sup>34</sup> Se Michael T. Flynn, Matt Pottinger og Paul D. Batchelor, *Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan*, CNAS, 2010.

<sup>35</sup> Utenriksminister Espen Barth Eide, «Etterretning som bidrag til norsk utenrikspolitikk», regjeringen.no, 21. november 2012.

<sup>36</sup> Utviklingen av samarbeidet er beskrevet i Riste og Moland, «*Strengt Hemmelig*».

<sup>37</sup> Ferdaball, «Kontingentrapport F16. Kontingent 2», 6. mars 2005.

Behovet for tettere etterretningssamarbeid ble også tydelig i ISAF, særlig etter at konfliktens intensitet økte fra 2006 til 2007. De nasjonale etterretningsskontorene NICene ble en plattform for mye av dette samarbeidet. I 2009 begynte innføringen av Afghan Mission Network som tilrettela for økt samarbeid innen etterretning. Nettverket var et sikkert datasystem for utveksling av gradert informasjon mellom nasjonale systemer og ISAFs datasystem.

Selv med utviklingen av dette bredere, flernasjonale samarbeidet, var fremdeles noen land viktigere partnere enn andre. Foruten USA, ble Tyskland som ansvarlig for Regionkommando nord, av naturlige grunner en særlig viktig partner for Norge.

Spesialstyrkene var avhengige av god etterretning generelt, og spesielt knyttet til direkte aksjoner. I 2008 startet et samarbeid mellom etterretningstjenester og spesialstyrker som i 2009 førte til opprettelsen av et eget senter for etterretningsdeling, *ISAF SOF Fusion Cell*.<sup>38</sup> Senteret var i stor grad amerikansk drevet, men personell fra norske spesialstyrker var jevnlig representert. I en periode i 2009 ledet en norsk offiser senteret.<sup>39</sup> I tillegg førte behovet for felles innsats til opprettelsen av et samarbeid om signaletterretning. Norge var ett av landene som deltok fra starten.

Engasjementet i Afghanistan har også hatt mer langsiktige konsekvenser. Det internasjonale etterretningssamarbeidet som vokste fram i Afghanistan, har, som spesialstyrkesamarbeidet, ikke bare blitt overført fra ISAF til etterfølgeren, Resolute Support Mission, men også blitt importert tilbake til NATO og bilaterale forhold. Afghanistan-engasjementet har slik utvalget forstår bidratt til å styrke etterretningssamarbeidet i NATO, men også Etterretningstjenestens forhold til utenlandske samarbeidspartnere. Norsk etterretningstjeneste deltar i dag i et SIGINT-samarbeid rettet mot internasjonal terror. Slik utvalget forstår har samarbeidet i denne gruppen fått større betydning enn før, mye grunnet erfaringene fra Afghanistan.

## 5.4 Joint Prioritised Effects List

*Joint Special Operations Command* (JSOC), den skarpeste delen av de amerikanske spesialstyrkene, fikk etter angrepet den 11. september i opp-

drag å finne og uskadeliggjøre de sentrale personene i al-Qaidas nettverk. Etter operasjon Anaconda i mars 2002 ble det antatt at al-Qaidas toppledelse hadde flyktet fra Afghanistan. Samtidig dreiet amerikanernes oppmerksomhet til Irak. Konsekvensen var at JSOC nedprioriterte Afghanistan til fordel for Irak.

I Irak ble JSOC en av krigens viktigste aktører. Også her var oppgaven å finne og uskadeliggjøre motstandere. Generaløyntnant Stanley McChrystal knyttet etterretningsanalytikerne tettere sammen med spesialstyrkene. Det nye systemet førte til bedre kommunikasjon mellom de ulike delene av målutvelgelsesprosessen og spesialstyrkene, og operasjonstempoet kunne økes dramatisk. Informasjon fra operasjonene én natt kunne umiddelbart gå inn i forberedelsene til operasjonene påfølgende natt. Prosessen ble etter hvert beskrevet som industriell.<sup>40</sup> Metodikken ble videreført i Afghanistan da JSOC skiftet vekten dit, og også brukt av ISAF.

En viktig del var såkalte *target lists*, mållister, med personer som det var ønskelig å pågripe eller drepe – *to kill or capture*. Disse listene ble en av de mest kontroversielle sidene ved den amerikanske «krigen mot terror», også i Afghanistan.<sup>41</sup> Prosessen omkring og sammensettingen av mållistene kunne påvirkes av interne afghanske stridigheter og maktspill. Resultatet var at personer ble angitt som «Taliban» og kom på listen selv om de ikke var knyttet til opprøret. Sivile kunne bli rammet av skyting under operasjonene fordi de befant seg i husstanden eller i området der raidene fant sted. Etterretningsgrunnlaget var til tider for lite presist og gjorde at feil person eller husstand ble rammet.<sup>42</sup> En svakhet i prosessen var at målutvelgelsen i en periode var mer drevet av statistikk og generelle nettverksanalyser enn av inngående kunnskaper. Dette ble påpekt av blant annet norske styrker og andre som arbeidet for mer kvalitative vurderinger.<sup>43</sup> Da aktører knyttet til narkotikaproduksjon og finansiering av opprøret ble mål for disse operasjonene aktualiserte

<sup>40</sup> Naylor, *Relentless Strike*, ss. 255–66.

<sup>41</sup> Anand Gopal, *No Good Men among the Living*, New York: Metropolitan, 2014, ss. 109–11; Chandrasekaran *Little America*, ss. 278–9; Andrew Cockburn, *Kill Chain*, London: Verso, 2015, s. 123.

<sup>42</sup> Problemet er beskrevet av UNAMA generelt (se kapittel 10), og er understreket av et kjent tilfelle av forvekslet identitet da en parlamentskandidat ble såret og 10 av hans følge ble drept i 2010 på grunn av feil informasjon. Kate Clark, «Were British Police Involved in Targeted Killings? New report presents fresh evidence», *Afghanistan Analyst Network*, 11. april 2016.

<sup>43</sup> Utvalgets høring, 6 april 2016.

<sup>38</sup> Charles S. Vores, «Taking the lead in professional growth: The development of a NATO SOF intelligence officer», masteroppgave Naval Postgraduate School, ss. 21–23.

<sup>39</sup> Utvalgets høring, 24. juni 2015.



dette andre sider av rettssikkerhetsspørsmålet og tolkning av krigens folkerett, noe som behandles mer inngående i kapittel 10.

Amerikanske spesialstyrker ledet mot slutten av tiåret et meget stort antall raids mot personer oppført på slike mållister.<sup>44</sup> Selv om ISAF innførte JSOC-tilnærmingen, utgjorde ISAF-operasjoner bare en meget liten del av den større kampanjen.<sup>45</sup>

I ISAF ble prosessen kjent som Joint Prioritised Effect List (JPEL), eller «kill or capture».<sup>46</sup> JSOC forble under amerikansk kommando, og JSOCs operasjoner løp parallelt, men uavhengig av ISAFs og OEFs operasjoner. Det er verdt å merke seg at amerikansk etterretning og spesialstyrker hadde fullt innsyn i alt ISAF foretok seg, mens det motsatte ikke var tilfelle. Norske spesialstyrker deltok ikke i slike operasjoner utenfor ISAF-rammen.

Noe forenklet fungerte systemet i ISAF som følger:<sup>47</sup> Forskjellige sjefer i ISAF-systemet, herunder sjefer for spesialstyrkebidrag via ISAFs spesialstyrkehovedkvarter (SOCCE) og PRT-sjefer via regionkommandoene, kunne nominere personer til JPEL-listen. For å komme på listen måtte de nominerte målene oppfylle strenge krav. Blant annet måtte informasjonen komme fra flere uavhengige etterretningskilder. Mappene med informasjon om målene gjennomgikk en omfattende godkjenningssprosess hvor både juridiske og politiske rådgivere vurderte grunnlaget, for så å godta eller forkaste nominasjonene. Målene som oppfylte kravene og havnet på listen, ble så sortert etter hvorvidt de skulle forsøkes arrestert eller om de kunne drepes. Dersom det ikke kom ny etterretning om et mål etter en viss tid, ble det automatisk fjernet fra listen. De som kunne nominere mål kunne også foreslå at mål ble fjernet fra JPEL-listen, gjennom den samme beslutningskjeden. Norske spesialstyrker har oppgitt til utvalget at de fikk fjernet en rekke mål fra listen på denne måten.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Anslag basert på tall oppgitt av ISAF viser rundt 12 000 raids og 4 700 personer drept i en 12-måneders periode fra juni 2010 da «kill or capture»-kampanjen ble intensivert. «The US Kill/Capture Strategy in Afghanistan: Killing Your Way Out of an Insurgency?», Chatham House-seminar, 28. juni 2011.

<sup>45</sup> Utvalgets høring, 6 april 2016.

<sup>46</sup> «Kill or capture» var listen som inneholdt resultatene av JPEL-operasjoner. Utvalgets høring 6. april 2016.

<sup>47</sup> Notat fra FD III til militær assisterende departementsråd, «Pågrepelse av personell under ISAF-operasjoner», 26 september 2008. Utvalgets høringer 28. oktober 2015 og 6. april 2016.

<sup>48</sup> Utvalgets høring, 6. april 2016.

Flere nordmenn var involvert i nominering av mål, herunder PRT-sjefene og spesialstyrkesjefene. Flere norske offiserer deltok gjennom sine stillinger i ISAFs kommandostruktur i arbeidet knyttet blant annet til målutvelgelse. Ingen var underlagt noen egne norske begrensninger. Antallet mål norske PRT-sjefer nominerte varierte, men utvalget forstår at antallet normalt ikke var høyere enn fem-seks nominasjoner per seks månederskontingent. Det er uklart hvor målrettet nominasjonen var. En kilde fortalte utvalget at personer av generell interesse også ble nominert. Norske PRT-sjefer konsulterte normalt med en norsk folkerettsjurist (legal advisor, LEGAD) som befant seg i den norske NCC-staben i Mazar-i-Sharif før de besluttet en nominasjon. I tillegg kom vurderingene foretatt av folkerettsjurister i ISAFs kommandokjede som del av JPEL-prosessen. Også norske offiserer i internasjonale sjefsstillinger valgte ofte på eget initiativ å konsultere norske jurister før de godkjente en nominasjon.<sup>49</sup> Så vidt utvalget forstår var nominasjoner gjort av både PRTet og norske spesialstyrker bare for arrestasjon, ikke eliminering.<sup>50</sup>

Operasjoner hvor PRTet eller andre norske styrker deltok, kunne også involvere aksjoner mot JPEL-mål. For eksempel inngikk aksjoner mot to JPEL-mål som del av oppdraget i operasjon Harekate Yolo II.<sup>51</sup> Norske avdelinger i området støttet spesialstyrker fra andre land i slike operasjoner, blant annet ved å sikre områder hvor de skulle finne sted.<sup>52</sup>

For spesialstyrkene i Kabul var aksjoner mot JPEL-mål en viktig del av oppdraget om å beskytte den afghanske hovedstaden. Personer som ble identifisert som påviselige trusler, ble satt på JPEL-listen og forsøkt arrestert.

De norske spesialstyrkene har overfor utvalget framhevet at de tidlig la vekt på å sikre arrestasjonsordre fra det afghanske innenriksministeriet som grunnlag for aksjonene. Målet med arrestasjonene var å få stilt de pågrepne for en afghansk rett og dømt. Uten en rettsprosess med arrestordre og tilstrekkelige bevis var dette vanskelig. Korrupsjonsproblematikken kompliserte det ytterligere.

Kilder utvalget har vært i kontakt med hevder at norske spesialstyrker var kritiske til grunnlaget for enkelte av de målpakkene de fikk fra ISAF.

<sup>49</sup> Utvalgets høringer, 26. oktober 2015 og 6. april 2016.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> ISAF Regionkommando nord, «Operation Harekate Yolo II (HY II)», 21. oktober 2007.

<sup>52</sup> Utvalgets høring, 26. oktober 2015.

### Boks 5.5 Operasjon Suttung

Tidlig i ISAF-perioden, i 2007, arbeidet FSK med å pågripe en opprørsleder. Operasjonen representerer et vellykket eksempel på norske spesialstyrkers innsats i ISAF-operasjonen. FSK ga opprørslederen kodenavnet Suttung etter en jotun fra norrøn mytologi. Vedkommende oppholdt seg i et avsidesliggende område kontrollert av Taliban i en naboprovins til Kabul. FSKs erfaring tilsa at Taliban i dette området kunne samle opp mot 100 mann på kort tid. Alle allierte operasjoner i området hadde endt i større trefninger. En pågripelse ville imidlertid bidra til å sikre Kabul, styrke den afghanske rettsstatens legitimitet og gi viktig etterretning om Taliban. En pågripelse ville også redusere risikoen for sivile tap sammenliknet med et angrep fra fly.

Å pågripe en sentral opprørsleder i et Taliban-kontrollert område var krevende både etterretnings- og gjennomføringsmessig. NISTen arbeidet i ukevis med innsamling. For å styrke etterretningsarbeidet dro en Norwegian Intelligence Task Unit (NITU)\* sammen med en patrulje fra FSK ut til en liten amerikansk utpost i området. Det var i løpet av den uken styrken var i utposten at hendelsen med COMISAFs helikopter fant sted (se tekstboks 5.4).

Uker med etterretningsarbeid og planlegging ga til slutt resultater. NITU kunne på et tidspunkt forutsi med høy sannsynlighet hvor opprørslederen ville befinne seg påfølgende natt. Samtidig hadde angrepsstyrken funnet en rute som ville gjøre det mulig å komme usett inn i dalen. For å unngå å bli avslørt av lyden fra helikoptrene ble angrepsstyrken satt av på et fjell langt unna. Derfra gikk de hele ettermiddagen og klatret ned i dalen langs en bratt fjellsti.

Klokken ett om natten kom angrepsstyrken uoppgadet fram til det aktuelle huset. Aksjonen som fulgte gikk så raskt at ingen av de seks bevæpnede i huset rakk å reagere før de var pågrepet. Ingen skudd ble løsnet og ingen ble skadet. Frykt for å bli skutt ned gjorde at helikoptrene ikke kunne hente angrepsstyrken i dalen. De måtte derfor trekke seg ut, med fangen, langs samme rute som de hadde brukt for å komme inn.

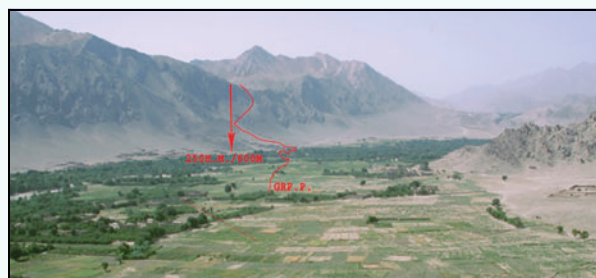
Operasjonen fikk i ettertid stor oppmerksomhet i ISAF. Nøkkelen til suksess lå i å komme seg ubemerket helt fram til målet. Hvis det hadde mislykkes, kunne det ha fått store konsekvenser for angrepsstyrken.

Saken viser også at styrkene opererte i et komplisert politisk og rettslig landskap. Fangen ble overlevert til afghanske myndigheter med basis i fangeoverføringsavtalen mellom Norge og Afghanistan (se kapittel 10). Det er ukjent hva hans videre skjebne var. Den afghanske menneskerettighetsorganisasjonen (AIHRC), som sammen med Det internasjonale røde kors (ICRC) ble varslet om overleveringen, meldte til norske myndigheter omkring en måned senere at de ikke fant fangen. Norge mottok øyensynlig ingen informasjon fra afghanske myndigheter ut over at han skal ha blitt løslatt «ultimo 2008». Samtidig har utvalget informasjon fra andre kilder at NDS hevdet han fortsatt satt fengslet i 2009. Dette peker på svakheter i fangeoverleveringsavtalen. Det illustrerer også et større problem i det internasjonale engasjementet: Store krefter kunne settes inn i en militær operasjon, men uten tilstrekkelig samhandling med afghanske myndigheter var det videre resultatet usikkert.



Figur 5.6 Styrken.

Foto: FSK



Figur 5.7 Den rød streken viser ruten den norske styrken brukte fram til målet. Pilen angir høydeforskjellen (600 m) på nedstigningen. GRP.P er grupperingspunkt, der styrken gjorde de siste forberedelsene.

Foto: FSK

\* NITU var en mindre enhet satt opp av NIST-S for å støtte et spesifikt oppdrag.

Norske spesialstyrker var ifølge dem selv blant de første til å bruke tilnærmingen som fra omkring 2011 fikk navnet bevisbasert måltutvelgelse (*Evidence Based Targeting*, som del av *Evidence Based Operations*, EvBO).<sup>53</sup> I krig trenger man ingen bevis på skyld før man angriper et militært mål. I Afghanistan viste det seg lite hensiktsmessig å anholde folk man ikke hadde tilstrekkelig bevis mot. Disse ville i så fall raskt være ute igjen. Det var i slike tilfeller bedre ikke å gjennomføre operasjonen.

Etterretningstjenesten bidro med data i hovedsak knyttet til innsatsområdene beskrevet over. Norskinnsamlede data utgjorde et begrenset bidrag i den store sammenhengen.<sup>54</sup> Enkildanalytikerne fra E-tjenesten tilknyttet SIGINT-samarbeidet i Afghanistan arbeidet med mål de selv valgte eller godkjente å arbeide med. Det var mål som var knyttet til norske aksjoner og interesser.<sup>55</sup> Analytikerne arbeidet med grunnlag databasen med kommunikasjonsdata senteret hadde tilgjengelig.

Utvalget er av noen norske offiserer blitt fortalt at de opplevde målvalgsprosessen som uryddig.<sup>56</sup> Dette gjaldt særlig prosesser der styrker utenfor ISAF overtok mål og oppdrag. Ifølge utvalgets kilder i spesialstyrkemiljøet ble oppdrag mot personer som av ulike grunner ikke ble eller lå an til å bli godkjent av ISAF, blant annet fordi målene ble vurdert som tvilsomme gitt informasjonen ISAF hadde, fjernet fra ISAFs liste. Operasjonen mot vedkommende ble likevel gjennomført av styrker utenfor ISAF-strukturen. En annen norsk militær kilde har imidlertid vektlagt at amerikanske militære la stor vekt på å gjennomføre JPEL-operasjoner gjennom ISAFs kommandokjede.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Utvalgets høringer, 28. oktober 2015 og 6. april 2016. Ifølge en artikkel om temaet ble begrepet EvBO første gang offisielt definert av ISAF i 2012. Joop Voetelink, «EVBO: Evidence-based operations. How to remove the bad guys from the battlefield», *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper*, nr. 2014–16.

<sup>54</sup> I 2013 avslørte dokumenter lekket av Edward Snowden at E-tjenesten hadde registrert 33 millioner metadata i løpet av en måned. «Vi overvåker i utlandet ikke i Norge», *Dagsavisen*, 19. november 2013. Metadata omfatter all kommunikasjon mellom mobiltelefoner og basestasjoner. Ifølge andre dokumenter lekket av Snowden samlet NSA og partnere i løpet av en måned (muligens i 2007) nesten 22 milliarder metadata i Afghanistan. Om tallene stemmer og det norske bidraget hadde kommet i denne måneden, ville det utgjort 0,15 %. Glenn Greenwald og Ewen MacAskill, «Boundless Informant: the NSA's secret tool to track global surveillance data», *The Guardian*, 11. juni 2013; utvalgets høringer, 24. juni 2015 og 6. april 2016.

<sup>55</sup> Utvalgets høringer i Kabul, 2. november 2015 og utvalgets høring, 6. april 2016.

<sup>56</sup> Utvalgets høring, 28. oktober 2015.

Spesifikt hevdet kilden at i det minste mot slutten av perioden ble ingen slike operasjoner, ei heller rent amerikanske operasjoner utført av JSOC, gjennomført i Regionkommando nord uten at den tyske sjefen var informert. Her skal det imidlertid understrekes at ulike land kan ha gjennomført operasjoner som heller ikke utvalgets kilder er kjent med. Operasjonssikkerhet og hemmelighold ligger i kjernen av spesialoperasjoner, og det er derfor liten grunn til å tro at man kan komme til bunns i alt som har foregått på dette feltet.

Det ble foretatt en systematisk, norskledet gjennomgang av beslutningsgrunnlaget for nominasjoner gjort av norske PRT- og spesialstyrkesjefer. Norske myndigheter hadde imidlertid ingen oversikt over, eller kontroll med, om eller hvordan norskinnsamlede etterretning eventuelt ble anvendt av allierte i targeting-prosesser utenfor ISAF. JPEL-oppdrag norske spesialstyrker skulle utføre, ble grundig vurdert av norsk personell i tillegg til vurderingene foretatt av ISAF. Norske styrker fikk og påtok seg kun oppdrag for pågripelser, selv om Norge ikke hadde reservert seg mot «kill»-oppdrag, slik noen land gjorde.

## 5.5 Oppsummering

Innledningen av dette kapitlet om spesialstyrker og Etterretningstjenesten slo fast at deres innsats i Afghanistan hadde betydning for alle de tre målene for Norges engasjement: å sikre Norges sikkerhetspolitiske forhold til USA og NATO, å bidra i «krigen mot terror» og å bidra til statsbygging i Afghanistan. I tillegg har innsatsen hatt betydning for styrkene selv og myndighetenes forståelse av deres egenskaper og karaktertrekk.

Hva gjelder målet om å bidra til «krigen mot terror» i Afghanistan utgjorde de norske spesialstyrkebidragene under OEF liten operativ forskjell. Små avdelinger uten lokalkunnskap og uten tilstrekkelig språkkompetanse ble sendt for kortere perioder til stadig nye steder. Den langsiktige effekten kan ikke bli særlig stor. Etter at spesialstyrkene etablerte seg i Kabul, er effektene over tid klarere. Bidraget kan her forstås som del av det internasjonale statsbyggingsengasjementet. Styrkene deltok i harde kamper i byen, trente CRU 222 og utviklet den stabs- og ledelsesmessige overbygningen beredskapsstyrken inngikk i. Kontroll i Kabul er avgjørende for utviklingen i Afghanistan. Dersom situasjonen kom ut av kontroll, ville hele operasjonen rakne. Her spilte det

<sup>57</sup> Utvalgets høring, 26. oktober 2015.

norske konseptet for samvirke mellom etterretning og spesialstyrker en viktig rolle. De internasjonale spesialstyrkene er også de eneste som har fortsatt å mentorere på taktisk nivå etter at ISAF avsluttet sitt oppdrag i 2014.

For målet om å styrke Norges forhold til våre viktigste allierte hadde operasjonene en annen betydning. Tillit og faktisk evne til samhandling må opparbeides gjennom mange års samarbeid, særlig innenfor så sensitiv virksomhet som spesialoperasjoner og etterretningsarbeid. Denne utviklingen har vært særlig merkbar på det operasjonelle og strategiske nivået. I løpet av perioden kom norsk kompetanseutvikling på dette området så langt at det ikke bare satt norske offiserer i viktige spesialstyrkerelaterte stabs- og lederstillinger i NATO og ISAF, men at Norge også ble en støtte-spiller i etableringen av et eget spesialstyrkehodekvarter i NATO. Samarbeidet med USA er også blitt mer konkretisert, for eksempel gjennom en avtale om samarbeid knyttet til strategisk gisselredning undertegnet av *Commander US Special Operations Command* og forsvarssjefen i 2014.

Spesialstyrkenes og Etterretningstjenestens løpende tilpasning til utfordringene i Afghanistan har også hatt hjemlige konsekvenser. Etableringen av Forsvarets spesialstyrker i 2014 signaliserer i så henseende et modnings- og utviklingsløp for norske spesialstyrker som det er vanskelig å forestille seg uten de erfaringene man hadde gjort seg i Afghanistan. I dag er spesialstyrkene en komponent nesten på linje med land-, luft- og sjøkomponenten, og utgjør i så henseende potensielt et viktig sikkerhetspolitisk verktøy. Planleggings- og gjennomføringskapasiteten på operasjonelt og militærstrategisk nivå har også økt. Innsatsen i Afghanistan har dessuten bidratt til å utvikle Etterretningstjenestens evne til å støtte norske styrker, særlig spesialstyrkene. Integrasjonen Forsvaret oppnådde mellom spesialstyrkene og Etterretningstjenesten vakte interesse i ISAF. Denne erfaringen er viktig ikke bare for framtidige operasjoner ute i verden, men også nyttig i eventuelle kriser i hjemlige områder.

## Kapittel 6

# Utviklingspolitikk og forvaltning

Ett av hovedmålene med den norske innsatsen i Afghanistan var å bidra til å bygge en afghansk stat. Dette omfattet både den sivile og, med noen unntak, den militære innsatsen. I norsk politikk var imidlertid den sivile innsatsen mindre kontroversiell enn den militære. Det bidro til at sivil innsats tidlig ble en prioritering. I tråd med tradisjonen i norsk utviklingspolitikk vektla norske myndigheter blant annet feltene demokratiutvikling, utdanning og likestilling. Dette utgjorde i utgangspunktet et bredt nedslagsfelt. Over tid ble imidlertid bistandsvolumet i seg selv det viktigste målet. Det var delvis et resultat av bistandens økte betydning i det internasjonale engasjementet i Afghanistan, og derigjennom det norske målet om å støtte USA og NATO.

Samtidig var innenrikspolitiske forhold i Norge viktige. Særlig for regjeringen Stoltenberg II var det politisk enklere å vektlegge sivil framfor militær innsats. Dette bidro til at Norge ble en relativt stor sivil giver. Den norske bistanden var for eksempel langt større enn den danske og svenske. Det militære bidraget var til sammenlikning relativt lite i internasjonal sammenheng. Samtidig utgjorde norsk bistand kun rundt 2,3 prosent av den totale internasjonale bistanden i perioden 2001–2014. Det framstår som begrenset, men er relativt sett et betydelig tyngre avtrykk enn Norge hadde på det militære området. Norske myndigheter hadde også større handlefrihet i sin sivile innsats enn i den militære innsatsen.

Både norsk og internasjonal bistand ga varierende, men i sum beskjedne resultater sammenliknet med størrelsen på bistanden. Resultatene drøftes i kapittel 7. Beskjedne resultater forhindret imidlertid ikke at afghanske myndigheter og andre givere kom til å betrakte Norge som en generøs, pålitelig og forutsigbar giver. Bakgrunnen var først og fremst at antatt god bistandsfaglig praksis sto sterkt i norsk utviklingspolitikk. Norge vektla nasjonalt eierskap ved å gi mye av støtten til afghanske myndigheter og fremmet internasjonal koordinering gjennom å gi mye av støtten gjennom flernasjonale fond.

Utvalgets mål har ikke vært å foreta en tradisjonell forvaltningsgjennomgang av norsk bistand i perioden. Formålet med dette kapittelet er å drøfte de viktigste sidene ved norsk utviklingspolitikk og bistandsforvaltning i Afghanistan. Kapittelet bør leses i sammenheng med kapittel 7 som vurderer de norske prioriteringene mer utfyllende og dessuten vurderer gjennomføringen og resultatene av den norske bistandsinnsatsen.

### 6.1 Overordnede utfordringer

Det internasjonale militære og sivile engasjementet som ble innledet i 2001, hadde som viktigste formål å sikre at Afghanistan ikke forble et arnested for internasjonal terror. Statsbygging ble et viktig virkemiddel for å oppnå dette, men utgjorde også delvis en selvstendig ambisjon. Oppgaven var formidabel. Etter mange års krig lå den afghanske statsadministrasjonen i 2001 for det meste i ruiner. Landet var preget av politisk fragmentering og intern rivalisering og sivilbefolkningens behov var store. Positive erfaringer fra andre steder på 1990-tallet preget ambisjonene for statsbyggingen. Afghanistan viste seg imidlertid snart som en enda mer krevende oppgave enn innsatsen i Bosnia-Hercegovina, Kosovo og Øst-Timor.

Konflikten i Afghanistan stilnet ikke som på Balkan og i Øst-Timor, men tiltok i styrke, særlig etter 2005. Det medførte at det internasjonale politiske presset for å oppnå resultater økte. I takt med et tiltagende konfliktnivå dreide den internasjonale oppmerksomheten seg mot hvordan den sivile bistanden kunne støtte opp under militære aktiviteter og mål. Sivil bistand var et viktig element i strategien for å oppnå støtte i befolkningen – «win hearts and minds». Resultatet ble et bistandsvolum som langt overskred det afghanske myndigheter hadde evne til å forvalte og bruke på en god måte. Det ga for det første næring til korrupsjonen som hadde vokst fram under borgerkrigen. Utvalget drøfter korrupsjonsproblemet mer utfyllende i kapittel 7.

For det andre drev bistandspresset fram parallelle strukturer både i tillegg til og i den afghanske administrasjonen, istedenfor å satse på allerede eksisterende strukturer og bygge lokal kompetanse. PRTer (se kapittel 8), ikke-statlige organisasjoner (NGOer) og private aktører fikk jobben med å levere tjenester staten selv ikke evnet å tilby raskt. Det var på kort tid raskere å bruke internasjonale konsulenter i ministeriene enn å utdanne afghanske byråkrater. Over tid vokste det også fram en gruppe afghanske byråkrater, ofte vestlig utdannede, som arbeidet for eller ble delvis betalt av det internasjonale samfunnet. Lønningene deres lå gjerne langt over vanlige statsansattes, og de overførte i liten grad kompetanse til det øvrige byråkratiet. Dermed ble afghanske myndigheter enda mer avhengige av ekstern støtte for å finansiere deler av eget embetsverk.<sup>1</sup> Norsk UD var tidlig klar over problemet med parallelle strukturer, men konkluderte med at situasjonen ga lite rom for andre tilnæringsmåter.<sup>2</sup>

For det tredje skapte forsøket på å håndtere konflikten gjennom økt bistand en gjensidig avhengighet som var vanskelig å bryte. Afghanske myndigheter var helt avhengige av utenlandsk bistand for driften av statsapparatet, og det internasjonale samfunnet var avhengig av at statsapparatet fungerte. Dette la begrensninger på bistandsplanlegging og svekket muligheten for å knytte betingelser til bistanden (såkalt kondisjonalitet). Dette bidro til det omfattende korrupsjonsproblemet. Det kanskje beste eksempelet på dette var den internasjonale finansieringen av afghanske politilønninger.<sup>3</sup> Afghanske myndigheter var avhengige av støtten for å betale politiansatte samtidig som det internasjonale samfunnet var avhengig av at det afghanske politiet bidro til sikkerheten i landet. Å holde tilbake penger på grunn av korrupsjon ble dermed vanskelig.

For det fjerde ble bistanden i stadig større grad del av en nasjonal og lokal politisk økonomi. Den påvirket og forsterket noen eksisterende maktstrukturer og skapte også nye. Afghanske myndigheter besto av rivaliserende fraksjoner med ulike interesser. Det var i realiteten ingen enhetlig aktør å forholde seg til. Norske myndigheter valgte å styrke institusjoner som var nær for-

bundet med reformkrefter. De støttet derfor tidlig blant annet Utviklingsministeriet (Ministry of Rural Rehabilitation and Development, MRRD), Utdanningsministeriet og senere Innenriksministeriet.

## 6.2 Innretting og volum

Norske myndigheter økte bistanden betydelig mot slutten av tiåret i likhet med andre internasjonale givere. Dette passet inn i det norske «taksiftet» fra 2006 som på linje med den internasjonale tilnærmingen vektla behovet for en styrket sivil innsats i Afghanistan (se kapittel 3). Den norske bistanden var fordelt på tre hovedsatsningsområder: landsbyggdutvikling, utdanning og styresett. Utvalget drøfter disse prioriteringene i kapittel 7. En andel av bistanden gikk også til å dekke utgifter knyttet til afghanske flyktninger i Norge. I 2003 utgjorde dette hele 40 prosent av den totale sivile støtten.<sup>4</sup> For hele perioden var andelen mye lavere, i gjennomsnitt omkring åtte prosent.

I motsetning til den militære innsatsen i Afghanistan var bistand et relativt ukontroversielt tema internt i koalisjonsregjeringene. I 2006 ble økningen i sivil innsats delvis begrunnet med behovet for å styrke den sivile innsatsen som en del av en helhetlig sivil-militær innsats (se kapittel 3 og 8).<sup>5</sup> Det ble videre begrunnet i de økende humanitære behovene som oppsto som følge av den forverrede sikkerhetssituasjonen i Afghanistan. UD viste også til at Afghanistan fikk mindre sivil støtte pr. innbygger enn det for eksempel Bosnia-Hercegovina og Rwanda hadde mottatt i kjølvannet av de væpnede konfliktene i landene.<sup>6</sup> Slikt sammenliknende tallmateriale forteller imidlertid lite om bistandens effekt og nytteverdi. Nyttens avhengig av mottakers behov og evne til å forvalte og bruke bistanden formålstjenelig og givers evne til å bidra til god gjennomføring.

I desember 2007 besluttet norske myndigheter å øke den sivile innsatsen til 750 millioner kroner pr. år over en femårsperiode. Samtidig ble

<sup>1</sup> Se bl.a. Independent Evaluation Office, *Assessment of Developments Results – Evaluation of UNDP Contribution to Afghanistan*, UNDP, juli 2014, ss. xvi, 90–91.

<sup>2</sup> Astri Suhrke, Kristian Berg Harpviken og Arne Strand, *Conflictual peacebuilding: Afghanistan two years after Bonn*, CMI, 2004.

<sup>3</sup> Utvalget omtaler denne støtten (LOFTA) mer detaljert i kapittel 7.

<sup>4</sup> Dette er ODA-godkjente tiltak knyttet til flyktninger i giverlandet. Fram til 2006 var utgifter til flyktninger i Norge landfordelt. Fra og med 2007 er det bare tilbakevendingsstiltak som blir fordelt på mottakerland. Se figur 6.1 og 6.2.

<sup>5</sup> Utvalgets høring, 11. november 2015.

<sup>6</sup> Notat fra UD til utenriksministeren og utviklingsministeren, «Afghanistan. Styrket humanitær bistand og utviklingssamarbeid», 18. september 2006. Notatet viser til at Bosnia-Hercegovina ifølge organisasjonen Care fikk 370 amerikanske dollar pr. innbygger pr. år, Rwanda tilsvarende 200 dollar, mens Afghanistan kun 73 dollar pr. innbygger pr. år i 2006.

ansvaret for bistanden til Afghanistan overført fra bistandsministeren til utenriksministeren.<sup>7</sup> I motsetning til «taktskiftet» i 2006, var beslutningen begrunnet i ønsket om «paritet» mellom utgiftene på militær og sivil side og avspeilet at sivil innsats var mindre kontroversiell hjemme enn det militære engasjementet. Selv om målet ikke ble nådd (se kapittel 3), vektla regjeringen betydningen av å bidra like mye sivilt som militært.<sup>8</sup> Beslutningen møtte positive reaksjoner i alle politiske leirer i Norge.<sup>9</sup> Det ga i tillegg UD større politisk tyngde når utenriksministeren understreket behovet for sterkere sivil innsats i Afghanistan overfor internasjonale kolleger og FN. Selv om norske myndigheter ikke brukte like mye penger på sivil bistand som militær innsats, framsto Norge i internasjonal sammenheng som en betydelig større sivil enn militær bidragsyter. Dette passet inn i en norsk utenrikspolitisk tradisjon der demokratibygging og sivil støtte har vært grunnpilarer.

Beslutningene om å øke de sivile bevilningene var altså både i 2006 og 2007 begrunnet i utenrikspolitiske og innenrikspolitiske hensyn og ikke bistandsfaglige behov og vurderinger. På dette tidspunktet var det klare tegn på at afghanske myndigheter ikke evnet å forvalte og bruke all bistanden.<sup>10</sup> Norsk embetsverk diskuterte imidlertid i liten grad dette. Det ble heller ikke stilt spørsmål ved hvorvidt økt bistand i seg selv kunne løse utfordringene og dilemmaene man sto overfor. Embetsverket og politisk ledelse så at økningen ville ha «ressursmessige implikasjoner».<sup>11</sup> UD kartla likevel ikke hvor store personellressurser som var nødvendige for å sikre forsvarlig forvaltning.<sup>12</sup>

Ambassaden i Kabul overtok i 2005 forvaltningen av mesteparten av bistandsporteføljen.<sup>13</sup> Diplomater ved ambassaden opplevde at et allerede betydelig arbeidspress på forvaltning ble enda mer krevende etter at budsjettet økte til 750 millioner kroner.<sup>14</sup> I 2008 var det to utsendte som håndterte mesteparten av bistandsporteføljen.<sup>15</sup> Samtidig som forvaltningskapasiteten økte fra 2009, ble sikkerhetsreglene strammere, og UD innførte obligatoriske fraværsordninger hver åttende uke.<sup>16</sup> Forvaltningskapasiteten økte dermed reelt sett ikke mye i forhold til de faktiske behov. Tidspress vanskeliggjorde forsvarlig oppfølging av alle prosjekter og programmer. Hvor stor oppmerksomhet bistandsforvaltning fikk ved ambassaden var også delvis avhengig av hvorvidt ambassadeledelsen vektla det. Flere utsendte har påpekt at de opplevde at politisk rapportering fikk mer synlighet og var mer karrierefremmende enn grundig og tidkrevende forvaltningsarbeid.<sup>17</sup>

Graden av samarbeid med UD's fagetat for utvikling, Norad (Direktoratet for utviklingssamarbeid), varierte.<sup>18</sup> Lenge var samarbeidet svakt institusjonelt forankret. Hvorvidt avtaler og prosjektbeskrivelser ble lagt fram for relevante fagavdelinger i Norad var avhengig av personlige initiativ. Ambassaden innførte i 2012 endrede rutiner for dialogen med Norad.<sup>19</sup> Dette bidro til å styrke kvalitetssikringen av avtaler og prosjektdokumenter.

I 2014 besluttet UD å trekke ut alle bistandsmedarbeidere fra Afghanistan fra og med sommeren 2015. Lokalt ansatte ved ambassaden ivaretar etter dette oppfølgingen av prosjekter og programmer, samt deltakelse i internasjonale giverkoordineringsfora i Kabul. De har også tett dialog med Norad og enheten som er ansvarlig for forvaltning i UD (Enhet for rådgivning og forvaltning av tilskudd) og håndterer oppfølgingsansvaret i konkrete saker godt. Fraværet av utsendte bistandsmedarbeidere har imidlertid svekket norsk «bistandsdiplomati» – evnen til å sette dags-

<sup>7</sup> Regjeringen, *St.prp. nr. 1 Tillegg nr 4 (2007–2008)*, 2. november 2007; utvalgets høring 28. august 2015 Fra 1. januar 2008 overtok utenriksministeren ansvaret for bistand til både Afghanistan og Midtøsten fra utviklingsministeren. Ifølge høringer utvalget har hatt, var overføringen begrunnet i en praktisk fordeling av den internasjonale porteføljen.

<sup>8</sup> Aftenposten, «Bruker én milliard på Afghanistankrigen», *Aftenposten*, 14. oktober 2009.

<sup>9</sup> Se bl.a. «Støre: Vi må «afghanisere» innsatsen», *Aftenposten*, 5. februar 2008.

<sup>10</sup> En indikator på mottakers evne til å bruke (absorbere) bistand, er hvor stor andel av budsjettet ministeriene greide å bruke («budget execution»). I Afghanistan lå den for noen ministerier på rundt 40–50 % årlig i midten av tiåret. Mot slutten av tiåret var den sunket til 25 %. Se Astri Suhrke, *Eksperimentet Afghanistan – det internasjonale engasjementet etter Taliban-regimets fall*, Oslo: Spartacus Forlag, 2011, s. 153, fotnote 32.

<sup>11</sup> Notat fra UD til utenriksministeren og utviklingsministeren, «Afghanistan. Styrket humanitær bistand og utviklingssamarbeid», 18. juli 2006.

<sup>12</sup> Utvalgets høring, 11. august og 28. oktober 2015.

<sup>13</sup> Ecorys, *Evaluation of Norwegian Development Cooperation with Afghanistan 2001 – 2011*, Norad, juni 2012, s. 35.

<sup>14</sup> Utvalgets høringer, 11. august og 28. oktober 2015; samtale med UD-ansatt, 22. mars 2016.

<sup>15</sup> Utvalgets høringer, 11. august og 28. oktober 2015.

<sup>16</sup> Se kapittel 12.

<sup>17</sup> Utvalgets høringer, 11. august, 14. august og 28. oktober 2015; samtale med UD-ansatt, 22. mars 2016.

<sup>18</sup> Notat fra Norad, «Kommentarer fra landteam Afghanistan til strategisk plan 2009 – 2011», 16. mai 2008.

<sup>19</sup> E-postkorrespondanse mellom ambassaden i Kabul og Norad, «Bestilling: skisse til tettere samarbeid med Norad om Afghanistan», 30. august 2012; utvalgets høringer, 16. oktober og 28. oktober 2015.



orden og drive fram felles initiativer – i internasjonale fora i Kabul. Årsaken er både at de lokalt ansatte normalt ikke har samme direkte kontakt mot beslutningstakere i UD i Oslo og at det ofte er vanskeligere for afghanere å få gjennomslag i fora sammensatt hovedsakelig av internasjonale utsendinger.

### 6.3 Koordinering

Koordinering av ulike giverlands innsats er viktig blant annet for å unngå duplisering av prosjekter og for å redusere kostnader forbundet med for eksempel prosjektbesøk, kontraktsforhandlinger og evalueringer.<sup>20</sup> Samtidig vil mange aktører vegre seg mot omfattende koordinering, fordi det begrenser handlingsrommet. Ønsket om politisk synlighet og forskjeller i bistandsprioriteringer gjorde også koordinering i Afghanistan vanskelig. I praksis er det gjerne den største giveren som har mest innflytelse og setter dagsorden. I Afghanistan var dette utvilsomt USA, som bidro med nærmere halvparten av den samlede internasjonale sivile støtten.<sup>21</sup> Som niende største giver hadde Norge tross dette en mulighet til å påvirke, blant annet gjennom valg av kanaler og diplomatisk påvirkning i relevante koordineringsfora. Det er dette utvalget forstår med «bistandsdiplomati», som blir nærmere omtalt nedenfor.

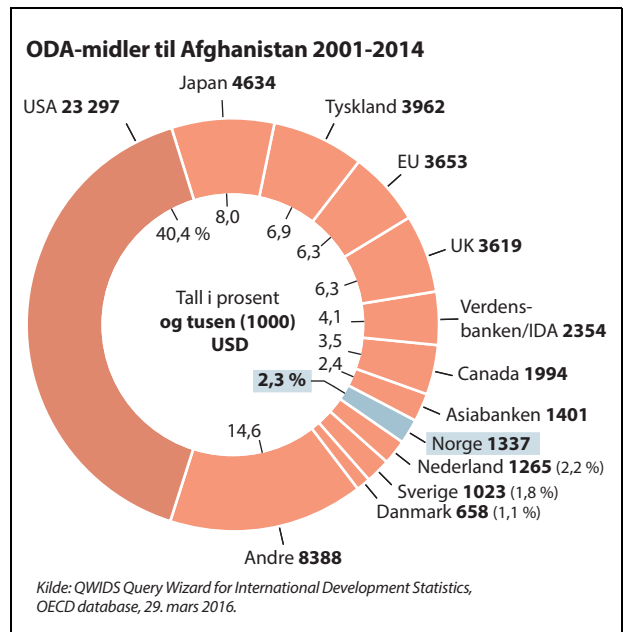
Koordinering i Afghanistan foregikk på flere nivåer, fra mer eller mindre spontane givergrupper i Kabul til store formelle koordineringsgrupper og giverkonferanser. Formelt ledet afghanske myndigheter koordineringsarbeidet. I realiteten var dette vanskelig, spesielt fordi mye av bistanden ble kanalisert utenom det afghanske statsbudsjettet.

<sup>20</sup> Se bl.a. Francois Bourguignon og Jean-Philippe Platteau: «The Hard Challenge of Aid Coordination», *World Development*, vol 69, mai 2013, ss. 86–97.

<sup>21</sup> Utviklingskomiteen i OECD (DAC) har utarbeidet retningslinjer for hva som kan regnskapsføres som offentlig bistand (official development assistance, ODA). Statistikk baseres på medlemslandenes innrapportering. F.eks. kan militær bistand ikke regnskapsføres som ODA.

I tillegg til ODA-godkjente midler har det amerikanske forsvarsdepartementet brukt over 6 mrd. USD (nær 40 mrd. kroner) til sivile utviklingstiltak. Dette bl.a. gjennom Commander's Emergency Response Fund, der militære avdelinger kunne starte utviklingsprosjekter på eget initiativ. Disse har ofte blitt kritisert for dårlig forankring hos afghanske myndigheter og lokalbefolkningen og for å være svært korrupsjonsdrivende.

Kilde: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Quarterly Report to the United States Congress*, 30. Januar 2015, s. 198.



Figur 6.1 Totale ODA midler fra 2001 – 2014 – samlet internasjonal sivil støtte.

Koordinering skulle foregå mellom sivil og militær innsats, mellom afghanske myndigheter og det internasjonale samfunnet og ikke minst mellom de internasjonale giverne. I 2006 fikk UNAMA det overordnede ansvaret for å koordinere den sivile innsatsen. UNAMA skulle bistå afghanske myndigheter med å koordinere mellom internasjonale givere i henhold til nasjonale utviklingsplanverk som den afghanske nasjonale utviklingsplanen (*Afghanistan National Development Strategy*, ANDS). Det var en formidabel oppgave. Antallet aktører som skulle koordineres var stort, og toneangivende deltakere som USA var i utgangspunktet skeptiske til FNs rolle. Afghanske myndigheter ble også ofte anmodet av USA eller andre ISAF-land om å prioritere programmer i distrikter ISAF ønsket å stabilisere.<sup>22</sup> Koordineringsmekanismer som *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB), som UNAMA ledet i samarbeid med afghanske myndigheter, var mer en arena for informasjonsutveksling enn for reell koordinering. Da Kai Eide var FNs spesialutsending for Afghanistan (2008–2010) tok han derfor til orde for å styrke UNAMAs koordinering av den sivile innsatsen.<sup>23</sup> En forutsetning for at dette skulle lykkes var blant annet en styrking av UNA-

<sup>22</sup> Melding fra UD til FN-delegasjonen, «Afghanistan. Innspill. UNAMAs rolle mht sivil koordinering og bistandseffektivitet», 10. april 2010.

<sup>23</sup> Kai Eide, *Høyt spill om Afghanistan*, Oslo: Cappelen Damm, 2010, ss. 66–69.



MAs kontor i Kabul. FNs interne byråkrati arbeidet så sent og var så preget av interne maktkamper at en slik styrking ikke fant sted.<sup>24</sup>

Flere mente lenge at de internasjonale giverkonferansene som skulle etablere rammeverk og retningslinjer for bistanden til Afghanistan, i stor grad var tilpasset det internasjonale samfunnets, og spesielt USAs agenda (se kapittel 3).<sup>25</sup> Både ambassaden i Kabul og Norad påpekte at de første utviklingsstrategiene for det meste ble ført i pennen av internasjonale diplomater og konsulenter, ikke av afghanske myndigheter.<sup>26</sup> Samtidig fungerte beslutningene fra konferansene som viktige retningsgivere for bistandsinnsatsen. Etter hvert fikk afghanske myndigheter større eierskap til disse prosessene. I forkant av og under Tokyo II-konferansen i 2012 engasjerte blant annet den norske ambassaden seg for å trekke afghanske myndigheter inn i prosessene og møtene. Ifølge en rapport bestilt av utvalget, bidro dette til at afghanske myndigheter i større grad enn tidligere styrte utformingen av de nasjonale utviklingsplanene som ble lagt fram på konferansen.<sup>27</sup>

Flere givere og spesielt USA kanaliserte imidlertid mesteparten av bistandsmidlene utenom de afghanske sentralmyndighetene, ofte gjennom ikke-statlige organisasjoner eller private selskaper. Dette kalles «off budget» støtte.<sup>28</sup> Slik direkte støtte gjorde koordinering vanskeligere og undergravde målet om å gi afghanske myndigheter muligheten til å forme sin egen utviklingsagenda. Samtidig var de fleste afghanske myndighetsinstitusjonene ikke i stand til å påta seg ansvaret som de ambisiøse strategidokumentene beskrev, ei heller å forvalte det etter hvert store bistandsvolumet.

De fleste bidragsytende land ønsket politisk oppmerksomhet om sivil innsats, blant annet for å legitimere den militære innsatsen overfor egen befolkning. Egne prosjekter og øremerkede midler til enkeltsektorer ga mer politisk synlighet enn

bidrag til store koordinerende flergiverfond. I tillegg ga støtte utenfor afghanske myndighetsstrukturer større kontroll med midlene. For amerikanske myndigheter var det for eksempel avgjørende å kunne redegjøre for bruken av midlene overfor Kongressen. Dette kunne de lettere gjøre når pengene gikk «off budget».<sup>29</sup>

Norske myndigheter var tidlig kritiske til fragmenteringen av den internasjonale bistandsinnsatsen. Som leder av *Afghanistan Support Group*, ASG argumenterte norske myndigheter allerede i 2002 for afghansk eierskap og en helhetlig koordinering av innsatsen under FNs ledelse.<sup>30</sup> Dette var tradisjonelle holdninger i norsk utviklingspolitikk. Ifølge UDs rapporter fortsatte norske myndigheter å understreke denne holdningen i hele perioden. Blant annet tok utenriksminister Jonas Gahr Støre i november 2006 behovet for styrket internasjonal koordinering gjennom FN og Verdensbanken direkte opp med 35 av sine internasjonale kolleger i brev form.<sup>31</sup>

For å lette noe av arbeidsbyrden ved koordineringen og samtidig øke egen innflytelse styrket den norske ambassaden etter hvert samarbeidet med de nordiske landene i Kabul. De nordiske landene utviklet møtefora og lokale samordningsmekanismer på områder som likestilling, menneskerettigheter og politi. Den nordiske kretsen tok i 2006 initiativ til et felles nordisk sete i koordineringsforumet JCMB (se ovenfor). I 2008 ble de nordiske utenriksministrene enige om en handlingsplan for et styrket nordisk samarbeid. Ifølge svenske, danske og norske diplomater fungerte dette samarbeidet stort sett.<sup>32</sup> De nordiske landene vektla imidlertid betydningen av samarbeidet ulikt i ulike perioder. Det var til tider spenninger mellom dem, særlig da Norge i 2008 forsøkte å få et eget sete i JCMB.<sup>33</sup> Imidlertid bidro samarbeidet blant annet til at felt der landene tradisjonelt har sam-

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Notat fra UD til utenriksministeren, «Afghanistan. Status for oppfølging av Paris og veien videre», 2. oktober 2009. Illustrerende bemerkninger generelt om USAs sentrale rolle i innsatsen i Afghanistan, «Så lenge det afghanske presidentvalget er uavklart, og USA ikke har operasjonalisert sin egen strategi vil både afghanske og internasjonale aktører befinne seg i limbo».

<sup>26</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «ANDS – Giversamfunnets tilbakemelding på sektorstrategier», 21. november 2007.

<sup>27</sup> Arne Strand og Nils Taxell, *Review of Norwegian Development Assistance to Afghanistan 2011–2014*, CMI, 2016, ss. 31–32; utvalgets høring, 16. september 2015.

<sup>28</sup> IMF, *Islamic Republic of Afghanistan – Ex Post Assessment of longer-term program engagement*, 23. juni 2015, ss. 18 – 19: USA kanaliserte inntil 80 % av støtten «off budget».

<sup>29</sup> Utvalgets høringer i Washington, 2. september 2015.

<sup>30</sup> Referat fra UD, «Statssekretær Kjørvens samtale med Julia Taft, UNDP, Tokyo 21–22. januar 2002»; notat fra UD, «Den politiske situasjonen, samtalepunkt til utenriksministerens deltakelse på møte i Tokyo 21–22 januar 2002», 14. januar 2002; St Prp nr 1 2003–2004. Statssekretær Vidar Helgesen var Norges representant i ASG.

<sup>31</sup> Brev fra utenriksminister Støre, datert 3. november 2006.

<sup>32</sup> Melding fra UD, «Afghanistan. Nordisk samarbeid. Kartlegging av muligheter», 23. september 2008; samtaler i København 5.–6. november 2015; samtale med SIDA-ansatt 11. januar 2016.

<sup>33</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Brev fra Senior Minister Arsalala og SRSK K. Eide ang medlemskap i JCMB», 10. november 2008.

menfallende politikk, som likestilling, fikk større tyngde i internasjonale fora.<sup>34</sup> Senere ble Nederland inkludert i gruppen som ble omdøpt til «Nordic +». Samarbeid med likesinnede land i Afghanistan er et eksempel på effektivt bistandsdiplomati til etterfølgelse i andre krevende innsatsområder.

## 6.4 Multilateral bistand

De multilaterale bistandsfondene, flergiverfondene, har tradisjonelt blitt tillagt stor vekt i norsk utviklingspolitikk. De gir blant annet en liten aktør som Norge mulighet for innflytelse på den internasjonale bistandsagendaen.<sup>35</sup> Kanalisering gjennom flergiverfond går imidlertid på bekostning både av kontroll med midlene og politisk synlighet, ettersom bistanden kan være vanskelig å spore tilbake til den enkelte giver (se kapittel 7). Bruken av flergiverfond kan også undergrave mottakerlandets institusjoner. I en bistandsavhengig stat som Afghanistan har ofte store givere, som USA eller flergiverfond, betydelig innflytelse på bruken av midlene. Dette går på bekostning av lokale myndigheter og kan svekke legitimiteten til de myndighetene som det internasjonale engasjementet søker å styrke.

I Afghanistan hadde USA og Verdensbankens flergiverfond *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) stor innflytelse på sektorbevilgninger over det afghanske nasjonalbudsjettet. Det tok mange år før afghanske myndigheter fikk større ansvar for forvaltning av eget budsjett. For myndighetene ble det viktigere å rapportere til givene om bruken av statens midler enn å stå ansvarlig overfor egen befolkning. I et demokratisk system er dette problematisk. Norske myndigheter var klar over disse problemstillingene, men fant det vanskelig å unngå dem gitt den politiske situasjonen i Afghanistan. For Norge ble det et mål i seg selv å unngå for mye støtte («off-budget») utenom afghanske myndigheter.<sup>36</sup> Samtidig fortsatte UD å kanalisere nærmere 35 prosent av midlene til NGOer, altså utenfor afghanske myndighetsprogram.

<sup>34</sup> Utvalgets høringer, 11. august, 16. august og 29. september 2015; samtaler i København 5.–6. november 2015 og samtale med SIDA-ansatt 11. januar 2016. Problemstillingen drøftes nærmere i kapittel 7. Utvalgte dokument om nordisk samarbeid fra UD's arkiv: «List of possible Nordic follow-up items», 7. oktober 2007; «Afghanistan. Nordisk samarbeid i Kabul», 28. september 2009; «Felles nordisk kronikk om likestilling», 2010.

<sup>35</sup> Utvalgets høring, 18. august 2015.

<sup>36</sup> Ibid.

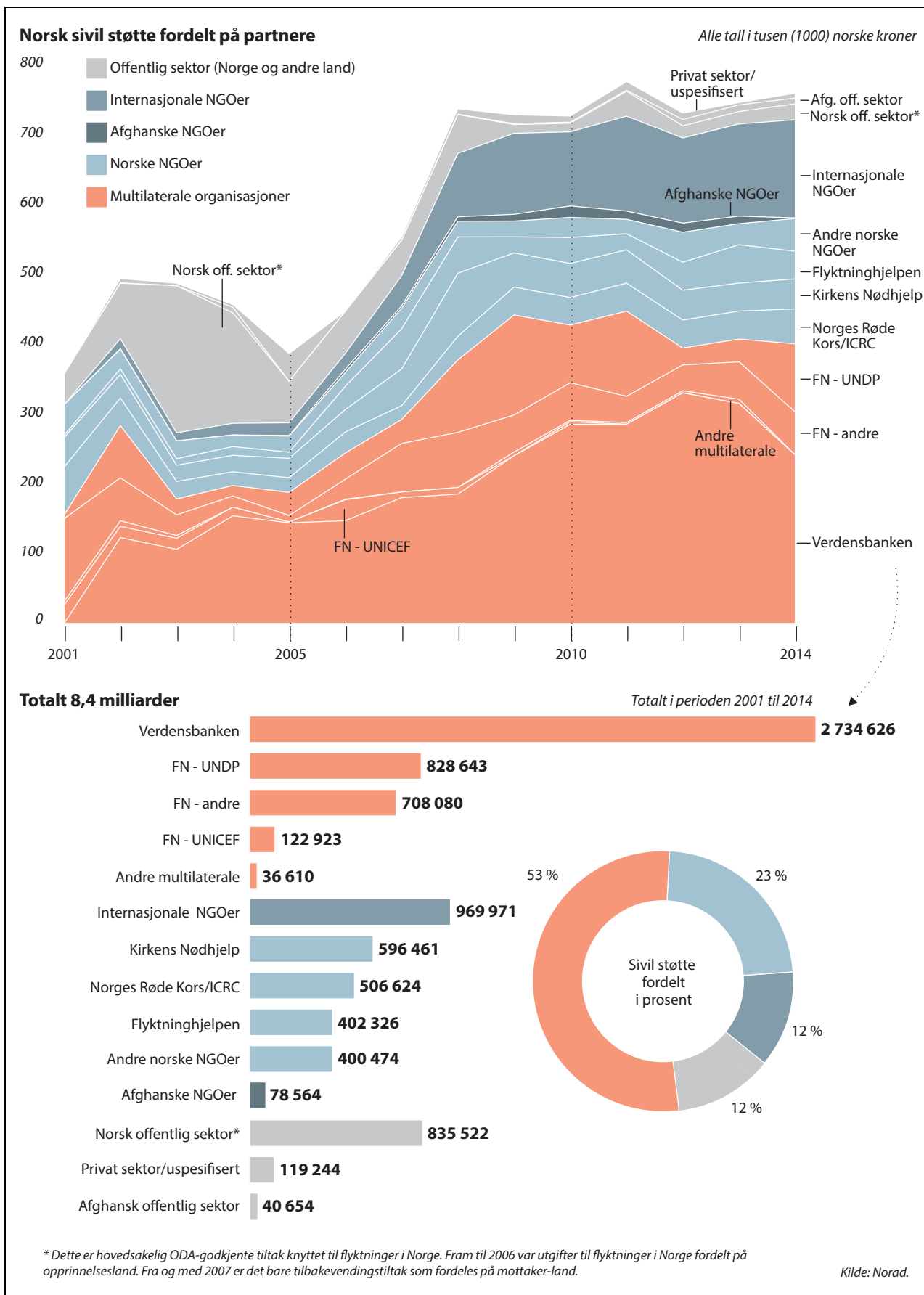
### 6.4.1 Støtte til Verdensbanken og FN

Norske myndigheters vurdering var at flergiverfond var best egnet til å sikre afghansk eierskap samt til å styrke giverkoordineringen. Flergiverfond ga også mulighet til å redusere egen administrativ byrde og dele risiko med andre givere. Under giverkonferansen i Tokyo i 2002 oppfordret Norge andre givere til å prioritere flergiverfond. Norge kanaliserte selv store deler av bistanden fra og med 2002 til ARTF.<sup>37</sup> Som formann i ASG hadde norske myndigheter siden 2002 vektlagt Verdensbanken som partner. Norske myndigheter gikk tidlig inn i fondet, var villige til å ta risiko og la til grunn at ARTF hadde potensial til å bli bedre. Beslutningen om å støtte ARTF var lite omdiskutert i UD.

Også FN var en viktig kanal, spesielt på feltet styresett, der FNs utviklingsprogram (United Nations Development Programme, UNDP) var en sentral samarbeidspartner. FNs organisasjoner i Afghanistan lyktes i varierende grad (se kapittel 3). FNs matvareprogram (WFP) og Høykommissæren for flyktninger (UNHCR) var først og fremst innrettet mot humanitær innsats. Det var dermed enklere for dem å vise til resultater enn det var for FN-organisasjonene som skulle bidra til statsbyggingen. Spesielt ble UNDP gjenstand for massiv kritikk. Både det internasjonale samfunnet og afghanske myndigheter kritiserte UNDP for manglende effektivitet og resultatorientering. UN Women, som var Norges hovedsamarbeidspartner på kvinne- og likestillingsområdet, leverte også svake resultater. Årsakene til FNs svakheter i Afghanistan var delvis dårlig forvaltningskapasitet, hyppig rotasjon av ansatte og tidvis mangelfull støtte fra hovedkontorene. Dette behandles nærmere i kapittel 7.

Ambassaden i Kabul hadde i lengre tid kritisert FNs manglende resultater da norske myndigheter i perioden 2011 til 2013 valgte å redusere støtten, hovedsakelig til UNDP-program. Det var flere grunner til at norske myndigheter lenge opprettholdt betydelig støtte til FN-organisasjoner, tross begrenset forvaltningskapasitet og manglende resultater. For det første krevdes det betydelige norske forvaltningsressurser for å finne alternative bistandskanaler. For det andre har FN tradisjonelt hatt en sterk posisjon i norsk utenrikspolitikk. Norske utsendte ved ambassaden hadde mange samtaler med FN-utsendte for å få klarhet i hvorfor resultatene uteble og for å drøfte hvordan Norge kunne bidra.<sup>38</sup> Norske myndigheter satte

<sup>37</sup> Notat fra UD, «Overgangsbestand», 14. januar 2002; utvalgets høring, 18. mai 2015.



Figur 6.2 Bistand til Afghanistan – fordelt på type partner

blant annet av midler til flere stillinger i UNAMA. Svært kompliserte interne rekrutteringsprosedyrer i FN stanset dette initiativet. På ett tidspunkt ble kritikken fra den norske ambassaden og andre givere så sterk at en leder i UNDP ble avskjediget.<sup>39</sup>

## 6.5 Samarbeidet med ikke-statlige organisasjoner (NGOer)

Både afghanske myndigheter og FN manglet evne til å koordinere og gjennomføre bistandsprogrammer. Dette var en viktig årsak til at norske myndigheter ønsket å spre innsatsen og dermed risikoen.

Omlag 35 prosent av de norske sivile innsatsen gikk til NGOer. Dette stred i utgangspunktet mot prinsippet om afghansk eierskap og mot at bistanden skulle gis gjennom det afghanske statsbudsjettet. Støtte til NGOer ble imidlertid ansett som nødvendig.<sup>40</sup> NGOer er også generelt prioriterte samarbeidspartnere i norsk utviklingspolitikk. Norske myndigheter la til grunn at NGOer som de finansierte skulle arbeide i forståelse med og koordinere arbeidet sitt med afghanske nasjonale og lokale myndigheter.

De norske NGOene UD samarbeidet med, hadde lang erfaring og etablerte nettverk i Afghanistan. Senere utvidet norske myndigheter samarbeidet med internasjonale og afghanske NGOer med kompetanse innen prioriterte geografiske eller tematiske områder. Disse var blant annet viktige for den norske bistanden i Faryab, som omtales i kapittel 8. Etablerte nettverk gjorde at mange av NGOene var tilpasningsdyktige og hadde bedre forståelse for den politiske konteksten enn mange kontraktører som jobbet for multilaterale fond. Det ga også muligheten til å kartlegge og møte behovene lokale myndigheter identifiserte. Utvalget ser i kapitlene 7 og 8 nærmere på arbeidet til noen av de norsk-finansierte NGOene i Afghanistan.

Den betydelige støtten til NGOene var i tråd med den sterke rollen disse organisasjonene tradi-

<sup>38</sup> Melding fra FN-delegasjonen, «FN. Afghanistan. Evaluering av UNAMA. Nordisk møte», 30. april 2008; utvalgets høringer, 11. august og 28. oktober 2015 og samtale med UD-ansatt, 19. mars 2016.

<sup>39</sup> Utvalgets høringer, 21. desember 2015 og samtale UD-ansatt, 22. mars 2016.

<sup>40</sup> Notat fra UD, «Sivil innsats i norsk ledet PRT i Meymaneh», 20. desember 2004; utvalgets høringer, 28. august og 28. oktober 2015 og melding fra FN-delegasjonen, «FN. Afghanistan. Evaluering av UNAMA. Nordisk møte», 30. februar 2008.

### Boks 6.1 Finansieringsmekanismen «Tawanmandi» for afghansk sivilsamfunn

Tawanmandi var et konsept som først ble utviklet i rammen av nordisk samarbeid. Ideen var å kanalisere støtten til afghanske sivilsamfunnsorganisasjoner gjennom et felles fond. Utgangspunktet var et felles behov for å redusere forvaltningsbyrden og antall avtaler og for å gi en bedre samkjørt støtte til afghansk sivilsamfunn. Storbritannia og Sveits sluttet seg til utviklingen av konseptet. Da fondet ble etablert i 2011, fikk British Council ansvaret for driften. Tawanmandi er et eksempel på en god idé til forvaltningsbesparende tiltak på et prioritert område, men viste seg ikke å fungere. Fondet mislyktes blant annet på grunn av mangelfull forvaltning og oppfølging og ble avsluttet i desember 2015.

Kilde: Arne Strand og Nils Taxell, *Review of Norwegian Development Assistance to Afghanistan 2011–2014*, Chr. Michelsen Institute, 19. februar 2016, s. 47.

sjonelt har hatt i norsk bistand. Den illustrerte også norske myndigheters ønske om å ha en viss kontroll med midlene. Ettersom NGOene lokalt utførte arbeidet afghanske myndigheter skulle ha gjort, bidro de imidlertid i svært liten grad til å styrke befolkningens tillit til myndighetene. Slik undergravde bruken av NGOer delvis målet om å styrke en sentralstyrt stats legitimitet. Norske myndigheter forsøkte å håndtere problemet gjennom tett dialog med NGO-samarbeidspartnere og ved å stille krav om tilpasning til nasjonale retningslinjer.<sup>41</sup> Etter hvert bidro også enkelte NGOer til kapasitetsbygging og til utvikling av myndighetsstrukturer, blant annet gjennom samlokalisering med provinsmyndigheter.<sup>42</sup> I tråd med målet om å bidra til kompetanseoverføring, slik at myndighetene i større grad ble selvgående, arbeidet fagpersonellet i NGOene sammen med det afghanske embetsverket. Samtidig hadde deler av NGO-arbeidet til hensikt å bygge ut det afghanske sivilsamfunnet, spesielt rettighetsorganisasjoner. Dette beskrives i kapittel 7.

<sup>41</sup> Ecorys, 2012, ss. 98–99 og melding fra ambassaden i Kabul, «Solide resultater i 2010 for norske NGO-innsatsen til tross for større ustabilitet», 16. april 2011.

<sup>42</sup> Strand og Taxell, 2016, s. 41.

For å effektivisere og styrke egen forvaltningskvalitet foretok Utenriksdepartementet etter hvert en reduksjon i antallet NGO-avtaler.<sup>43</sup> Antallet aktive bistandsavtaler i Afghanistan gikk fra 140 i 2008 til omkring 50 i 2014. Reduksjonen gjaldt i liten grad antall partnere. Utenriksdepartementet beholdt i stor grad de samme NGO-samarbeidspartnerne. Flere utvalget har snakket med, både fra UD og NGO-sektoren, har påpekt at NGOer møtte denne avtalereduksjonen med å inkludere flere innsatsområder i større programavtaler.<sup>44</sup> UDs forvaltningsbyrde ble mindre, mens den reelle innsatsen i felt i stor grad forble den samme. Konsentrasjonen av avtaler bidro derfor ikke til en prioritering av innsatsen.

Flere tidligere utsendte ved ambassaden i Kabul opplevde også at målet om å konsentrere innsatsen av og til ble utfordret av behovet for politisk synlighet.<sup>45</sup> Politisk ledelse ønsket å vise til prosjekter som ga oppmerksomhet i medier og brakte positive historier fra Afghanistan. Dette gjaldt ikke bare NGO-støtte, men også andre programmer. Bistandsfaglige prinsipper om forutsigbarhet og konsentrasjon måtte derfor tidvis vike for politiske behov for å oppnå synlighet.<sup>46</sup> Politiske besøk til Kabul eller Faryab førte gjerne til opprettelse av prosjekter som kunne gi kortsiktige politiske gevinster i form av omtale i norske medier. Ofte var det svake prosjekter, uten lokal forankring og reell mulighet for oppfølging.<sup>47</sup> Besøk på høyt embetsnivå kunne ha tilsvarende effekt.

## 6.6 Likestilling

Kvinnerettigheter og likestilling har vært en uttalt prioritering i norsk utenrikspolitikk siden 1990-tallet. Den har blant annet vært forankret i flere

handlingsplaner for utviklingssamarbeidet.<sup>48</sup> Da regjeringen Stoltenberg II i 2006 kunngjorde det de kalte «taktskifte» med økt vektlegging av sivil innsats og koordinering, var kvinner, fred og sikkerhet beskrevet som et sentralt politikkområde. Blant annet ble Afghanistan fra 2007 tildelt 15–20 millioner årlig fra UDs budsjett for kvinner, fred og sikkerhet.<sup>49</sup> Likestillingsprinsippet omfattet ikke bare prosjekter der likestilling var det sentrale formålet. Samtlige prosjekter og programmer som mottok norsk støtte, måtte vurdere og rapportere om, hvordan de påvirket likestilling. Beslutningsdokumenter og vurderinger av prosjektforslag skulle også inneholde en likestillingsanalyse. Systemet er ment å sikre oppfølging av likestillingsrelaterte aspekter i all norsk bistand, ikke bare bistanden til Afghanistan.

De politiske føringene på feltet har vært tydelige, men de ble i liten grad konkretisert i ambassadens arbeid.<sup>50</sup> Likestilling hadde politisk symbolverdi, men ikke alle medarbeidere opplevde at det var incentiver i systemet til å rapportere om likestilling.<sup>51</sup> Oppfølgingen var i stor grad opp til ambassadeledelsen og den enkelte saksbehandlers engasjement og initiativ. Enkelte har påpekt at embetsverket kunne ha utarbeidet bedre analyser og kartlegginger av utfordringene ved likestillingsarbeid i Afghanistan.<sup>52</sup> En gjennomgang av likestillingsarbeidet ved den norske og svenske ambassaden i Kabul i 2011 fastslo at spesielt Norge manglet styringsinstrumenter for å sikre tydelige prioriteringer og oppfølging av likestillingstiltak. Gjennomgangen understreket også behovet for en tydeligere arbeidsfordeling på likestillingsfeltet, både mellom de nordiske ambassadene i Afghanistan og mellom den norske ambassaden og departementet hjemme.<sup>53</sup> Til tross for dette har ambassaden, ikke minst innenfor rammen av det nordiske samarbeidet, vært en synlig pådriver for likestillingsarbeid i Afghanistan. Resultatene av dette drøftes i kapittel 7.

<sup>43</sup> Allerede i 2002 skriver utviklingsminister Hilde Frafjord Johnsen i en påtegning på notatet, «Oversikt over samlet norsk bistand til Afghanistan – oppdatert status pr. 08. oktober 2002», at det er altfor fragmentert bistand til Afghanistan med for mange prosjekter, og for lite støtte til myndighetene, bl.a. gjennom ARFT. Rapport fra ambassaden i Kabul, «Revidert utkast til strategi for norsk sivil innsats».

<sup>44</sup> Utvalgets høringer, 19. oktober, 28. oktober og 11. desember 2015.

<sup>45</sup> Utvalgets høringer, 11. august, 14. august, 19. september og 28. oktober 2015.

<sup>46</sup> Utvalgets høringer, 11. august, 14. september og 28. oktober 2015.

<sup>47</sup> Feks. melding fra ambassaden i Kabul, «AFG – Søknad The Asian Foundation – Outreach – oppdatering», 16. september 2007.

<sup>48</sup> Se bl.a. Utenriksdepartementet, *Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet (2007–2009)*.

<sup>49</sup> Denne bevilgningen ble i sin helhet overført til UN Women, en beslutning som drøftes i kapittel 7.

<sup>50</sup> Utvalgets høring, 20. oktober 2015.

<sup>51</sup> Astri Suhrke, «We shall speak when others are silent?» *Fragments of an oral history of Norwegian assistance to Afghan women*, CMI, 2015.

<sup>52</sup> Utvalgets høring, 21. oktober 2015.

<sup>53</sup> Norad, *Gender Review Report Royal Norwegian Embassy Afghanistan*, juni 2011.

## 6.7 Humanitær innsats og det humanitære rom

Grensen mellom humanitær innsats og bistand er langt fra entydig. En tradisjonell tilnærming har vært å anse bistand som langsiktig og drevet av ulike politiske målsettinger som fattigdomsreduksjon, menneskerettigheter og økonomisk vekst. Humanitær innsats har vært forstått som tiltak for å redde liv og lindre nød. Målet er å bistå mennesker i nød uavhengig av politisk overbevisning, religion, kjønn, legning eller nasjonalitet. Begrepet «det humanitære rom» betegner den nøytraliteten som humanitære aktører er avhengige av for å hjelpe mennesker i nød.

Engasjement i kompliserte og langvarige kriser har bidratt til en diskusjon om skillet mellom humanitær innsats og bistand i norsk utenrikspolitikk. Ofte gjelder dette såkalt sårbare stater, der et mål er å stryke myndighetsstrukturene. Humanitær innsats i langvarige konflikter er viktig for å redde menneskeliv, men bidrar i liten grad til å sikre en bærekraftig utvikling. Samtidig er det krevende å drive bistand i konfliktområder. Det er særlig vanskelig i land der myndighetene er part i konflikten.

Enkelte NGOer anser seg som både humanitære- og bistandsorganisasjoner og driver begge typer innsats parallelt. Dette kan imidlertid bidra til at skillet mellom de to typene virksomhet blir uklart. I Afghanistan har NGOer blitt kritisert for å ha påberopt seg det humanitære rom uten å skille klart mellom humanitær innsats og bistand.<sup>54</sup> I ytterste konsekvens er det uheldig da det kan sette respekten for det humanitære rom i fare. Norske myndigheter er som politisk og militær aktør ikke nøytrale, og humanitær innsats foregår heller ikke i et politisk vakuum. Utenriksdepartementet legger imidlertid til grunn at det humanitære imperativet om upartiskhet lar seg forene med politiske hensyn og prioriteringer.<sup>55</sup> UD forventer at organisasjonene som mottar midler over humanitære budsjetter er uavhengige av politiske føringer, selv om de opererer i et politisk landskap og mottar midler fra en aktør som selv opptrer politisk.

Norge vektla tidlig i engasjementet i Afghanistan betydningen av å skille sivil fra militær innsats. En viktig årsak var ønsket om å sikre det «humanitære rom». De første to årene Norge ledet PRTet i Maimana, fra 2005 til 2007, fikk imidlertid PRTet midler av Hæren for å iverksette min-

dre utviklingsprosjekter. PRTet finansierte blant annet bygging av en lokal sjiamuslimsk moské og en kvinneradio.<sup>56</sup> Diskusjonen om det sivil-militære skillet tiltok både på politisk nivå og blant norske utsendte i Faryab. Denne formen for militær bistand til sivile prosjekter ble så stanset av regjeringen. Gjennomføringen av prinsippet om et sivil-militært skille beskrives nærmere i kapittel 8.

Som leder for *Afghanistan Support Group* (ASG) i 2002 oppfordret Norge andre givere til å prioritere langsiktig bistand. Situasjonen i Afghanistan så på dette tidspunktet relativt fredelig ut.<sup>57</sup> Dreiningen mot bistand var i tråd med afghanske myndigheters ønske, med særlig påtrykk fra daværende finansminister Ashraf Ghani.<sup>58</sup> Både internasjonale aktører og de afghanske overgangsmyndighetene anså langsiktig internasjonal bistand som nødvendig for statsbyggingsprosjektet. Enkelte har imidlertid påpekt av overgangen fra humanitær innsats til bistand gikk for fort. Verken de internasjonale eller de afghanske strukturene for forvaltning og håndtering av langsiktig bistand var tilstrekkelig solide.

Norske myndigheter introduserte såkalt overgangs-bistand – eller GAP-midler – for å bygge bro mellom humanitær og langsiktig innsats. Overgangs-bistand er fleksible midler som brukes i situasjoner der den akutte krise- og nødssituasjonen er over, men der det fortsatt er behov som ikke kan møtes gjennom langsiktig bistand. Mellom 2002 og 2007 gikk 636 millioner kroner av støtten til Afghanistan over GAP-bevilgningen.<sup>59</sup> I motsetning til praksis i en del andre mottakerland, ble GAP-midlene til Afghanistan forvaltet av UD sentralt fram til 2006.<sup>60</sup> Støtten ble da stilt til rådighet for ambassaden, men ble så avsluttet etter kun ett år. GAP-midler har ikke blitt benyttet i Afghanistan etter 2007. GAP-støtte ble gitt med forutsetning om at tiltakene senere skulle finansieres over ordinære bevilgninger. Midlene var fleksible og lettet forvaltningen ved at kravene var mindre omfattende enn kravene til langsiktig utviklingsstøtte.<sup>61</sup> Støtten kunne enklere brukes til politiske formål som måtte dukke opp. GAP-midler kunne

<sup>54</sup> Utvalgets høring i London, 25. april 2015.

<sup>55</sup> Utenriksdepartementet, *Norsk humanitær politikk*, 15. september 2008, s. 9.

<sup>56</sup> Samtale med Norad-ansatt, 22. april 2016, e-post fra tidligere UD-ansatt, 30. april 2016.

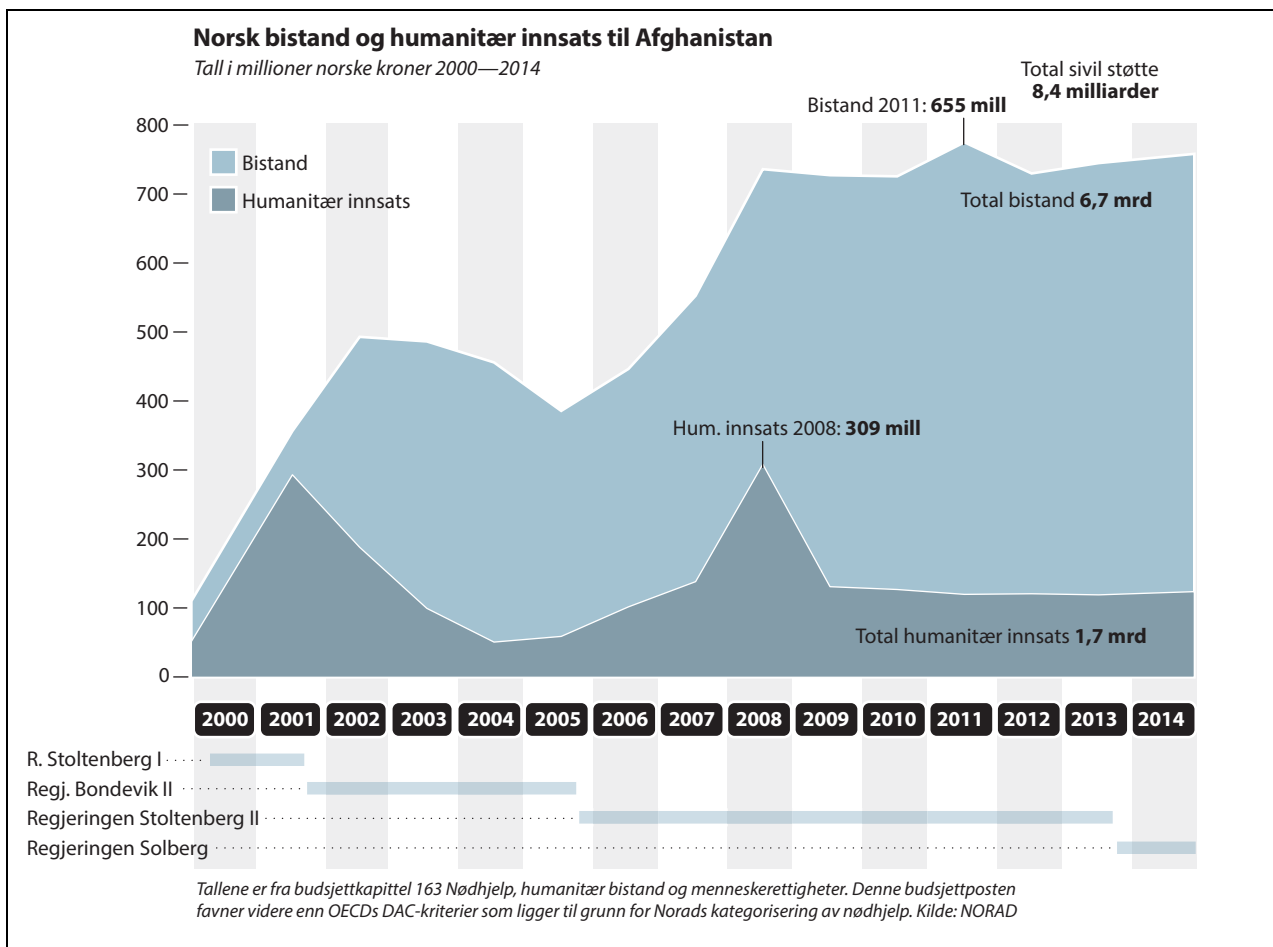
<sup>57</sup> Notat til statssekretæren, «Afghanistan Support Group møtet i Geneve 1. juli. Oppsummering», 15. juli 2002.

<sup>58</sup> Utvalgets høring, 28. januar 2016. Daværende finansminister Ashraf Ghani var bl.a. opptatt av å styrke den langsiktige bistanden for raskest mulig å bygge staten.

<sup>59</sup> E-post fra Norad, Statistikkavdelingen, 22. april 2016.

<sup>60</sup> E-post fra UD-ansatt, 25. april 2016; Virksomhetsplan fra ambassaden i Kabul 2007.

<sup>61</sup> E-post fra Norad-ansatt, 20. april 2016.



Figur 6.3 Norsk bistand og humanitær innsats til Afghanistan 2001–2014

derimot ikke brukes til akutte humanitære tiltak. Dette bidro til forutsigbarhet. Det er imidlertid mulig å bruke andre budsjettmidler fleksibelt. Flere har derfor ment at GAP-midlene bidro til å komplisere et allerede uoversiktlig bistandsbudsjett.<sup>62</sup>

Med forverringen i sikkerhetssituasjonen fra 2006 vokste behovet for en tydelig internasjonal humanitær koordinering. UNAMA hadde siden 2002 hatt ansvaret for FNs humanitære koordinering i Afghanistan. FN ble imidlertid kritisert av mange NGOer som mente UNAMAs politiske mandat gjorde organisasjonen uegnet til å koordinere den humanitære innsatsen. Norske myndigheter hadde i flere år forsøkt å styrke UNAMAs humanitære enhet blant annet med midler til 16 stillinger, men krevende rekrutteringsprosesser i FN forsinket gjennomføringen.<sup>63</sup> Flyktninghjelp

pen og andre NGOer fikk i 2009 gjennomslag for at FNs *Office for the Coordination of Humanitarian Assistance* (OCHA) fikk ansvaret for å koordinere humanitær innsats i Afghanistan. Kontoret hadde da vært stengt siden 2003. Resultatet var imidlertid ikke en forbedring av situasjonen. FN var for politisert til at FNs organisasjoner ble oppfattet som nøytrale.<sup>64</sup> OCHA manglet også kapasitet og kompetanse til å påta seg oppgaven som humanitær koordinator i Afghanistan.<sup>65</sup> Som følge av FNs svakhet på det humanitære området valgte Norge i Afghanistan å kanalisere kun om lag 30 prosent (2009–2014) av de humanitære midlene

<sup>62</sup> Se bl.a. Prisca Benelli, Antonio Donini og Norah Niland, *Afghanistan: Humanitarianism in Uncertain Times*, Feinstein International Centre, Tufts University, november 2012.

<sup>63</sup> Melding fra UD, «Instruks – Humanitære situasjon og norsk humanitær innsats i Afghanistan», 12. november 2009; melding fra FN-delegasjonen i Geneve, «Afghanistan. NGO krav om styrket humanitær koordinering», 5. juli 2010; melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Tilsynelatende ny giv i OCHAs virke», 22. september 2011.

<sup>62</sup> E-postkorrespondanse med UD-ansatt, 25. april 2016.

<sup>63</sup> Melding fra statssekretær i UD til UNAMA, «UNAMA's proposal for support for humanitarian coordination», 15. januar 2007.



gjennom FN-organisasjoner.<sup>66</sup> Globalt mottar FN-organisasjoner en betydelig høyere andel av norsk humanitærhjelp, vanligvis omkring 50 prosent.

Norge ga mer enn én milliard kroner til humanitær innsats i Afghanistan fra 1981 til 2001.<sup>67</sup> I 2002 endret Utenriksdepartementet den sivile støttens innretning. Andelen humanitær innsats gikk fra over 80 prosent i 2001, til i underkant av 40 prosent i 2002. Bakgrunnen var en forståelse av at den verste krisen nå var over, og at bistand måtte prioriteres.<sup>68</sup> Andelen humanitær innsats sank ytterligere fram til 2005. Med intensiveringen av konflikten ble de humanitære behovene tydeligere og fra 2005 til 2008 økte UD andelen humanitær støtte betraktelig.<sup>69</sup>

Fra 2008 til 2009 ble det humanitære budsjettet halvert. Dette skapte reaksjoner i flere humanitære organisasjoner. Organisasjoner som også mottok midler til bistandsformål, informerte UD om at de ville bruke deler av midlene til humanitære formål, noe UD var forberedt på og godtok.<sup>70</sup> Den humanitære innsatsen forble derfor høyere enn budsjettallene skulle tilsi. Bakgrunnen for økningen i den humanitære bevilgningen fra 2007 til 2008 var i stor grad ønsket om å bringe den totale sivile støtten til Afghanistan opp til 750 millioner kroner. For å oppnå dette politiske målet ble humanitære midler definert som en del av den totale sivile støtten.

Dette budsjettekniske grepet kan tolkes som en politisering av de humanitære midlene i den forstand at de legges inn under budsjettlinjer som inngår i et langsiktig, politisk statsbyggingsprosjekt.

<sup>66</sup> E-post fra Norad, Statistikkavdelingen, 22. april 2016. Over 60 % av støtten gikk til Norges Røde Kors, inkludert ICRC, og Flyktninghjelpen.

<sup>67</sup> Notat fra UD til statssekretæren, «Plattform for norsk formannskap i Afghanistan Support Group (ASG)», 29. mai 2001.

<sup>68</sup> Notat fra UD til utenriksministeren og utviklingsministeren, «Afghanistan. Norges samlede bistand til Afghanistan i 2002. Nivå og innretning», 15. januar 2002. Norge hadde alt før 2001 framholdt at en større andel av støtten til Afghanistan burde være bistand framfor humanitær innsats.

<sup>69</sup> Notat til Globalavdelingen, «Afghanistan. Bevilgning 2006 til humanitær tiltak. Forslag til fordeling», 20. mars 2006; Notat til utenriksministeren, «Afghanistan. Styrket humanitær bistand og utviklingsarbeid», 10. september 2006 og Notat til statssekretæren, «Afghanistan. Forslag til fordeling av midler til fred og forsoning, og humanitær innsats og menneskerettigheter. 2007», 28. mars 2007. Økningen omfattet direkte tiltak og støtte til den humanitære seksjonen i UNAMA.

<sup>70</sup> Utvalgets høringer, 20. september, 14. desember og 21. desember 2015, melding fra Hum-seksjonen, «Afghanistan – humanitære og MR-prioriteringer 2009», 13. mars 2009.

Enkelte i UD har ment at dette ikke er forenlig med grunnleggende prinsipper for humanitær innsats.<sup>71</sup>

Flere humanitære organisasjoner etablerte relativt god kontakt med Taliban og andre opprørere for å sikre tilgang til sårbare befolkningsgrupper. Taliban håndterte humanitære organisasjoner forskjellig ut fra lokale forhold i områder de kontrollerte. Generelt tillot de likevel slik tilgang fordi det var behov for organisasjonenes tjenester og fordi Taliban kunne ta æren for innsatsen. I enkelte områder krevde Taliban også skatt og andre tjenester fra humanitære organisasjoner. Dette utfordret humanitære organisasjoners omdømme som upartiske. Slik kunne man risikere at givermidler til nøytral humanitær innsats gikk til finansiering av Taliban. Mange humanitære organisasjoner valgte å forhandle tilgang gjennom lokale representanter (landsbyråd og liknende) og ikke direkte med Taliban. Denne typen indirekte forhandlinger satte imidlertid lokalsamfunnet i større fare for represalier fra Taliban.<sup>72</sup>

Kontakten med Taliban gjorde humanitære organisasjoner interessante som potensielle døråpnere i fredsdiplomatiet. I 2009 besluttet Seksjon for humanitære spørsmål i UD å utvide den humanitære innsatsen i Sør-Afghanistan. Tilsagnet ble begrunnet i den vanskelige humanitære situasjonen i sør, men minst like sentralt sto utsiktene til å høste gevinster for fredsdiplomatiet (se kapittel 9).<sup>73</sup> Her var det en fare for at politiske føringer kunne undergrave en objektiv behovsprøving, slik at den humanitære innsatsen ikke lenger ble oppfattet som nøytral.

På bakgrunn av de mange utfordringene for humanitær innsats i Afghanistan, delvis beskrevet ovenfor, la UD i 2008 fram en stortingsmelding om norsk humanitær politikk. Meldingen drøfter utfordringene som oppstår når humanitært arbeid og ekstern statsbygging skal kombineres. Den viser blant annet til behovet for pragmatisme i møtet med situasjonsbestemte utfordringer som de man har sett i Afghanistan.<sup>74</sup> Slik sett har det humanitære engasjementet i Afghanistan bidratt til økt bevissthet i UD om dilemmaer og utfordringer knyttet til den humanitære innsatsen.

<sup>71</sup> Uvalgets høring, 12. oktober 2015.

<sup>72</sup> Se bl.a. Ashley Jackson and Antonio Giustozzi, *Talking to the Other Side: Humanitarian Engagement with the Taliban in Afghanistan*, HPG Working Paper, desember 2012.

<sup>73</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan – humanitært engasjement i Sør», 7. februar 2010.

<sup>74</sup> Utenriksdepartementet, *St.meld. nr. 40 (2008–2009) Norsk humanitær politikk*, 29. mai 2009.

## 6.8 Resultatmåling

Hensikten med god bistandsforvaltning er å sikre at man får resultater og å kunne dokumentere disse. I dette delkapittelet vurderer utvalget de forvaltningsmessige utfordringene ved å måle og dokumentere resultater, spesielt i et krigsområde som Afghanistan. Denne drøftingen bereder grunnen for kapittel 7, som ser nærmere på resultater innen de prioriterte områdene.

Resultater kan forstås som konkrete aktiviteter og målbare kvantitative størrelser (som for eksempel antallet skoler og elever), eller som kvalitative samfunnsendringer (for eksempel uteksaminerte elever med evne til å påvirke egen økonomi og utvikling). Utvalget tolker imidlertid begrepet «resultater» bredt, og ser også på områder der norske myndigheter har forsøkt å påvirke den internasjonale bistandsagendaen, såkalt bistandsdiplomati. Dette krever ikke bare tradisjonell forvaltningskapasitet, men diplomatiske evner til å få igjennom egne synspunkter i ulike multilaterale fora. Denne typen påvirkingsarbeid og dets samfunnsmessige resultater er også vanskelige å måle. Dette behandles i kapittel 7.

Å evaluere innsats og måle resultater av bistand er vanskelig. Det er i hovedsak tre forhold som har gjort resultatmåling spesielt vanskelig i Afghanistan.<sup>75</sup> For det første er det generelt vanskelig å dokumentere langsiktige resultater fordi dette krever solide forhåndsanalyser, gode indikatorer på måloppnåelse og langsiktig oppfølging. En viktig del av forhåndsanalyser er såkalte «baselines»: Beskrivelser og data som samles før prosjekter iverksettes, og som er sammenlikningsgrunnlag når en skal vurdere endring og dermed måloppnåelse. Å kartlegge grunnlagsdata er generelt vanskelig. Det var særlig utfordrende i et land som Afghanistan som lenge hadde vært lite tilgjengelig, og forble preget av konflikt.

Den andre utfordringen for resultatmåling i Afghanistan var sikkerhetssituasjonen. Å dokumentere resultater krever tilgang til prosjektene. Internasjonale utsendtes sikkerhetsregimer i Afghanistan ble stadig strengere og begrenset en slik tilgang. Det er likevel interessant at den svenske ambassaden har opprettholdt en betydelig tilstedeværelse av utsendte bistandsdiplomater (5 stil-

linger). Disse er i 2016 fortsatt ute på prosjektbesøk.<sup>76</sup> Dette vitner om store forskjeller i forståelsen og vurderingen av sikkerhetstrusler mellom de to ambassadene. Det reiser også spørsmålet om i hvilken grad sivilt utsendte og UD kan forventes å ta risiko i konfliktområder for å følge opp bistandsmidlene (se kapittel 12).

En tredje utfordring for resultatmåling var knyttet til bruken av flergiverfond. Flergiverfondene og mottakerne prioriterer selv hva pengene skal gå til. Det er derfor ikke mulig å skille mellom norske og andre internasjonale midler som inngår i budsjettet. Dette gjør det spesielt vanskelig å vise til spesifikke resultater av norske bistandsmidler. Dette utelukker imidlertid ikke at flergiverfond kan ha gode resultatmålinger.

Flergiverfond gjennomfører egne evalueringer. I Afghanistan omfattet disse lenge kun interne administrative og finansielle rutiner. De omfattet ikke arbeidet til de organisasjonene som flergiverfondene brukte til å utføre arbeidet, de implementerende partnerne, eller de konkrete resultatene av innsatsen deres. Norge var derfor sammen med de nordiske land pådriver for at det største flergiverfondet, Verdensbankens ARTF, skulle få et system for overvåkning av prosjektene gjennom en profesjonell organisasjon. Først etter 10 års innsats i Afghanistan i 2012, fikk ARTF en slik overvåkningsmekanisme som omtalt i delkapittel 7.5.2 om korrupsjon. Dette taler for at norske myndigheter også selv burde ha hatt større evne til å følge bistandsmidlene i flergiverfond eller lagt ytterligere vekt på felles kontroll.

Flere har i høringer med utvalget påpekt at også norske myndigheter i større grad burde ha benyttet profesjonelle overvåkningsmekanismer. Disse er gjerne dyre, men kan bidra til bedre dokumentasjon av resultater.<sup>77</sup> Situasjonen ble bedre mot slutten av innsatsperioden. I tiden etter 2011 har blant annet Norad etablert et program som fram til 2016 skal gjennomgå norsk bistandsevaluering og systemene for resultatdokumentasjon. Dette initiativet tar sikte på å bedre evnen til å dokumentere resultater i norsk bistandsforvaltning generelt.<sup>78</sup> I tillegg har UD gjennom tett dialog med NGOer og andre partnere stilt strengere krav til risikoanalyser, økonomiske forvaltningsrutiner og systemer for overvåkning og resultatrapportering.<sup>79</sup> Enkelte har påpekt at selv om

<sup>75</sup> Riksrevisjonen, *Dokument 1 2011–2012 Utenriksdepartementet*, 2011; Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland, Dokument 3:9 (2014–2015)*, 21. mai 2015, s 10.

<sup>76</sup> Strand og Taxell, 2016, s. 7 og samtale med svenske bistandsdiplomater, 10. januar 2016.

<sup>77</sup> Utvalgets høringer, 28. oktober 2015 og 24. februar 2016.

<sup>78</sup> Norad, «Nytt evalueringsprogram går til kjernen av norsk bistand», 10. februar 2014.

dette er positivt, er det også et tegn på at UD skyver ansvaret for oppfølging over på samarbeidspartnere.<sup>80</sup>

## 6.9 Oppsummering

Målet om å gjenoppbygge en velfungerende og legitim afghansk sentralstat i løpet av kort tid manglet tilstrekkelig lokal forankring og var urealistisk. Norske bistandsmidler har i likhet med internasjonal bistand bidratt til å endre lokale og sentrale maktstrukturer. Økende korrupsjon har undergravd tilliten til afghanske sentralmyndigheter og til det internasjonale samfunnet.

I Afghanistan ble bistandsvolum først og fremst bestemt av politiske prioriteringer, ikke av behov på bakken. Det gjaldt også norsk bistand som i 2006 og 2007 økte i stor grad grunnet norske innenrikspolitiske hensyn. Høyt bistandsvolum er ikke i seg selv en god målsetting, heller ikke når målet er å balansere den sivile og militære innsatsen.

De fleste forvaltningsutfordringene omtalt i dette kapittelet er velkjente fra andre innsatsområder. Bistanden til Afghanistan sto imidlertid i en særstilling fordi norske myndigheter både drev krigføring og statsbygging på samme tid. De etter hvert strenge sikkerhetsregimene gjorde tilgang til prosjekter vanskelig.

Norsk forvaltningskapasitet har ikke vært tilstrekkelig til å håndtere de omfattende bevilgnin-

gene til Afghanistan. Manglende rutiner for oppfølging og arkivering har medført at dokumentasjonen av resultater og resultatoppfølging er mangelfull.

Utenriksdepartementet vektla bruk av flergiverfond, men har ikke tatt tilstrekkelig hensyn til det personelloppsettet som kreves for å følge opp og sikre norsk innflytelse i flergiverfondene. Behovet for politisk synlighet har også delvis undergravd embetsverkets arbeid med langsiktig bistandsforvaltning. Manglende oppfølgingskapasitet har vært et svakt punkt i norsk bistand gjennom flere tiår. Oppfølging av prosjekter i konfliktsoner er spesielt krevende.

Selv om lokalt ansatte gjør en god jobb, vil en ordning der all forvaltning er i departementet begrense UD's evne til å følge opp bistanden på bakken.<sup>81</sup> En slik ordning vanskeliggjør også muligheten til å påvirke bistandsagendaen i multilaterale fora i Kabul som utsendte diplomater kunne forfulgt med større politisk tyngde enn lokalt ansatte. Denne muligheten til å påvirke agendaen, også kalt «bistandsdiplomati», er desto viktigere i et krevende innsatsområde med mange store givere og ulike agendaer.

Norske myndigheter har bidratt med humanitær innsats til Afghanistan både før og etter 2001. Balansegangen mellom humanitær innsats og bistand har vært krevende. Norske myndigheter har i Afghanistan spesielt vektlagt beskyttelse av det humanitære rom gjennom et tydelig skille mellom gjennomføringen av sivile og militære oppgaver.

<sup>79</sup> Utvalgets høringer 14. august og 19. oktober 2015 og Strand og Taxell, 2016, ss. 48–49.

<sup>80</sup> Strand og Taxell, 2016 s. 15 og utvalgets høring, 19. oktober 2015.

<sup>81</sup> Strand og Taxell, 2016, ss. 62–63.

## Kapittel 7

# Norske prioriteringer og resultater av bistanden

Afghanske myndigheter og andre givere har hevdet at norsk bistand til Afghanistan var styrt av gode prinsipper, som omtalt i kapittel 6. Det kan likevel ikke dokumenteres at den norske innsatsen ga bedre resultater enn innsatsen til land som har hatt en annen tilnærming. I lys av den store ressursbruken kan resultatet av den internasjonale og norske innsatsen oppsummeres som sterkt varierende og i sum begrenset. Det skyldtes i første rekke at det for alle var en formidabel utfordring å drive bistandsarbeid i et krigsherjet land med pågående væpnet konflikt og svakt styresett. Det skyldes også for ambisiøse norske mål, for mange prioriterte innsatsområder og for lite forvaltningsressurser som begrenset evnen til å påse at innsatsen ga ønskede resultater.

USA sto for nær halvparten av den totale internasjonale bistanden til Afghanistan og la premisene for utviklingsagendaen. På noen områder klarte imidlertid norske myndigheter å skape seg et visst handlingsrom, som for eksempel innen utdanning og menneskerettigheter. Denne innflytelsen på den internasjonale utviklingsagendaen er også en viktig del av den norske sivile innsatsen.

Utvalget drøfter i dette kapittelet norske bistandsprioriteringer i Afghanistan og diskuterer disse i sammenheng med norsk forvaltningskapasitet og kompetanse. Det vurderer resultatopptakene på de prioriterte innsatsområdene. Kapittelet bør leses i sammenheng med kapittel 6 om norske myndigheters forvaltning av bistanden til Afghanistan.

### 7.1 Prioriteringer

Norsk utenriks- og utviklingspolitikk kritiseres jevnlig for manglende evne til å prioritere. Bistanden spres på for på mange land, for mange innsatsområder og for mange samarbeidspartnere. Det er problematisk fordi det ikke settes av tilstrekkelige ressurser til forvaltning av en så mangfoldig portefølje. Dette er kritikk som også rettes mot innsatsen i Afghanistan. Selv om Norge

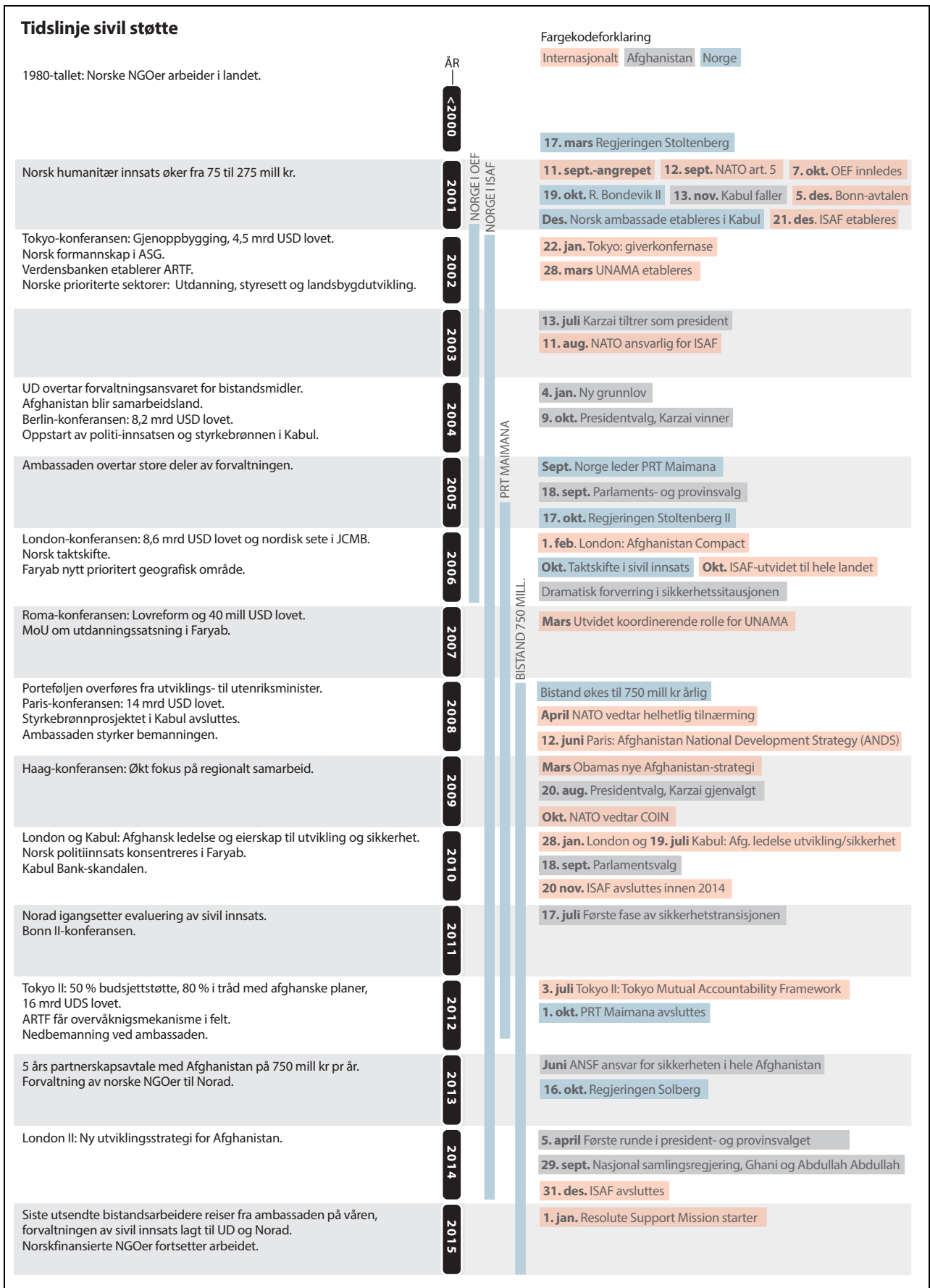
har hatt mange prioriteringer i Afghanistan, har disse i perioden 2001–2014 stort sett ligget fast. Denne kontinuiteten er en av hovedårsakene til at Norge har hatt et omdømme som en forutsigbar og pålitelig giver.<sup>1</sup>

Betydningen av begrepet prioritering varierer. Som oftest vil et politisk prioritert innsatsområde motta betydelige bistandsmidler. Dette er imidlertid ikke alltid tilfellet. Områder som menneskerettigheter og likestilling mottok sammenliknet med andre innsatsområder beskjedne bistandsmidler i Afghanistan. Utdanning er også et godt eksempel på dette. Målet i penger var utdanning ikke særlig vektlagt. Fra 2010 til 2014 var det imidlertid en egen stilling for utdanning ved ambassaden i Kabul som omtales nedenfor. Dette illustrerer at UD prioriterte et område gjennom personellressurser og kompetanse som kunne påvirke den internasjonale og afghanske agendaen.

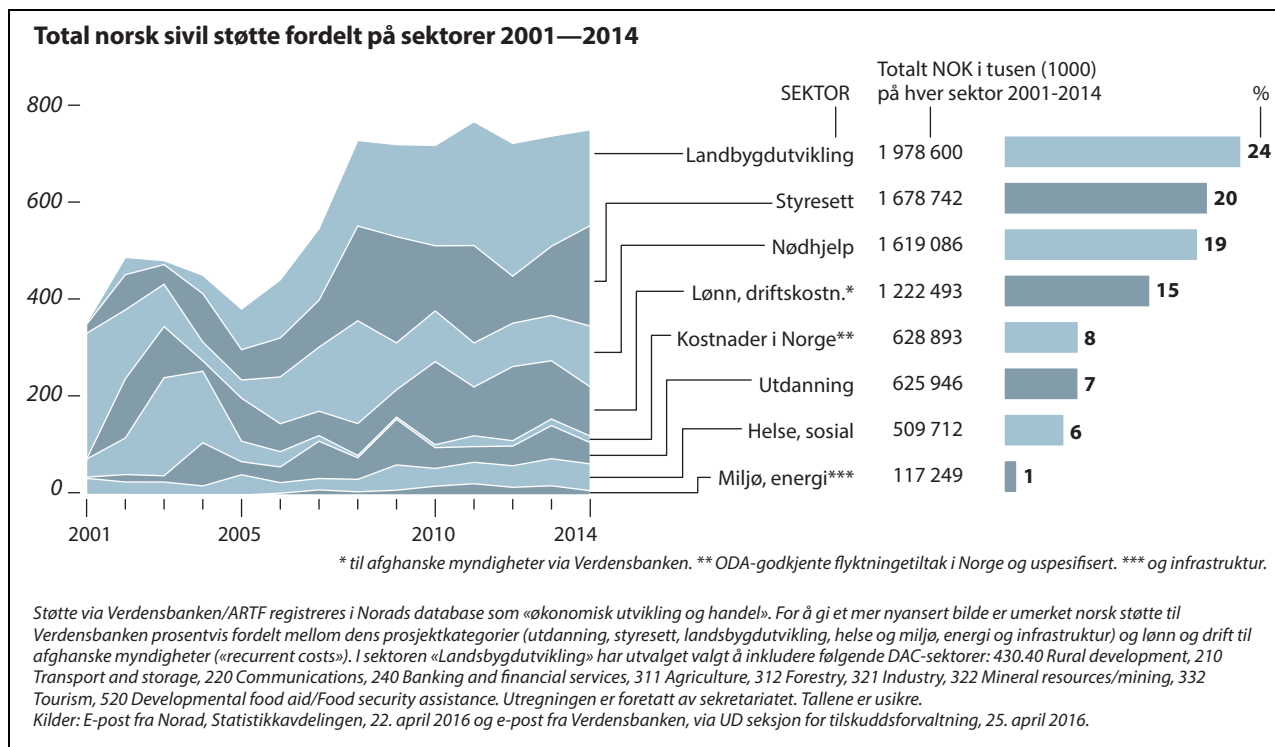
Norge har siden 2002 stort sett prioritert tre sektorer i bistanden til Afghanistan: utdanning, styresett og landsbyggdutvikling. I tillegg har Norge vektlagt tverrgående tema som kvinner, fred og sikkerhet, korrupsjon og menneskerettigheter. Menneskerettigheter omtales i dette kapittelet som del av engasjementet for godt styresett. Godt styresett omfatter en rekke innsatsområder, herunder felt der Norge har hatt en tydelig profil og kan vise til resultater. Delkapittelet om styresett er derfor noe lenger enn de øvrige.

Valget av de tre sektorene kan delvis forklares ut fra generelle norske bistandsprioriteringer og tidligere innsats i Afghanistan. Både utdanning og landsbyggdutvikling var prioriterte innsatsområder i Afghanistan før 2001. Tanken om at respekt for menneskerettigheter og demokrati var viktige forutsetninger for godt styresett og utvikling, har også lenge vært sentral i norsk utviklingspolitikk.

<sup>1</sup> Utvalgets høringer i Washington og New York, 31. august – 4. september 2015; Kabul, 4.–6. november 2015; samtaler København 5.–6. november 2015; Arne Strand og Nils Taxell, *Review of Norwegian Development Assistance to Afghanistan 2011–2014*, Chr. Michelsen Institutt, 19. februar 2016.



Figur 7.1 Sivil støtte til Afghanistan



Figur 7.2 Norsk sivil støtte fordelt på sektorer 2001–2014

Det var derfor å forvente at dette aspektet ved statsbygging sto sentralt i innsatsen i Afghanistan.<sup>2</sup> Valget av disse tre innsatsområdene i 2002 var i tillegg sterkt påvirket av den større internasjonale prosessen der givere og afghanske myndigheter, formelt ledet av daværende finansminister Ashraf Ghani, fordelte ansvaret for utviklingsarbeidet i Afghanistan.<sup>3</sup>

Etter hvert økte norske bevilgninger til Afghanistan uten en tilsvarende styrking av forvaltningskapasiteten, som omtalt i kapittel 6. Dette førte til et behov for effektivisering gjennom tydeligere prioritering av innsatsen. Et pilotprosjekt ved fem ambassader i Afrika i 2008 la grunnlaget for en gjennomgang også av støtten til Afghanistan.<sup>4</sup> Fra 2009 var det ikke bare spørsmål om å redusere antall avtaler, som beskrevet i kapittel 6, men også redusere antall prioriteringer eller sektorer.<sup>5</sup> Færre sektorer ville gjøre det enklere å

følge opp prosjektene og vurdere resultater. Samtidig var mange av de inngåtte avtalene treårige, og Norge hadde etablert kompetanse på visse innsatsområder. Å stanse samarbeidet innen enkelte områder kunne også sende uheldige politiske signaler.<sup>6</sup> Enkelte i UD anså det som lite hensiktsmessig å endre innretningen dramatisk i 2009, et tidspunkt da planleggingen for en betydelig reduksjon og endring av den internasjonale militære og sivile innsatsen hadde begynt. Ikke alle i UD var enige i denne vurderingen. Flere mente ønsket om kontinuitet gikk på bekostning av tilpassingsevnen og fleksibiliteten.<sup>7</sup> UD opprettholdt imidlertid inndelingen i de tre prioriterte sektorene.

Nedenfor følger en gjennomgang av de tre hovedinnsatsområdene norske myndigheter opprettholdt i hele innsatsperioden, og de resultatene innsatsen har gitt så langt. Som beskrevet i kapittel 6, hadde både internasjonale, afghanske og norske myndigheter urealistiske mål om hvor mye man kunne få til på kort tid, basert på poli-

<sup>2</sup> Frode Liland og Kirsten Kjerland, *Norsk utviklingshjelps historie 3: 1989–2002: På bred front*, Oslo: Fagbokforlaget 2003, s. 18.

<sup>3</sup> Utvalgets høring, 18. mai 2015.

<sup>4</sup> Notat fra UD til utenriksråden, «Effektivisering av forvaltningen ved fem store ambassader i Afrika – Oppfølging», 19. januar 2009. I juni samme år gjennomførte Norad et besøk med seminarer på den norske ambassaden i Kabul; rapport fra UD, «Rapport fra besøk med endringsforslag», 8. juni 2009.

<sup>5</sup> E-postutveksling mellom ambassaderåd og departementet 10. juli 2009; melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Fremtidig sivil innsats», 28. august 2009; melding fra FN-seksjonen, «Viktig-FN-avdelingens rolle og inngrep ift. Afghanistan Fremtidig Sivil innsats», 2. september 2009.

<sup>6</sup> Utvalgets høring, 19. september og 28. oktober 2015.

<sup>7</sup> Samtale med UD-ansatt, 22. mars 2016.





Figur 7.3 Utdanning var en av de prioriterte sektorene i norsk utviklingspolitikk, men målene var urealistiske. Sektoren mottok beskjedne midler relativt sett og resultatene ble lenge vurdert i kvantitativ, ikke kvalitativ, målestokk. Bildet er fra 2007.

Utviklingsminister Erik Solheim og forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen besøker Nasir Abad-skolen i Maimana.

Foto: Nils-Inge Kruhaug/NTB Scanpix

tiske ambisjoner snarere enn bistandsfaglige vurderinger. Gapet mellom retorikk og resultater var tidvis stort både i sikkerhetspolitikken og utviklingspolitikken (se også kapittel 3).<sup>8</sup>

## 7.2 Utdanning

Selv om utdanning var en prioritert sektor, var andelen av norsk støtte som gikk til utdanning relativt beskjeden. I perioden fra 2004 til 2009 gikk mellom 8 og 10 prosent av den totale norske støtten til denne sektoren. USA og Norge var de første landene som støttet Verdensbankens utdanningsprogram EQUIP (*Education Quality Improvement Programme*). Etter at norske myndigheter i 2010 gikk bort fra øremerking av programmer overfor ARTF, er det vanskelig å gi konkrete tall på hvor mye av norske midler som har gått til utdanning.<sup>9</sup>

Norsk satsning på utdanning var spesielt synlig i Faryab. Her bidro norsk-støttede NGOer og Verdensbankens utdanningsprogram til bygging av 117 skoler samt til etterutdanning av nærmere 2 000 lærere. Situasjonen før programmene ble igangsatt var ikke kartlagt. Det er derfor vanskelig å måle hvilken virkning satsningen har hatt på

utdanningsnivået. Hvorvidt satsningen får varige resultater, avhenger blant annet av myndighetenes evne til å opprettholde utdanningstilbudet. Dette beskrives i kapittel 8 om Faryab, der resultatene fra utvalgets egen skoleundersøkelse i Faryab presenteres.

Selv om bevilgningene var relativt beskjedne, prioriterte norske myndigheter utdanning personellmessig. Mellom 2010 og 2014 hadde ambassaden en egen rådgiver for utdanning. Stillingen muliggjorde aktivt bistandsdiplomati innen sektoren, med deltakelse i givergrupper og tett dialog med utdanningsministeriet. Dette er en vesentlig grunn til at Norge er blitt oppfattet som en pådriver for utdanning.<sup>10</sup>

Kvantitet var likevel lenge et sentralt mål i utdanningssektoren også for norske myndigheter. Suksesskriteriene var antall skoler bygget, antall lærere utdannet og antall registrerte skoleelever. Målt på dette grunnlaget ga den internasjonale innsatsen imponerende resultater. Antallet registrerte elever økte fra 1 million i grunnutdanning i 2001 til omkring 8,3 millioner i 2015, hvorav 39 prosent var jenter. Disse tallene har imidlertid blitt kritisert for å inkludere en rekke registrerte elever og skoler som ikke finnes, såkalte «spøkesskoler og -elever». Tallene tar heller ikke hensyn til frafallet før fullført skolegang. Det var fortsatt 3,3 millioner barn uten utdanningstilbud i 2015. Tilgangen til utdanning for barn generelt og jenter spesielt er større i byene enn på landsbygda.<sup>11</sup>

Antall var lett å måle og omsette i politiske budskap til hjemlig opinion: bistanden virket. Spesielt styrking av kvinners stilling i samfunnet som følge av utdanning ble vektlagt. Det ble imidlertid stilt få spørsmål om utdanningens kvalitet, om hvilke planverk som lå til grunn, om lærerne var godt nok kvalifiserte, om hva som sto i lærebøkene og, ikke minst, hvor kunnskapsrike elevene var når de forlot skolen. Afghanske myndigheters egen rapport fra 2015 konkluderte med at kvaliteten på utdanningen i landet generelt var dårlig.<sup>12</sup> Det samme framkom i evalueringen av norsk bistand fra 2001 til 2011.<sup>13</sup> Penger alene sikrer ikke kvalitet.

Norske myndigheter uttalte seg etter hvert tydeligere om disse utfordringene og tok jevnlig opp kvalitetsbygging på givermøter og med det afghanske utdanningsministeriet.<sup>14</sup> Den norske

<sup>8</sup> Utvalgets høring, 28. oktober 2015; se også utenriksminister Støres redegjørelse for Stortinget, 5. juni 2012.

<sup>9</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Ny avtale med Verdensbankens flergiverfond på totalt 900 millioner kroner», 30. november 2010.

<sup>10</sup> Strand og Taxell, 2016, s. 54.

<sup>11</sup> Ibid, s. 51; utvalgets høringer i Kabul, november 2015.

<sup>12</sup> Ibid, s. 53.

<sup>13</sup> Ecorys, *Evaluation of Norwegian Development Cooperation with Afghanistan 2001–2011*, juni 2012, ss. 95–96.

<sup>14</sup> Strand og Taxell, 2016, s. 51.

ambassaden vektla utdanning av lærere, og særlig kvinnelige lærere, som avgjørende for kvaliteten.<sup>15</sup> Ambassaden ledet også givergruppen som koordinerte og rapporterte på Afghanistans første gjennomgang av utdanningssektoren i 2012.<sup>16</sup> Videre deltok ambassaden i fem ulike arbeids- og givergrupper for utdanning.<sup>17</sup> Norge var i tillegg giverkontakt ved utarbeidelsen av prioriteringsprogrammet (National Priority Programme) for høyere utdanning.<sup>18</sup> Fram til USA kom inn med betydelig støtte i 2011, var høyere utdanning lavt prioritert i den internasjonale innsatsen og i den afghanske utdanningsstrategien.<sup>19</sup> Norske diplomaters påvirkningsarbeid i ulike utdanningsfora er et eksempel på bistandsdiplomati som har bidratt til endringer i utdanningsstrategier. Det er imidlertid uklart i hvilken grad dette arbeidet har skapt konkrete resultater i form av målbart bedre utdanningskvalitet.

### 7.3 Styresett, statsbygging og menneskerettigheter

Riksrevisjonen påpekte i mai 2015 at UD's bistand til godt styresett har vært lite strategisk innrettet, at oppfølgingen har vært mangelfull, og at det er få dokumenterte resultater.<sup>20</sup> Afghanistan var intet unntak. Samtidig er det tegn på at Norge innen enkelte av innsatsområdene har markert seg som en aktiv giver og premissleverandør. Dette gjelder spesielt på områder som menneskerettigheter, medie- og ytringsfrihet. På andre områder derimot, som politi- og justis innsatsen, kan norske myndigheter vise til få gode resultater.

Det er verdt å understreke at utvalget i dette delkapittelet tar utgangspunkt i UD's definisjon av menneskerettigheter først og fremst som politiske rettigheter. Denne definisjonen favner blant annet ytringsfrihet, inklusive retten til å drive påvirk-

nings- og opplysningsarbeid («advocacy») og kvinners rettigheter. Videre inkluderer den myndighetenes oppfølging og gjennomføring av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og overgangsjustis. Generelt defineres menneskerettigheter bredere og omfatter en stor del av den norske innsatsen i Afghanistan knyttet til sosiale rettigheter. Utdanning, fattigdomsbekjempelse, helse og justis er i et slikt perspektiv også viktige områder for menneskerettighetsarbeidet.

I dette delkapittelet belyses kort de viktigste innsatsområdene i «godt styresett»-sektoren: valg, lokalt styresett, justis og politi og støtte til afghansk sivilsamfunn. Til slutt i delkapittelet drøfter utvalget noen grunnleggende menneskerettighetsutfordringer.

#### 7.3.1 Valg

Gjennomføring av president- og parlamentsvalg ble et politisk satsningsområde innen statsbygging for en rekke vestlige givere, som omtalt i kapittel 3. Valg var politisk viktig og framsto som en lakmestest på demokratisk utvikling i Afghanistan. Samtlige valggrunder var imidlertid preget av fusk. Dette har bidratt til å undergrave tilliten til valginstitusjoner og demokrati i den afghanske befolkningen.

Norge kanaliserte støtten til valgene i Afghanistan i hovedsak gjennom FN. Foruten valgene i 2004 og 2005, som Norge støttet med til sammen 34 millioner kroner, gikk støtten til ELECT-programmet under FNs utviklingsprogram (UNDP). ELECT skulle bistå afghanske myndigheter i å gjennomføre valget. Dette inkluderte organisering av valgdagen og optelling av stemmer. UD støttet programmet med tilsammen 85 millioner kroner i 2009 og 2010 og med 102 millioner kroner i 2014. UNDP ELECT fikk omfattende kritikk for dårlig lederskap, dårlig koordinering med de internasjonale givene og svak budsjetteringsevne.<sup>21</sup> UD opprettholdt likevel bidragene. Begrunnelsen var blant annet at det ikke fantes alternative mekanismer for finansiering av selve valgforberedelsene og gjennomføringen.<sup>22</sup> Valgenes store politiske og symbolske betydning gjorde det også politisk vanskelig å trekke støtten.

Ambassaden benyttet alternative bistandskanaler til gjennomføring av andre deler av valgprosessen.

<sup>15</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Kvinnelige lærere – Framgang i Afghanistan», 6. januar 2011.

<sup>16</sup> Strand og Taxell, s. 54. «Joint Education Sector Review» i 2012 var den første gjennomgangen av hele utdanningssektoren i Afghanistan etter 2001.

<sup>17</sup> Givergrupper Norge deltok i: ARTF's strategy group and council, The Human Resource Development Board (HRDB), The Education Coordination Committee (ECC), en arbeidsgruppe for grunnutdanning og arbeidsgruppen for givere til EQUIP-programmet. Strand og Taxell, 2016, s. 54.

<sup>18</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Oppdatering om utdanningssektoren i Afghanistan», 22. desember 2010.

<sup>19</sup> E-postkorrespondanse med UD-ansatt, 13. april 2016.

<sup>20</sup> Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland – Dokument 3:9 (2014-2015)*, 21. mai 2015.

<sup>21</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «UNDP ELECT. Revidert prosjektdokument for parlamentsvalget 2010», 29. februar 2010. Det noteres bl.a. at UNDP ELECT til 2009 presidentvalget kjøpte inn lamper til 580 000 dollar, for så å budsjettere med innkjøp av nye lamper i 2010.

<sup>22</sup> Samtale med UD-ansatt, 18. februar 2016.

### Boks 7.1 Oversikt over norsk-finansierte utdanningsinitiativ i Afghanistan etter 2001

En oppsummering av utvalgte utdanningsinitiativ utenfor EQUIP-programmet viser bredden i norsk utdanningssatsning i Afghanistan. Ifølge evalueringen av norsk bistand i 2012 har de fleste initiativene oppnådd planlagte resultater. I hvilken grad prosjektene bidrar til varige samfunnsendringer beror imidlertid på myndighetenes evne til å videreføre arbeidet og i hvilken grad kunnskapen blir anvendt.

*Strategisk rammeverk for grunnutdanning (NESP):* Ved å finansiere faglig samarbeid mellom utdanningsministeriet og UNESCO's Institutt for utdanningsplanlegging (IIEP) bidro Norge til utvikling av Afghanistans to første femårige strategiske planer for grunnutdanning (National Education Strategic Plan 2005–2010, NESP I og NESP II 2010–2015). I tillegg har finansieringen bidratt til økt kompetanse i utdanningsministeriet innen planlegging og strategiarbeid.

*Global Partnership for Education (GPE):* Programmet er innrettet mot 40 sikkerhetsutsatte distrikt for å sikre jenters deltakelse og bedre undervisningskvalitet. Programmet tar også sikte på barn og ungdom som har forlatt skolene, og på bruk av moskeer til undervisningsformål.

*National Institute for Management and Administration (NIMA):* Norge var pådriver for opprettelsen av NIMA i 2008 og ga øremerkede midler gjennom ARTF fram til 2010. Instituttet gir toårig utdanning innen ledelse og administrasjon. I 2014 var 2 000 studenter uteksaminert og 1500 under utdanning.

*Lokalskoler:* Såkalte Community Based Schools (CBS) underviser ofte små klasser i private hus. Disse lokalskolene anses å være spesi-

elt egnet for å få jenter på skolen. Flere undersøkelser viser at resultatene fra slike skoler ofte er bedre enn fra vanlige skoler. Både FN og ikke-statlige organisasjoner har støttet lokalskoler.

Norsk utdanningsstøtte gjennom NGOer.

*Bidrag til offentlig utdanningssektor:*

- Bygging og vedlikehold av skoler og internater, vann- og sanitærfasiliteter, sikkerhetsmurer og lekeplasser på skoler for bedre læringsmiljø.
- Etterutdanning av lærere i fagkunnskap og pedagogikk i samarbeid med lærerskoler på provinsnivå og opplæring av administrativt personell i planlegging, drift og rapportering i henhold til den nasjonale strategien for bedre undervisningskvalitet.
- Folkeopplysning og mobilisering av lokalsamfunn for støtte til utdanning og etablering av skolekomiteer med foreldre og lærere.

*Bidrag til uformell utdanning:*

- Muligheter for inntekstgenererende arbeid gjennom yrkesopplæring, særlig rettet mot ungdom og kvinner.
- Alfabetiseringskurs inkludert opplæring i helse og hygiene, ernæring, konfliktløsning og demokratisk deltakelse. Ifølge internasjonale undersøkelser har det en klar positiv effekt på barns læreevne dersom deres mødre kan lese og skrive.

Kilde: Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan – Bestilling av innspill til Stortingsmelding om utdanning i utenriks- og utviklingspolitikken», 18. februar 2014; Ecorys, *Evaluation of Norwegian Development Cooperation with Afghanistan 2001-2011*, Norad, 2012, s. 96; Ecorys, ss. 91–96.

sen. Sammen med blant andre Sveits, Danmark og Canada støttet Norge folkeopplysningsprosjekter og opplæring av kvinnelige parlamentarikere.<sup>23</sup> Ambassaden vektla også dialog med sivilsamfunnsaktører og støtte til alternative opplysningsprosjekter. Det er vanskelig å måle de konkrete resultatene av dette påvirkningsarbeidet. Innsatsen samstemte

imidlertid med norsk satsning på utvikling av det afghanske sivilsamfunn. Til tross for beskjedne resultater har denne satsningen høstet anerkjennelse i afghansk og internasjonal sammenheng.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Tilsagnsdokument fra ambassaden i Kabul, «project document - Civic education with focus on electoral participation -AWN members as implementing partners», 1. juni 2010.

<sup>24</sup> Emily Winterbotham, «Review of the international human rights efforts in Afghanistan 2001–2014, with special emphasis on Norwegian contributions», RUSI, mars 2016, s. 7.





Figur 7.4 Gjennomføring av valg var politisk viktig og framsto som et tegn på graden av demokratisk utvikling. Samtlige valggrunder var imidlertid preget av juks. Norge kanaliserte primært sin støtte til FNs valgprogram, noe om har vært omdiskutert. Norge vektla kvinners mulighet til å stemme.

Foto: UD

### 7.3.2 Lokalt styresett

En forutsetning for at statsbyggingsprosjektet i Afghanistan skulle lykkes, var sterke lokale myndighetsstrukturer som kunne utøve statlig myndighet på lokalnivå (se kapittel 3 og 8). Oppgaven med å bygge institusjoner på alle administrative nivå i Afghanistan var formidabel. Den formelle forvaltningsstrukturen var i stor grad sentralisert. Guvernører ble utnevnt av presidenten, og Kabul utformet budsjetter og politikk. Samtidig kunne både maktavere i Kabul og i provinsene øve innflytelse gjennom uformelle kanaler og slik undergrave de formelle beslutningsprosessene. For å møte denne utfordringen tok en rekke internasjonale aktører forskjellige initiativer overfor ulike deler av det afghanske maktapparatet. Disse bidro imidlertid i stor grad til ytterligere å komplisere oppgaven med å bygge sentralt og lokalt styresett og myndighetsstrukturer.<sup>25</sup>

Det mest omfattende forsøket på å styrke lokale myndighetsstrukturer ble gjort gjennom opprettelsen av Det uavhengige direktoratet for lokalt styre-

<sup>25</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan – status for arbeid med lokalt styresett», 31. januar 2012.

sett (Independent Directorate of Local Governance, IDLG) i 2007. Norge var en pådriver for opprettelsen og første land som støttet direktoratet finansielt.<sup>26</sup> Flere i UD var skeptiske til IDLG som de mente var en ren politisk plattform for enkeltindividers interesser, et synspunkt som etter hvert fikk støtte fra andre i departementet. Direktoratets arbeid var uoversiktlig. Det besto av løsvrevne tiltak rundt om i landet, og ledelsen klarte ikke å formulere gode planer for videre innsats.<sup>27</sup>

I 2008 ble et av FNs største programmer for utvikling av lokalt styresett innrettet mot å støtte IDLG. UNDP opprettet programmet *Afghanistan Sub-National Governance Program* (ASGP) i Faryab allerede i 2007. Målet var å bygge kompetanse på godt styresett på provinsnivå og i utvalgte distrikter. Faryab var en pilotprovins, men innsatsen lyktes ikke. Dette skyldtes først og fremst manglende styring, uavklarte funksjoner og uklare ansvarsforhold mellom IDLG og UNDP.<sup>28</sup> I 2010 holdt norske myndigheter tilbake utbetalinger til ASGP.<sup>29</sup> I 2011 avsluttet Norge støtten til ASGP i Faryab fordi prosjektet ikke kunne vise resultater som sto i rimelig forhold til innsatsen.

Manglende resultater både for norsk og internasjonal innsats innen agendaen lokalt styresett illustrerer én av de grunnleggende utfordringene det internasjonale engasjementet sto overfor i Afghanistan: Det viste seg umulig på kort sikt å bygge en myndighetsstruktur utenfra.

### 7.3.3 Justis- og politiinnsatsen

Norske polititjenestemenn og jurister som reiste til Afghanistan, hadde med seg et uklart mandat hjemmefra og ofte liten kjennskap til forholdene i landet. De ble gitt vanskelige oppgaver med å bygge et politi- og justisvesen i et samfunn der politi og rettsinstanser var del av kompliserte maktallianser og preget av korrupsjon. Gitt at både den internasjonale og norske politi- og justisinnnsatsen var fragmentert, var muligheten for å oppnå gode resultater begrenset. I et forsøk på å samordne den norske politiinnsatsen konsen-

<sup>26</sup> Notat til utenriksministerens sekretariat, «Besøk av Afghanistans minister for lokalt styre, Jalani Popal», 5. november 2008; UD, «Strateginotat», 27. oktober 2010.

<sup>27</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Møte i UNDP om lokalt styresett – ASGP/IDLG», 9. desember 2009.

<sup>28</sup> Ibid., melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Reform av lokalt styresett (IDLG)», 4. februar 2009.

<sup>29</sup> Melding fra ambassaden i Kabul til FN-delegasjonen, uten tittel, 1. juli 2010.

trerte Norge i 2009 politiinnsatsen til Faryab. Denne vurderes i kapittel 8.

Norge hadde ingen spesielle forutsetninger for å påta seg politioppgaver i Afghanistan. Da Tyskland og deretter Storbritannia i 2003 og 2004 ba Norge om å bidra til politi- og justissektoren, mente imidlertid UD og Justisdepartementet at en forespørsel fra nære allierte om støtte til et så sentralt innsatsfelt måtte besvares positivt.<sup>30</sup> Denne begrunnelsen synes å ligge til grunn også for norske myndigheters beslutning om å bidra til oppbyggingen av en afghansk spesialdomstol som skulle håndtere narkotikaforbrytelser. Justisdepartementet hadde på dette tidspunktet etablert en beredskapsgruppe kalt «styrkebrønnen» med juridisk personell som skulle brukes i internasjonal innsats for å bistå land med å bygge nasjonale retts-systemer. Styrkebrønnen hadde høstet gode erfaringer blant annet i Georgia. Der var arbeidet basert på lokal vilje til omstilling, og forskjellige givere trakk i stor grad i samme retning. Disse forutsetningene var ikke til stede i Afghanistan, og arbeidet i Kabul ble derfor langt mer utfordrende.

Etter to års innsats rapporterte personellet i den norske styrkebrønnen i Kabul om omfattende korrupsjon og motarbeidelse av prosjektet både fra enkelte allierte og fra afghanske myndighetspersoner. De stilte spørsmål ved hvorvidt det var etisk forsvarlig å fortsette med rådgivning til en domstol som satte grunnleggende rettsprinsipper til side.<sup>31</sup> Arbeidet i narkotikadomstolen illustrerte hvordan det internasjonale samfunnet kunne bli involvert i kriminelle nettverks makts-strukturer som motarbeidet statsbyggingsprosjektet. I 2008 la UD ned styrkebrønnprosjektet i Kabul.<sup>32</sup>

Opplæring av kvinnelig politi var en viktig del av den norske politiinnsatsen. Ifølge Norads evalueringsrapport om norsk bistandsinnsats fra 2001 til 2012 har dette hatt utilsiktede konsekvenser.<sup>33</sup> Minst én av de kvinnelige afghanske betjentene i det norske programmet valgte å flykte fra landet på grunn av trusler.<sup>34</sup> Det var mange som så pro-

### Boks 7.2 Fengselsprosjektet i Maimana

PRtet i Maimana og norsk politi knyttet til PRtet tok initiativ til et fengselsprosjekt i slutten av 2006. Det ble iverksatt i 2009 da en norsk fengselsrådgiver ankom. Prosjektet skulle bidra til bedre soningsforhold i provinsfengslet i Maimana for både kvinnelige og mannlige innsatte. I tillegg til bygging av bedre fengselslokaler bidro fengselsrådgiverne med opplæring av de afghanske fengselsbetjentene blant annet i menneskerettigheter og psykososial håndtering av innsatte. Prosjektet var ikke forankret hos afghanske myndigheter og bygget heller ikke på nasjonale retningslinjer. Fengselet var dermed avhengig av norsk eller annen internasjonal støtte for å sikre videreføring av arbeidet som var startet. Etter bytte av fengselsdirektør skal mange av rutinene som ble innført av norske utsendte ha blitt opphevet. Prosjektet ble derfor i praksis en lite bærekraftig parallell struktur som afghanske myndigheter ikke alene hadde kompetanse til å opprettholde.

Kilder: Norad, «Review of Prison Advisory Project in Faryab, Afghanistan», oktober 2010; utvalgets høring 18. august 2015; e-post fra saksbehandler i Norad 31. mars 2016; Justisdepartementet, «Fengselsprosjektet i Meymaneh, varighet og budsjettildeling år 2010», 21. mai 2010; e-postutveksling mellom UD og JD i perioden 25. mai og november 2011: «Afghanistan. JDs anbefaling vedr. fengselsprosjektet i Meymaneh» og «Vurdering av fengselsprosjektet i Meymaneh og forslag om Styrkebrønn Faryab-spørsmål om intervjuer».

sjektet som en direkte trussel mot kulturelle og religiøse verdier, og uten kontinuerlig tilstedeværelse av internasjonalt personell hadde kvinnene liten beskyttelse mot holdninger i eget samfunn. Dette var et landsdekkende problem. Satsningen på opplæring av kvinnelig politi illustrerte et grunnleggende dilemma ved det internasjonale samfunnets vektlegging av likestilling i Afghanistan. På den ene siden var det behov for å øke antall kvinner i politi- og rettsinstitusjoner for derigjennom å bidra til å sikre kvinners rettigheter. På den annen siden innebar det å plassere kvinner inn i mannsdominerte strukturer som politiet en risiko. Innenriksministeriet hadde ikke tilrettelagt for å ivareta kvinnenes sikkerhet på arbeidsplassen, og kvinnelige betjenter ble utsatt for diskriminering og seksuell trakassering.<sup>35</sup> Den norske

<sup>30</sup> Melding fra ambassaden i Berlin, «Norsk støtte til politisektoren i Afghanistan. Møte i Berlin», 16. februar 2004.

<sup>31</sup> Politidirektoratet, «Rapport vedrørende statusgjennomgang for styrkebrønnprosjektet i Afghanistan 2008», intern gjennomgang, Oslo/Bergen, 30. mai 2008.

<sup>32</sup> UD, «Avslutningsdokument: Norwegian Mission of Legal Advisers to Afghanistan NORLAAF (Styrkebrønnen)», 24. oktober 2008.

<sup>33</sup> Ecorys, juni 2012, s. 88.

<sup>34</sup> NMBU og Polithøyskolen, «Seminar report. The Norwegian Police Engagement in Afghanistan: Perspectives on security and development for local women and men», 10. desember 2012, s. 15.

kontingenten startet etter hvert selvforsvars- og sikkerhetskurs for å øke den personlige sikkerheten til kvinnelig politi. Likevel var mange internasjonale givere, inkludert Norge, mer opptatt av å telle antallet politikvinner framfor å se på innretningen av innsatsen og konsekvensene for det enkelte individ.

### 7.3.4 Støtte til afghansk sivilsamfunn: et tydelig norsk fotavtrykk?

Styrking av menneskerettigheter var en viktig del av arbeidet innen godt styresett. Hovedtyngden ble lagt på politiske rettigheter og såkalt «advocacy» – påvirknings- og opplysningsarbeid gjennom sivilsamfunnsgrupper. Begrepet sivilsamfunn ble definert slik at det var avgrenset til hovedsakelig ikke-statlige organisasjoner (NGOer) som først og fremst arbeidet med menneskerettighetsspørsmål. Den typen bygging av sivilsamfunn utenfra, som Norge gjennom dette støttet, har blitt gjenstand for en økende kritikk.<sup>35</sup> Enkelte har framholdt at Kabul-baserte NGOer uten røtter i det tradisjonelle afghanske sivilsamfunnet kun tjener kortsiktige politiske interesser og virker fremmedgjørende på mange afghanere.<sup>36</sup> Samtidig har internasjonale NGOer alt før 2001 og i hele perioden arbeidet gjennom tradisjonelt sivilsamfunn – særlig lokale rådsforsamlinger kalt shuraer og jirgaer – for å få tilgang til befolkningen. Dette samarbeidet ble forsterket da afghanske myndigheters landsbygdutviklingsprogram *National Solidarity Program* i 2003 satte opp lokale utviklingskomiteer. Også mange av mottakerne av norsk bistand hadde et slikt samarbeid.

Målt i penger har øremerket norsk støtte til menneskerettighetstiltak og styrking av sivilsamfunnet i Afghanistan vært relativt beskjeden.<sup>38</sup> Norge har imidlertid til tider vært en synlig aktør i utviklingen av menneskerettighetsagendaen i Afghanistan. Den norske ambassaden prioriterte spe-

sielt innsatsen for ytringsfrihet og etter hvert kvinners rettigheter. Dette var områder der ambassaden mente norske myndigheter kunne utgjøre en forskjell.<sup>39</sup> Ambassaden er blitt brukt som en møteplass for representanter for afghansk sivilsamfunn, journalister og menneskerettighetsforkjempere. Norske diplomater bidro også til dialog mellom afghanske organisasjoner og politiske aktører. Dette var et viktig arbeid ettersom sivilsamfunnsorganisasjoner hadde problemer med å opptre samordnet og dermed ikke fikk gjennomslag overfor myndighetene i viktige saker.<sup>40</sup>

Norge ble spesielt profilert innen medie- og ytringsfrihet. Dette skyldtes først og fremst personlig engasjement fra norske utsendte. Ambassaden var i enkelte tidsrom aktiv i forskjellige fora for ytringsfrihet og bidro til å sette frie medier høyt på den internasjonale dagsordenen. Norge støttet flere NGOer som jobbet med og for afghanske journalister. Ambassaden bisto også menneskerettsforkjempere som trengte beskyttelse. Veksten i afghanske uavhengige medier har vært et viktig positivt resultat i Afghanistan. I dag finnes det nesten tusen ulike medier i landet, inkludert TV- og radiokanaler og aviser. Til sammenlikning var det kun én statseid TV- og radiokanal og en håndfull aviser under Taliban. Samtidig har den forverrede sikkerhetssituasjonen de siste årene ført til flere angrep på journalister.<sup>41</sup> Norge har fortsatt et omdømme som en viktig premissleverandør for ytringsfrihet i Afghanistan.<sup>42</sup>

Den afghanske menneskerettighetskommissjonen AIHRC (Afghan Independent Human Rights Commission) ble hjemlet i Bonn-avtalen og har vært en sentral aktør i arbeidet for å sikre at afghanske borgeres menneskerettigheter respekteres av myndighetene (se faktaboks 7.3). Norge var i 2002 del av den første gruppen givere som

<sup>35</sup> Human Rights Watch, *Afghanistan: Urgent Need for Safe Facilities for Female Police*, 25. april 2013; Alissa, Rubin, «Afghan Policewomen Say Sexual Harrassment is Rife», *The New York Times*, 16. september 2013; utvalgets høring i Kabul, 4. november 2015.

<sup>36</sup> Se bl.a. Kaja Borgrevink og Kristian Berg Harpviken, «Afghanistan: Civil Society between Modernity and Tradition», (red.), Thani Paffenholz, *Civil society & Peacebuilding – a critical assessment*, Lynne Rienner Publishers: Boulder London 2010.

<sup>37</sup> Se bl.a. Vanessa Van den Boogaard, «Building Afghan Civil Society «From the Outside»: The role of global civil society actors and the impact on Perceived Local Legitimacy», *International Affairs Review*, årgang XX, nr. 2, 2011, ss. 29–42; Arne Strand, *Afghan civil society: Tradition facing the future*, CMI Brief, mars 2015.

<sup>38</sup> Øremerkede midler til MR-foretak har utgjort under 3 prosent av den totale norske bistanden til Afghanistan. Dette inkluderer sivilsamfunnsorganisasjoner som arbeider for kvinneverettigheter. E-post fra seksjon for menneskerettigheter og demokrati i UD, 11. mars 2016.

<sup>39</sup> Utvalgets høring, 19. oktober 2015.

<sup>40</sup> Meldinger fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Menneskerettigheter. Møte i EU kretsen 14 ds. Veien videre for MR-arbeidet?», 19. desember 2008; «Afghanistan. Ytringsfriheten under press fra religiøse og politiske miljøer», 21. April 2008; «Afghanistan. Menneskerettigheter. Hvordan styrke ytringsfriheten? Diskusjon mellom UNAMA og donorer 15. ds.», 21. januar 2009; «Handlingsplan for ambassadens arbeid med menneskerettigheter 2011» - utkast.; Winterbotham 2016 ss. 48–49.

<sup>41</sup> For mer om situasjonen for journalister, se bl.a. «Human Rights Watch, *Stop Reporting or We'll Kill Your Family-threats to media freedom in Afghanistan*», januar 2015.

<sup>42</sup> Winterbotham, 2016, ss. 48–49.



støttet AIHRC. Siden har UD støttet AIHRC både finansielt og politisk. En rapport om norsk og internasjonal innsats for menneskerettigheter i Afghanistan bestilt av utvalget, beskriver Norge som en pådriver for å styrke AIHRC.<sup>43</sup> Sammen med andre sentrale givere bidro den norske ambassaden blant annet til å bygge opp organisasjonens interne administrasjon. Norge og andre givere holdt igjen penger når de interne forvaltningsrutinene ikke var gode nok.<sup>44</sup> Norske diplomater bidro til at kommisjonens budsjett ble en del av det afghanske nasjonalbudsjettet. Norge var også pådriver for at AIHRC skulle samarbeide med UNAMAs enhet for menneskerettigheter samt med andre afghanske menneskerettighetsorganisasjoner. Disse opplevde at AIHRC i for stor grad fikk sette agendaen på vegne av alle grasrotorganisasjoner. Sammen med UNAMA ble AIHRC et viktig talerør mot sivile tap. Norge støttet også AIHRCs arbeid for å sikre at afghanske fengsler overholdt fangenes menneskerettigheter. I enkelte tilfeller brukte Norge politisk press overfor den afghanske sikkerhetstjenesten NDS (National Directorate for Security) for å sikre AIHRC tilgang til fengsler.<sup>45</sup> AIHRC har spilt og spiller en viktig rolle i provinsene som klageinstans for individer som har opplevd menneskerettighetsbrudd. AIHRC når også ut til enkelte kvinner som er utsatt for trusler fra familien eller overgrep i rettsapparatet.

I 2013 utnevnte president Karzai fem nye kommissærer i AIHRC. En av dem var et tidligere medlem av Taliban som var kjent for kritiske meninger om blant annet kvinners rettigheter. Utnevnelsen bidro til at forholdet mellom den norske ambassaden og AIHRC ble anstrengt. AIHRC framstår i dag ifølge internasjonale menneskerettighetsaktivister som en svekket, men fortsatt viktig organisasjon.<sup>46</sup>

Bistanden til Afghanistan har som nevnt generelt vært utfordrende fordi den grep inn i lokale maktdynamikker og endret disse. Også menneskerettighetsstøtten ble del av et større konfliktbilde. Flere av de mest sentrale og synlige menneskerettighetsforkjempere var hazara. Grupper og organisasjoner med hazaratilknytning har tradisjonelt vært opptatt av menneskerettigheter og

### Boks 7.3 Afghan Independent Human Rights Commission

Bonn-avtalen vektla beskyttelse av menneskerettighetene og la grunnlaget for etableringen av Afghanistans første uavhengige menneskerettighetskommisjon, Afghanistan Independent Human Rights Commission, i 2002. Mandatet er å fremme, beskytte og overvåke menneskerettighetssituasjonen i Afghanistan. Organisasjonen har i dag 15 provinskontorer. AIHRC har siden opprettelsen vært en viktig samarbeidspartner for mange internasjonale givere, inkludert Norge. Samtlige kommissærer utpekes av presidenten, noe som har vært omstridt. Forholdet mellom AIHRC og president Karzai ble i løpet av hans presidentperiode meget anstrengt. Det var en refleksjon av de voksende meningsforskjellene mellom afghanske myndigheter og menneskerettighetsorganisasjoner.

sosial mobilisering. Hazaraene er en etnisk minoritet som tradisjonelt har vært marginalisert. De fleste hazaraer bekjenner seg til sjia-islam, og er dermed også religiøst i minoritetsposisjon. Siden 2001 har mange hazaraer skaffet seg god utdanning, og styrket sin posisjon både økonomisk og politisk.<sup>47</sup> Det var mange hazaraer blant dem som drev små og idealistiske menneskerettighetsorganisasjoner i Kabul. Dette var bakgrunnen for enkeltes oppfatning om at menneskerettigheter var et fenomen som gjaldt hazaraer og som knyttet hazaraene til en vestlig agenda. Dette var en problemstilling den norske ambassaden var klar over. Tidvis vektla ambassaden overfor AIHRC betydningen av å nå ut til flere etniske grupper og spesielt pashtunerne som i langt mindre grad var representert i det afghanske menneskerettighetsarbeidet.

Den norske ambassaden engasjerte seg også etter hvert i arbeid for å styrke kompetansen på menneskerettigheter i den afghanske statsforvaltningen. Afghanske myndigheter hadde liten erfaring med menneskerettighetsarbeid og liten politiske vilje til å gjennomføre de forpliktelsene landet hadde i henhold til internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Den norske ambassaden i Kabul ledet i 2008 en gruppe med givere i

<sup>43</sup> Ibid., ss. 23–25.

<sup>44</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Menneskerettigheter. Evaluering av AIHRC», 11. oktober 2008.

<sup>45</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Felles brev til etterretningsdirektoratet NDS», 27. juli 2010.

<sup>46</sup> Winterbotham, 2016; Utvalgets høringer i Brussel, 19. juni og i Kabul 4. november 2015.

<sup>47</sup> Astri Suhrke, *Eksperimentet Afghanistan*, Oslo: Spartacus, 2011, s. 205.

arbeidet med å opprette en egen kompetanseenhet på menneskerettigheter i det afghanske justisdepartementet. Enheten, *Human Rights Support Unit* (HRSU), skulle koordinere og bistå andre ministerier i arbeidet med å integrere menneskerettighetsperspektiver i statsforvaltningen. Ansvaret for dette programmet ble gitt til UNDP, og i 2010 tok den norske ambassaden lederansvaret for enhetens givergruppe. Både UNDP og det afghanske justisministeriet ble kritisert for svak framgang i prosjektet. Konflikter mellom UNAMA og UNDP preget også den første fasen av innsatsen. Den norske ambassaden hadde møter både med justisministeren og med FN for å forsøke å drive prosjektet framover, men med lite resultat. Våren 2010 skrev ambassaden at den anbefalte å stanse støtten til UNDP dersom de ikke i løpet av få måneder kunne vise til en viss framgang.<sup>48</sup> Kort tid etter avsluttet UD samarbeidet med enheten.

### 7.3.5 Grunnleggende menneskerettighetsdilemmaer

Norge har fått kritikk for å prioritere politisk viktige områder på bekostning av menneskerettigheter. Dette gjelder særlig det norske fredsdiplomati og overgangsjustis.

Den norske ambassaden i Kabul tok i 2004 og 2005 del i arbeidet med utformingen av den afghanske handlingsplanen for overgangsjustis.<sup>49</sup> Rapporter fra ambassaden viser at norske diplomater tidlig var bekymret for det høye antallet krigsherrer som fikk ny makt i ministeriene. Mange av dem var ansvarlige for alvorlige overgrep mot befolkningen. Det ble også antatt at flere av dem organiserte angrep mot internasjonale styrker samtidig som de satt i regeringsapparatet.<sup>50</sup> Flere krigsherrer var del av narkotikaøkonomien og bidro til den omfattende korrupsjonen i Afghanistan. Det var disse de norske juristene som var tilknyttet spesialdomstolen for narkotikasaker, skulle etterforske. Juristene støtte imidlertid på hindringer både i den afghanske regjeringsstrukturen og fra allierte som så det som lite formålstjenlig å utfordre sittende makthavere man

hadde bygget en relasjon til på et tidspunkt da opprøret var i ferd med å ta seg opp.

Etter hvert som det norske engasjementet innen fredsdiplomati vokste fram, oppsto det en intern uenighet i departementet om vektingen av overgangsjustis. Flere viktige samtalepartnere i fredsarbeidet både på regjeringssiden og i Taliban hadde begått alvorlige forbrytelser. Ambassaden i Kabul anbefalte i 2011 at norske myndigheter tok til orde for at utgivelsen av en kontroversiell rapport som navnga en rekke krigsforbrytere ble utsatt.<sup>51</sup> Blant navnene var noen av dem norske diplomater hadde kontakt med. Begrunnelsen fra ambassaden var blant annet at enkelte av de navngitte krigsforbryterne kunne bli viktige i en framtidig forsoningsprosess. Enkelte uttrykte også tvil om troverdigheten til noen av opplysningene i rapporten. UD var likevel klar over at mange hadde forventninger til at en profilert forkjemper for menneskerettigheter som Norge støttet opp om offentliggjøringsen (se også kapittel 9).<sup>52</sup>

Et eksempel på hvordan menneskerettigheter ble satt til side i afghanske politiske prosesser, er nasjonalforsamlingens vedtak av den såkalte amnestiloven i 2007. Loven ga i praksis amnesti til afghanere som hadde begått krigsforbrytelser før 2001, forutsatt at de støttet regjeringens forsoningsprosess.<sup>53</sup> Loven vekket størst internasjonal harme i 2009, da den ble offentlig publisert. Prosessen rundt loven viste at tidligere krigsherrer hadde betydelig politisk makt, både innenfor og utenfor de demokratiske institusjonene. Dette var en makt det internasjonale engasjementet hadde bidratt til å befeste. Amnestiloven tilsidesatte også i praksis regjeringens plan for overgangsrettferdighet (National Action Plan for Peace, Justice and Reconciliation) som AIHRC hadde arbeidet for i årevis. Denne planen hadde lagt opp til straffeforfølgelse av krigsforbrytere. Norske myndigheter fordømte i likhet med de fleste øvrige vestlige land loven da den ble publisert.<sup>54</sup>

Enkelte vil hevde at manglende overgangsjustis og inkludering av tidligere krigsherrer har

<sup>48</sup> Melding fra ambassaden i Kabul til UD, uten tittel, 31. mai 2010.

<sup>49</sup> Emily Winterbotham, *The State of Transitional Justice in Afghanistan. Actors, Approaches and Challenges*, AREU, april 2010.

<sup>50</sup> Meldinger fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. MR-oppdatering. Rapporter om overgrep. Transitional Justice. Vold mot kvinner», 21. juli 2005; «Afghanistan. MR. Transitional Justice», 19. januar 2006.

<sup>51</sup> Rapporten er utarbeidet av AIHRC i samarbeid med flere NGOer, og er fremdeles ikke publisert.

<sup>52</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Overgangsjustis eller fred og forsoning? Møte på den herværende kanadiske ambassaden», 2. august 2010; notat til utenriksministeren, «Afghanistan. Publisering av rapport om menneskerettighetsovergrep og krigsforbrytelser fra 1986 frem til Talibans fall i 2001. Utkast til norsk holdning og instruks», 5. august 2010.

<sup>53</sup> Suhrke, 2011, s. 202.

<sup>54</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Amnestiloven», 12. februar 2010.

#### Boks 7.4 Global Rights og rettshjelp

Norske myndigheter støttet mellom 2007 og 2014 Global Rights' arbeid i Afghanistan. Global Rights er en amerikansk NGO som arbeider i flere land for å styrke svake samfunnsgruppers tilgang til rettsapparatet. I Afghanistan gjennomførte Global Rights etterutdanning i menneskerettigheter for unge jurister. Norge tildelte programmet mellom 1 og 3 millioner norske kroner årlig. Sveits, Danmark og Norge var givere til organisasjonens arbeid i Afghanistan. Global Rights ønsket støtte fra land med en klar menneskerettighetsprofil. Global Rights er et eksempel på et lite prosjekt med relativt stor politisk synlighet og gode resultater i form av antall uteksaminerte studenter. Det overordnede målet, å styrke tilgangen til rettssystemet i Afghanistan for sårbare grupper, vil det sannsynligvis ta tid å nå. Norge fortsatte støtten fram til 2014 da Global Rights la ned virksomheten i Afghanistan.

Kilde: Melding fra ambassaden i Kabul, «AFG Global Rights – Building Civil Society Capacity to Protect Human Rights in Afghanistan», 1. juli 2011.

undergravd arbeidet med menneskerettigheter og bidratt til å skape den svake rettsstaten Afghanistan er i dag. Andre mener at en svakt utviklet rettsstat, en svak regjeringsmakt og sterke krigsherrer i sentrale posisjoner har gjort overgangsjustis umulig. Flere rapporter har påpekt menneskerettighetsbrudd der personer i ledende stillinger har vært involvert uten at disse blir straffeforfulgt.<sup>55</sup> Dette gjelder også systematisert tortur av fanger i myndighetenes fengsler.<sup>56</sup> Rettsvesenet er fortsatt preget av korrupsjon, et uoversiktlig lovverk og varierende implementering. Tilgjengelighet er også varierende, særlig på landsbygda.

Til tross for ambassadens til tider omfattende MR-engasjement, ble Norge for lett når det gjaldt å legge premissene for den internasjonale MR-agendaen. Også på dette feltet ble den største giveren USA, samt deler av FN, på godt og vondt

<sup>55</sup> Human Rights Watch, *Today We Shall All Die – Afghanistan's Strongmen and the Legacy of Impunity*, Human Rights Watch, 3. mars 2015.

<sup>56</sup> UNAMA, *Update on the Treatment of Conflict-Related Detainees in Afghan Custody: Accountability and Implementation of Presidential Decree 129*, februar 2015, s. 16.

oppfattet som den mest innflytelsesrike. Norge hadde størst påvirkningskraft der ambassaden samarbeidet med andre givere.<sup>57</sup>

## 7.4 Landsbygdutvikling

Afghanistan er i hovedsak et landbruksland. Landbrukssektoren sysselsetter flertallet av befolkningen og nær 80 prosent bor på landsbygda. Krigene etter 1979 hadde ødelagt mye av infrastrukturen i landbruket, som vanningsystemer, transportruter og produksjonskapasiteter. Landsbygdutvikling sto derfor høyt på den internasjonale bistandsagendaen i 2002. Norsk støtte på dette feltet bygde blant annet på vurderinger av norsk innsats for Taliban-regimets fall. Utvikling av landsbygda ble ansett som en viktig langsiktig satsning. Framtidig retur av flyktninger ville også kreve en betydelig innsats for å utvikle en delvis rasert landsbygd.<sup>58</sup> Tross dette har både den norske og internasjonale støtten til jordbruksutvikling vært begrenset. Enkelte NGOer har likevel forsøkt å tilrettelegge for økt lokal produksjon, inkludert bedre vanningsystemer.

I likhet med mange andre givere så Norge Verdensbankens program for landsbygdutviklingsprosjekter, National Solidarity Programme (NSP), som en god kanal for støtte på nasjonal basis. Norge har i perioden 2005–2010 bidratt med omkring 140 millioner kroner til NSP.<sup>59</sup> Etter 2010 gikk norske myndigheter bort fra øremerking av midler i tildelingen til ARTF, som NSP var del av. Omfanget av støtten til NSP etter 2010 er derfor vanskelig å fastslå. NSP anses av mange bistandsaktører som det mest vellykkede bistandsprogrammet i Afghanistan.<sup>60</sup> NSP har prosjekter i alle landets provinser. Programmet har både bidratt til utvikling av landbrukssektoren, men også til lokalt styresett, gjennom etablering av lokale utviklingskomiteer – Community Development Councils (CDCs) – der lokale behov og prosjekter ble forankret og beslutninger tatt. En omfattende evaluering av hele NSPs innsats mellom 2003 og 2013 konkluderte blant annet med at NSP har hatt gode resultater innen tilgang til rent drikkevann og strøm, men mindre

<sup>57</sup> Winterbotham, 2016, s. 35.

<sup>58</sup> Notat fra Utenriksdepartementet, «Plattform for norsk formannskap i Afghanistan Support Group (ASG)», 29. mai 2001.

<sup>59</sup> 23 millioner dollar. Ecorys, juni 2012, s. 57.

<sup>60</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Strategi for konsentrasjon og dreining av den sivile innsatsen (2010-2012)», 6. april 2010; utvalgets høringer i Kabul, 5. november 2015.

### Boks 7.5 Elektrifisering: Et lokalt og bærekraftig resultat utenfor myndighetsstrukturer

Gjennom Kirkens Nødhjelps solcelleprogram har omkring 20 000 husstander fått tilgang til elektrisitet. Dette har redusert familienes utgifter til helse ved at elektrisitet har erstattet kreosol som lyskilde. Strøm har også gitt bedre tilgang til informasjon gjennom radio, TV og mobiltelefoner. I tillegg gir behovet for vedlikehold av solcellepanelene inntekter til 194 solcellereparatører, hvorav halvparten er kvinner. Disse reparatørene har i egne landsbyer blitt utdannet til såkalte «Barefoot Solar Engineers». Lese- og skrivekyndighet og forpliktelse til å bli boende i landsbyen er kravene for å delta i tre måneders opplæring i installering og vedlikehold av solcellepaneler. For vedlikehold betaler hver husstand én dollar per måned. Å forankre prosjektet lokalt, innføre en teknologi landsbyboerne håndterer, og sikre at husholdene dekker vedlikeholdskostnader, har bidratt til at investeringene har vedvart. Rundt 90 prosent av solcellepanelene installert etter 2005 var fortsatt i bruk i 2014.



Figur 7.5 Norsk bistand har bidratt til at flere husstander har fått elektrisitet.

Foto: Ole Gamst Sæter

Kilde: Kirkens Nødhjelp, Global Report on Results 2011–2014, 2014, s. 85; e-post fra Kirkens Nødhjelp, «Informasjon om solcelleprosjekt i Afghanistan», 4. april 2016.

effekt på infrastruktur. De lokale beslutningsmekanismene har heller ikke bidratt til å styrke sentralmyndighetenes anseelse. Programmet har imidlertid bidratt til økt kvinnelig deltakelse i lokale beslutninger. Dette har igjen hatt betydning for tilslutning til jenters rett til utdanning og kvinners deltakelse i det offentlige rom.<sup>61</sup>

Norsk innsats innenfor landsbygddutvikling har hatt et bredt nedslagsfelt. Tilgang til rent drikkevann, elektrifisering, jordbruks- og landbruksprosjekter, inntektsgenererende tiltak, skogplanting, katastrofeforebygging, selvhjelpsgrupper og kapasitetsbygging i lokalsamfunn for lokal organisering (knyttet for eksempel til utviklingskomiteene) har vært inkludert. Det kan stilles spørsmål ved i hvilken grad valg av en så bred satsning innebærer en reell prioritering. Kategorien ble definert så bredt at UD kunne støtte vidt forskjellige kompetansefelt som viktige samarbeidspartnere arbeidet innenfor. Da ambassaden i Kabul i 2010 foreslo å sløyfe landsbygddutvikling som ledd i konsentreringen av innsatsen, var det først og fremst behovet for fortsatt innsats gjennom for-

skjellige NGO-samarbeidspartnere i Faryab-provinsen som forhindret dette.<sup>62</sup> Landsbygddutvikling egnet seg som samlekategori for støtte til NGOer fordi budsjettet til landsbygddutvikling ga stor fleksibilitet og tillot spredning og variasjon mellom ulike innsatsområder. En vurdering av resultater av innsatsen i sektoren som helhet blir dermed vanskelig.

En studie utført av Nordic Consulting Group i 2012 konkluderte blant annet med at de frivillige organisasjonenes arbeid med landsbygddutvikling har bidratt til økt levestandard. Den samme rapporten påpeker også at norskstøttede NGOer har nådd fram til avsideliggende samfunn og bidratt til lokal kompetansebygging. Landbruksproduksjonen økte i 2011 blant annet i Faryab. Det samme gjorde tilgangen til vann. Arbeidet har gitt økt mangfold i landbruksproduksjonen og større produksjon for både eget konsum og salg i flere provinser. Landbrukskooperativer er blitt etablert i forsøk på å sikre videreføring av kunnskapen og bedre tilgangen til markeder. Også yrkesutdan-

<sup>61</sup> Andrew Beath, Fotini Christia og Ruben Enikolopov, *Randomized Impact Evaluation of Afghanistan's National Solidarity Programme*, 1. juli 2013, s. xi.

<sup>62</sup> E-postkorrespondanse mellom ambassaden i Kabul, Norad og UD, «Utkast til strategi for norsk sivil innsats i Afghanistan», 27. august – 25. september 2009, samtale med UD-ansatt, 20. mars 2016.



### Boks 7.6 Norsk energisatsning i Afghanistan

Energi er et felt Norge anses å ha spesialkompetanse på. Det gjelder særlig olje- og gassutvinning. UD inngikk i 2007 en avtale med det afghanske gruveministeriet om rådgivning på olje- og energifeltet. Norads program Olje for Utvikling (OfU) fikk oppdraget, og arbeidet med utvikling av et eget lovverk for energifeltet og en anbudsprosess for utvinning av olje og gass i tre områder i Afghanistan. Norske myndigheter bidro også til å sette i gang en prosess for å styrke afghanske myndigheters lovverk for regulering av inntekter, inkludert fra naturressursforvaltning. Lovverket kom på plass i 2009. Anbudsrunder for utvinning av olje og gass ble imidlertid startet på et ugunstig tidspunkt med finanskrisen i Europa bare ett tilbud kom inn på overtid. I 2010 etablerte USAID etter konsultasjoner med Norge et større energiprogram. OfU-programmet ble deretter gradvis avviklet i Afghanistan.

Denne satsningen illustrerer at norske myndigheter har vært synlige og relevante innenfor egne spesialkompetanseområder. Det er også et eksempel på at USA satte dagsorden på områder der de selv gikk tungt inn. Ambassa-

den i Kabul fortsatte å sondere muligheter for at Norge kunne bidra med kompetanse til å utforme en nasjonal afghansk energipolitikk og ble bedt om dette av afghanske myndigheter i 2011. Afghanske myndigheter anmodet også norske myndigheter om støtte til kartlegging av energi i Faryab. OfU skulle gjennom en partner innlede samarbeid med gruveministeriet. Det afghanske gruveministeriet og ministeriet for vann og energi var lenge uenige om hvem som skulle ha ansvaret for energipolitikken. I 2013 ble det til slutt flyttet over i ministeriet for vann og energi. Overføringen av ansvaret, manglende personellressurser samt ønsket om å redusere antall innsatsområder førte til at Norge skrinla planene om videre energisamarbeid.

Kilder: Memorandum of Understanding fra 8. oktober 2007; Meldinger fra ambassaden i Kabul, «Oversikt over OfUs møter i Washington, første til femte mars 2010», 10. mars 2010; «Afghanistan. Vurdering av videre norsk satsning innenfor energi og ressursforvaltning», 20. juni 2010; «Afghanistan. Energi», 29. september 2010; Melding fra UD til ambassaden i Kabul, «Støtte til energisektoren i Afghanistan», 26. april 2013; Norad, «Olje for utvikling-initiativet Afghanistan», 26. september 2008.

ning har gitt flere alternativer til inntektsgenererende arbeid. Ifølge Flyktningshjelpen hadde 70 prosent av deres deltakere under opplæring i 2010 økt inntekt etter at prosjektet var avsluttet. Opplæring av frivillige helsearbeidere, folkeopplysningskampanjer og økt tilgang til rent drikkevann skal også ha bidratt til bedre helse og hygiene.<sup>63</sup>

Gjennom tett samarbeid med lokalbefolkningen har også flere komponenter styrket lokalt styresett. Dette har skjedd både gjennom samarbeid med og opplæring av etablerte strukturer som landsbyråd og lokale utviklingskomiteer og gjennom etablering av brukergrupper, for eksempel innenfor vannressursforvaltning. Opplæring av myndighetsansatte har hevet kvaliteten også innen det lokale myndighetsapparatet. Kunnskapsformidlingen har derfor styrket både lokale sivile organisasjoner og myndighetsinstitusjoner.<sup>64</sup>

Samtidig er dette bare enkelte resultater av prosjektet gjennomført i avgrenset omfang, både tematisk og geografisk. Om prosjektene vil bidra til varige resultater og endringer, avhenger av i hvilken grad kunnskapen blir videreført og befolkningens evne og mulighet til å nyttiggjøre seg av kunnskapen.

## 7.5 Tverrgående tema

Tverrgående tema er politisk prioriterte områder som skal reflekteres i alle innsatsområder og bistandsprosjekter. I norsk utviklingspolitikk er viktige tverrgående tema klima og miljø, likestilling, menneskerettigheter og korrupsjonsbekjempelse. Det innebærer at alle programmer og prosjekter skal være utformet slik at de gir rom for og styrker disse områdene som ledd i innsatsen for øvrig. I dette kapitlet behandles menneskeret-

<sup>63</sup> Nordic Consulting Group, *Afghanistan: NGOs' contributions to development. Assessment of Norwegian Funded Projects 2010–2011*, 28. november 2012.

<sup>64</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan – NGOer og landsbygutvikling – gode resultater for 2011», 28. mai 2012.

tigheter som eget innsatsområde under styresettagendaen. Menneskerettigheter er imidlertid også et tverrgående tema i andre programmer som ikke har styrking av menneskerettighetene som hovedprioritering. Klima og miljø har vært mindre prioritert i Afghanistan. Det har likevel vært en viktig del av flere prosjekter innen landsbygddutvikling, blant annet Afghanistankomiteens treplantingsprosjekter og Kirkens Nødhjelps solcelleprosjekt. I dette delkapittelet ser utvalget spesielt på to tema – likestilling og korrupsjon – som i tillegg til menneskerettigheter har vært de prioriterte tverrgående temaene i Afghanistan.

### 7.5.1 Kvinner og likestilling

Det internasjonale samfunnets arbeid for å styrke kvinners rettigheter i Afghanistan var i varierende grad politisk profilert. For afghanske myndigheter var positive historier om bedring av kvinners og jenters situasjon et viktig politisk budskap. Det kunne settes i kontrast til kvinners stilling under Taliban-regimet.<sup>65</sup> Samtidig hadde flere av beslutningstakerne i regjeringene etter 2001 tidligere sittet i borgerkrigstidens flyktige regjeringskoalisjoner og selv vært ansvarlige for å legge sterke restriksjoner på kvinners samfunnsdeltakelse.

Norske myndigheters arbeid med å fremme kvinners rettigheter i Afghanistan har hovedsakelig fulgt to spor. Det første er det politiske påvirkningsarbeidet den norske ambassaden og norsk politisk ledelse har utøvet i møter, konferanser og giverfora. Det andre er kvinne- og likestillingsarbeidet utført av organisasjoner som har fått økonomisk støtte. Pålegget om at alle bistandsavtaler mellom norske myndigheter og samarbeidspartnere skulle omfatte likestilling, er en del av dette bildet. Norske myndigheter vektla også at kvinner og kvinnespørsmål ble inkludert i arbeidet for dialog mellom afghanske myndigheter og Taliban og i norsk fredsdiplomati. Dette omtales i kapittel 9.

Det politiske påvirkningsarbeidet var i hovedsak innrettet mot myndighetene, kvinnelig representasjon, sivilsamfunn, og Verdensbankens flergiverfond, ARTF. Den norske ambassaden opparbeidet et nettverk av kvinnelige parlamentarikere og representanter fra sivilsamfunnsorganisasjoner som jevnlig møtte ambassaden og norske politikere. Norge tok initiativ til en stor konferanse om afghanske kvinners rettigheter i Oslo i 2014.<sup>66</sup> Konferansen vakte oppmerksomhet både i Afghanistan og blant allierte, men har av enkelte afghanske

samfunnsdebattanter blitt kritisert for å ha vært en symbolsk konferanse uten konkrete resultater.<sup>67</sup> UD's tenkning rundt konferansen var imidlertid også at arbeidet kunne gi resultater i andre sammenhenger. Afghanske kvinners rettigheter hadde blitt et høyt prioritert område i enkelte politiske kretser i Washington D.C., og Norges innsats bidro til å åpne dører for norske diplomater.

I saker som vakte internasjonal oppmerksomhet, gikk norske myndigheter sammen med andre land og organisasjoner om å fordømme avgjørelser. I 2009 godkjente nasjonalforsamlingen en familielovgivning for Afghanistans sjiamuslimer (som først og fremst var hazaraene). Loven påla blant annet sjiamuslimske kvinner å tilfredsstille sine ektefeller seksuelt. Loven tillot først jenter på 14 år å inngå ekteskap. Etter påtrykk fra aktivister ble dette endret til 16 år. Loven utgjorde et alvorlig menneskerettighetsbrudd overfor sjakvinner. Tross det godkjente president Karzai loven. Godkjenningen skal ha vært et forsøk på å skaffe flere hazarastemmer til presidentvalget. At en demokratisk institusjon bevisst brøt kvinners grunnleggende rettigheter under sentrale menneskerettighetskonvensjoner som afghanske myndigheter hadde ratifisert, ble en vanskelig sak for vestlige givere.<sup>68</sup>

Sammen med andre nordiske land bidro Norge til etableringen av en *Gender Working Group* i flergiverfondet ARTF i 2012. Dette førte blant annet til at ARTF inkluderte rapportering om aktivitetens betydning for kvinners stilling i all programfinansiering. Det medførte at afghanske myndigheter systematisk måtte rapportere på kvinner og likestilling i programplanlegging og gjennomføring, og at temaet dermed ble tatt inn i prosjektplaner og gjennomføringen av disse.<sup>69</sup>

Å endre kulturelt og religiøst baserte verdier tar lang tid i de fleste samfunn. Endringer i afghanske samfunnsstrukturer som fører til at kvinner får økt innflytelse og flere rettigheter, fordrer konkrete tiltak. Politisk retorikk og tilslutning til internasjonale konvensjoner gir i seg selv få resultater. Prosjekter som styrker kvinners tilgang til ressurser og tjenester i praksis er derfor viktige. At kvinners rettigheter er en del av de fleste pro-

<sup>66</sup> Notat fra Seksjon for Sør-Asia og Afghanistan til utenriksministeren, «Afghanistan. Status. Høykonferanse om kvinner», 20. august 2014.

<sup>67</sup> Winterbotham, 2016, s. 42.

<sup>68</sup> Meldinger fra ambassaden i Kabul, «Den omstridte shialoven – videre oppfølging», 1. april 2009; «Afghanistan. Shia-loven. Forsikringer om utsettelse av loven. Demarche. Haster», 6. april 2009 og «Shia-loven. Demarche» 6. april 2009.

<sup>69</sup> Se bl.a. Verdensbanken, *ARTF Scorecard 2014 – Integrated Performance and Management Framework*, 2014.

<sup>65</sup> Winterbotham, 2016, s. 41.



### Boks 7.7 Jordmorutdanning

Fra 2002 til 2014 støttet Afghanistankomiteen og Fokus jordmorutdanningen ved Institute of Health Sciences i Jalalabad, øst i Afghanistan. 397 jordmødre fikk utdanning på instituttet med norsk støtte. Sammen med Aga Khan Foundation's utdanning av 56 jordmødre i Baghlan og Kirkens Nødhjelps utdanning av 16 i Dai-Kundi utgjorde dette om lag 15 prosent av afghanske jordmødre. Studentene inngikk en avtale med landsbyene de kommer fra om å vende tilbake og arbeide der etter endt utdanning. Gjennom dette fikk kvinnene i landsbyene tilgang til profesjonell helsehjelp. I enkelte områder har bruk av assistert fødselshjelp blitt mer enn doblet, både ved at flere kvinner oppsøker lokale klinikker og ved at jordmødrene gjennomfører hjemmebesøk. Utdanningen ga også en mulighet for kvinner til å tjene penger. Flere av jordmødrene har fått offentlige roller som resultat av utdanningen. Å utdanne kvinner i yrker det er behov for, og som har aksept i lokalsamfunnet, kan bidra til å styrke kvinners stilling uten at dette tilsynelatende kommer i konflikt med tradisjonelle verdier. Samtidig er det i enkelte konservative områder vanskelig for kvinner å starte utdanning og ta opp jordmordyrket.

Kilde: Norad, *Resultatrapport 2015 – Kvinners rettigheter og likestilling*, 9. desember 2015; e-post fra Aga Khan Foundation, «Regarding Norwegian Funding to Midwife Education», 17. april 2016; for utfordringer for jordmødre se: Kristin Solberg, *Livets Skole – Historien om afghanske kvinner som risikerer alt for å redde liv*, Oslo, Aschehoug, 2013



Figur 7.6 Tross nedgangen er Afghanistan fremdeles blant landene i verden med høyest barne- og mødredødelighet. I 2014 døde ett av ti barn før fylte fem år, og én av 49 kvinner døde i forbindelse med graviditet og fødsel.

Foto: Afghanistankomiteen

sjekter norske myndigheter støtter, kan indirekte bidra til en slik endring. Utdanning for jenter er et eksempel på et initiativ som på lengre sikt kan styrke kvinners stilling i samfunnet.

Det andre norske sporet var, som nevnt, økonomisk støtte til organisasjoners kvinne- og likestillingsarbeid. Kvinners tilgang til helsetjenester er også viktig for å styrke kvinners innflytelse i samfunnet. Selv om helse ikke var en prioritert sektor for norske myndigheter, støttet Norge flere NGO-prosjekter rettet spesifikt mot kvinnehelse. Både Afghanistankomiteen, Aga Khan Foundation og Kirkens Nødhjelp utdannet jordmødre. I fravær av gode grunnlagsdata er det vanskelig å fastslå hvilken effekt programmene har hatt. Tall i de fleste land viser likevel en klar sammenheng mel-

lom kvalifisert helsepersonell og nedgang i antall dødsfall relatert til fødsler. Dette er også tilfelle i Afghanistan der mødre- og barnedødeligheten er betydelig redusert det siste tiåret.<sup>70</sup>

Den viktigste kanalen for norsk bistand ørmerket kvinner og likestilling i Afghanistan var FNs utviklingsfond for kvinner (UNIFEM). I 2010 endret FN navnet til UN Women. Mandatet til UN Women i Afghanistan er blant annet å styrke det afghanske kvinneministeriet MoWA (Ministry of Women's Affairs) og bistå i utviklingen av nasjonale planer for likestilling og ivaretagelse av kvin-

<sup>70</sup> Carvalho, Hussein, Goldie, Britten, *Maternal mortality reported trend in Afghanistan: too good to be true?*, BAAG, desember 2015.

ners rettigheter. UN Women utviklet blant annet sammen med MoWA en handlingsplan for kvinner og likestilling i Afghanistan, «National Action Plan for Women in Afghanistan» (2008–2018). I 2009 signerte president Karzai en lov om forbud mot vold mot kvinner (*Elimination of Violence Against Women*, EVAW), blant annet basert på innspill fra MoWA og tildels UN Women.<sup>71</sup> UN Women har imidlertid blitt kritisert for selv å utføre arbeidet framfor å utvikle kvinneministeriets egen evne til å ivareta rollen som den koordinerende enheten for kvinner og likestilling.<sup>72</sup>

UN Women utvidet senere arbeidet til å omfatte flere ministerier, kvinnelige politikere og sivilsamfunnsorganisasjoner. Det bidro blant annet til økt representasjon av kvinner i diskusjoner om FN-resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet, større kunnskap om og oppfølging av EVAW-loven og økt nasjonalt eierskap.<sup>73</sup> Samtidig etterlyste norske myndigheter en mer strategisk innretning av UN Womens arbeid, og en bedre situasjonsforståelse og forankring i afghanske institusjoner.

Norge støttet UNIFEM i Afghanistan fra 2001. Fra 2007 var støtten årlig rundt 15 millioner kroner. Til tross for få resultater, tidvis svak ledelse og mangelfull intern organisering fortsatte UN Women å motta norsk støtte. Dette ble kritisert fra både norske og afghanske kvinneorganisasjoner.<sup>74</sup> Etter et angrep mot et FN-gjestehus i 2009 flyttet UN Women alle internasjonale ansatte midlertidig til Dubai og iverksatte deretter strenge sikkerhetsbegrensninger for sine internasjonale ansatte. Dette svekket organisasjonen betydelig. Den norske ambassaden i Kabul rapporterte i 2010 og 2011 om kritikkverdige forhold i UN Women og vurderte på et tidspunkt å trekke tilbake deler av støtten.<sup>75</sup> Norske og svenske myndigheter mente imidlertid at UN Women kunne bli en viktig aktør.<sup>76</sup> De gikk derfor som de største giverne i 2010 inn for å videreføre støtten.

I tråd med tradisjonell norsk bistandsforvaltning vektla UD mulighetene for forbedring og oppfølging framfor tydelige resultatkrav og sank-

sjonsmuligheter. Svak forvaltningskapasitet og mangel på alternativer har også påvirket beslutningen om å videreføre støtten. Norske og svenske myndigheters beslutning om å fortsette støtten kan leses som et eksempel på at kontinuitet prioriteres framfor kvalitet og tilpasningsevne. Samtidig representerte UN Women en viktig kombinasjon av politiske prioriteringer fra norsk side: både FN og likestilling. Norske og svenske diplomater har også vektlagt at UN Women de siste årene har blitt en tydeligere politisk stemme i Afghanistan.<sup>77</sup> Det er det imidlertid delte meninger om blant akademikere og diplomater.

Norske myndigheter kanaliserte også midler gjennom paraplyorganisasjonen for afghanske kvinneorganisasjoner, *Afghan Women's Network* (AWN). Organisasjonen ble etter hvert en sentral samarbeidspartner for norske myndigheter. Med norsk støtte har AWN blant annet overvåket fredsprosessen og involveringen av kvinner i denne og gitt opplæring til 65 medlemsorganisasjoner i spørsmål knyttet til FN-resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet.

Også NGOer har vært en viktig kanal for kvinne- og likestillingsarbeidet. Frivillige organisasjoner har arbeidet for styrking av kvinners sosiale, politiske og økonomiske stilling gjennom opplæringstiltak, rettighetsarbeid og juridisk støtte samt tilrettelegging for økt samfunnsdeltakelse og inntektsgivende arbeid.<sup>78</sup> Mange av aktivitetene har gitt små, men viktige framskritt for enkeltindivider. Kvinner er blitt mer aktive i lokalsamfunnet gjennom kvinneshuraer som løser familiekonflikter og kvinneorganisasjoner som fremmer kvinners rettigheter eller økonomisk uavhengighet.<sup>79</sup> For at kvinners stilling i samfunnet skal styrkes på lengre sikt, er det som nevnt nødvendig med dyptgripende samfunnsendringer. På dette området har enkelte påpekt at NGOer kunne vært mer strategiske og innovative når det gjaldt å sikre at kvinner også får tilgang til, og medbestemmelse i, samfunnsstrukturer ut over det begrensede og lokale nivået prosjektene ofte rettet seg mot.<sup>80</sup>

<sup>71</sup> Torunn Wimpelmann, «One step forward and many to the side – combating gender violence in Afghanistan, 2001–2014», *Women's Studies International Forum*, 2014.

<sup>72</sup> Ashley Jackson, *Evaluation of UN Women's Contribution to Increasing Women's Leadership and Participation in Peace and Security and Humanitarian Response – Afghanistan Case Study*, Overseas Development Institute, ss. 61–62.

<sup>73</sup> Ibid, ss. 66–67.

<sup>74</sup> Winterbotham, 2016, ss. 38–39.

<sup>75</sup> «Norge kan kutte i FN-støtte», *Aftenposten*, 13. april 2011.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Samtale med SIDA-ansatt, 11. januar 2016; samtale med UD-ansatt, 22. mars 2016.

<sup>78</sup> Nordic Consulting Group, *Afghanistan: NGOs Contributions to Development. Assessment of Norwegian Funded Projects 2010-2011*, 28. november 2012, s. 29.

<sup>79</sup> Norwegian Church Aid, *Annual Report 2014 to Norad – Building Resilient communities for sustainable development and peace*, 2015; Norwegian Refugee Council, *Strengthening Gender-Based Violence Prevention Response in Faryab Province, Final Project Report to the Royal Norwegian Embassy*, 31. januar 2014; CARE Norge, «Input into the «Afghanistan-utvalget», 14. august 2015.

På samme måte har det internasjonale arbeidet for likestilling ofte blitt kritisert for å fokusere for mye på formelle rettigheter gjennom rammeverk. For lite vekt har vært lagt på de uformelle strukturene som hindrer kvinner tilgang til økonomisk og politisk makt samt kontroll over egen kropp. Koordineringen mellom forskjellige initiativer har vært svak og har lidd under manglende politisk vilje til gjennomføring og oppfølging både på afghansk og, til tider, internasjonal side.<sup>81</sup>

Kvinner har fått offentlige posisjoner og er aktive i sivilsamfunnet og politikken. Tilgang til utdanning og tjenester er større. Godkjenning av loven «Elimination of Violence against Women» i 2009 var et viktig steg for å sikre kvinners rettigheter, selv om gjennomføringen så langt har vært svak.<sup>82</sup> I et konservativt patriarkalsk samfunn tar det tid å endre samfunnsstrukturene som hindrer likestilling. Kvinner er fortsatt sterkt underrepresentert i all politisk og økonomisk virksomhet. I tillegg forblir skillet mellom by og land i Afghanistan stort for kvinners tilgang til tjenester og beskyttelse mot overgrep.<sup>83</sup>

### 7.5.2 Innsatsen mot korrupsjon

Kombinasjonen av store pengestrømmer, svake institusjoner og et betydelig tidspress bidro til framveksten av omfattende korrupsjon både i det afghanske statsapparatet og i internasjonale og lokale organisasjoner. Antikorrupsjonstiltak var nedfelt i afghanske og internasjonale planverk.<sup>84</sup> Det var imidlertid først etter korrupsjonsanklagene under presidentvalget i 2009 og Kabul Bank-skandalen i 2010 at internasjonale aktører for alvor satte korrupsjon på agendaen. De reiste større krav om åpenhet og synlighet i håndteringen av penger. Da var det allerede for sent.<sup>85</sup>

Internasjonale givere ønsket raske resultater og politisk synlighet. Resultatet ble en ofte ukritisk tilførsel av store pengesummer inn i et lokalt forvaltningsapparat, internasjonale organisasjoner, private selskaper og til sivilsamfunnsorganisasjoner uten tilstrekkelig evne til å forvalte eller kontrollere bruken av midlene. Korrupsjonen dette medførte bidro til å undergrave afghaneres tillit både til det internasjonale samfunnet og til de afghanske styresmaktene. Norske myndigheter var en del av dette bildet og tok for sent tak i korrupsjonsproblemene.

Norske myndigheter støttet enkelte prosjekter og organisasjoner som vektla antikorrupsjonsarbeid, men la størst vekt på risikodempende tiltak i forvaltningen.<sup>86</sup> Konsentrasjon av midler gjennom flergiverfond som Norge valgte, er et eksempel på et slikt tiltak. Dette fungerer imidlertid bare dersom fondets antikorrupsjonstiltak er tilstrekkelige. ARTF hadde i utgangspunktet relativt svake mekanismer på dette området. Norske myndigheter var klar over denne risikoen og var blant pådriverne for at ARFT skulle få en antikorrupsjonsklausul inn i alle bilaterale avtaler og en egen overvåkningsmekanisme, International Relief & Development (IRD), som skulle undersøke prosjekter i felt.<sup>87</sup>

Riksrevisjonen har påpekt alvorlige mangler i UD's system for risikovurderinger og overvåkning.<sup>88</sup> Dokumentasjon og analyse av risiko er viktig, og det er nødvendig å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger. Samtidig er investeringer i konfliktsoner som Afghanistan i utgangspunktet risikable. En avveining mellom korrupsjonsrisiko og potensielle samfunnsmessige gevinster er derfor viktig. Utvalget har inntrykk av at UD foretar en slik avveining. Samtidig som norske myndigheter med rette vektla prinsippet om nulltoleranse for korrupsjon, har UD i praksis også innsett at korrupsjon vil forekomme i denne typen innsatsområder. Styrking av overvåkningsmekanismer innebærer ikke nulltoleranse for risiko, men en bedre kontroll med midlene. Da Røde Kors for eksempel i Kabul i 2010 meldte fra om korrupsjon, opprettholdt UD en minimumsstøtte til drift av virksomheten mens etterforskningen foregikk. Gjennom tett dialog med Røde Kors, fikk man en oppklaring

<sup>80</sup> Torunn Wimpelmann og Arne Strand, *Working with Gender in Rural Afghanistan: Experience from Norwegian -funded NGO projects*, Chr. Michelsen Institutt, september 2014, s. v; Strand og Taxell, 2016; ss. 44–45.

<sup>81</sup> AREU, *Women's Rights, Gender Equality and Transition: Securing Gains and Moving Forward*, september 2013, ss. 1–2.

<sup>82</sup> Anna Larsson, *Women and Power – Mobilising around Afghanistan's Elimination of Violence Against Women Law*, Overseas Development Institute, februar 2016, ss. 17–18.

<sup>83</sup> AREU, *Women's Rights, Gender Equality and Transition: Securing Gains and Moving Forward*, september 2013, ss. 1–2.

<sup>84</sup> F.eks. Afghanistan Compact 2006 og Afghanistan National Development Strategy (ANDS), 2008.

<sup>85</sup> Heather Barr, *Settling for Nothing – International Support for Anti-Corruption Efforts*, Afghanistan Analyst Network, juli 2012; utvalgets høring, 18. august 2015.

<sup>86</sup> Utvalgets høringer, 19. oktober og 28. oktober 2015.

<sup>87</sup> Samtale med UD-ansatt, 18. mars 2016.

<sup>88</sup> Riksrevisjonen, *Dokument 1 (2011–2012) Utenriksdepartementet*, 2011 ss. 245–254; Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland – Dokument 3:9 (2014–2015)*, 2015.

### Boks 7.8 Kabul Bank-skandalen

I august 2010 ble det avdekket at en sum tilsvarende rundt 7,8 milliarder norske kroner var underslått i Afghanistans største private bank, Kabul Bank. Bankskandalen og håndteringen i ettertid ble et symbol på den manglende politiske viljen til å bekjempe korrupsjon. Den ble også et bilde på de tette nettverkene mellom forretningsvirksomhet og politikk, der kontakter og penger er viktigere enn rettshåndhevelse. Ureglementerte pengeoverføringer til utlandet, enorme bonusutbetalinger, støtte til politiske aktører og «lån» uten verken renter eller tilsynelatende tilbakebetalingsplaner var distribuert i stor skala. 90 prosent av lånene var gitt til 19 personer og selskaper der brorparten selv var aksjonærer i banken. Det ble antatt at flere hundre personer var involvert, fra bankansatte og forretningsmenn til politikere og sentralt plassert myndighetspersoner. Hendelsen sendte et sjokk inn i et allerede svakt afghansk finansmarked, og det ble stilt spørsmål ved om den pågående overføringen av ansvar til afghanske myndigheter (transisjonsprosessen) ville la seg gjennomføre. I avveiningen mellom å presse afg-

hanske myndigheter til å ta et oppgjør med korrupsjon og å unngå en total økonomisk kollaps ved at statsfinansene tok slutt uten internasjonale bidrag, stilte internasjonale givere krav om økonomiske reformer, granskning og straffefølgelse av de involverte i Kabul Bank. Afghanske myndigheter måtte selv garantere for 850 millioner dollar og satte banken under statlig administrasjon i april 2011. Internasjonale krav om straffefølgelse ble møtt med politisk trenering. Først i april 2012 ble en egen domstol opprettet og i mars 2013 ble 21 personer dømt for medvirkning. Straffene var imidlertid milde: kortvarige fengselsopphold med spesialbehandling. Brødrene til henholdsvis president Karzai og visepresident Fahim, som også var involvert i skandalen, ble ikke dømt.

Kilder: Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan: IMF/ Kabul Bank – ingen avklaring», 20. mai 2011; Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee, *Report of the Public Inquiry into the Kabul Bank Crisis*, 15. november 2012; Martine van Biljert, «The Kabul Bank Tribunal: and exercise in containment», *Afghanistan Analyst Network*, 9. mars 2013.

av saken uten at den livsviktige ambulansetjenesten programmet leverte stanset.<sup>89</sup>

Korrupsjon ble delvis ignorert av det internasjonale samfunnet fordi tidshorizonten for den internasjonale innsatsen i Afghanistan var kort. Et eksempel er LOTFA-fondet (*Law and Order Trust Fund*) som forvaltes av UNDP og hovedsakelig tjener som kanal for finansiering av lønninger til politiet. I 2012 ble det avslørt at fondet hadde budsjettert med en rekke ikke-eksisterende stillinger. Det afghanske politiet og innenriksdepartementet hadde registrert «spøkelsespoliti». Dette stilte det internasjonale giversamfunnet i et dilemma. Det var avgjørende å sikre at en slik betydelig korrupsjonskultur ikke fikk fortsette. Samtidig sto man overfor en omfattende uttrekningsprosess av internasjonale styrker basert på tanken om at afghanske sikkerhetsstyrker, inkludert politi, skulle kunne ta vare på landets sikkerhet. Å stanse videre utbetalinger til LOTFA ville sette denne planen i fare. Politiets lojalitet til sentralmyndighetene ville svekkes ytterligere dersom lønningene

uteble. Dersom samtlige givere hadde holdt tilbake bevilgningene til LOFTA i påvente av intern opprydding, ville sannsynligvis politiet ha gått i oppløsning. Norske myndigheter besluttet likevel sammen med andre givere å holde midler tilbake helt fram til 2014, da UNDP hadde ryddet opp i forvaltningsrutinene. USA, den største giveren, fortsatte å støtte LOTFA og sikret dermed lønnsutbetaling til politiet.<sup>90</sup> Dette illustrerer dilemmaet som oppstår når giver og mottaker har gjensidig interesse av å framstille det hele som vellykket. Å stille betingelser er vanskelig når mye står på spill for begge parter. Ettersom Norge var en relativt sett mindre giver, var konsekvensene ikke så store som de ville ha vært om USA hadde fattet samme beslutning.

Norges reduksjon i bistandsbudsjettet til Afghanistan med 50 millioner kroner i 2014 er et annet eksempel som illustrerer utfordringene ved korrupsjonsbekjempelse og kondisjonalitet. Reduksjonen ble begrunnet med afghanske myndigheters manglende oppfølging av forpliktelser innen kvinners rettigheter og antikorrupsjonstiltak. Reduksjo-

<sup>89</sup> Utvalgets høring, 12. oktober 2015, samtale med tidligere Røde Kors-ansatt, 16. mars 2016.

<sup>90</sup> E-post fra Norad-ansatt, 1. april 2016.



### Boks 7.9 Norges støtte til Integrity Watch

Norske myndigheter var i 2006 blant de første giverne til den da lille NGOen Integrity Watch Afghanistan (IWA). Støtten til IWA framsto på dette tidspunktet som høyrisiko, men norske utsendte mente NGOen kunne bli en viktig organisasjon i anti-korrupsjonsarbeidet i Afghanistan. Organisasjonen etablerte seg i årene som fulgte som en av de viktigste afghanske sivilsamfunnsstemmene mot korrupsjon. I 2014 hadde IWA 90 ansatte og over 700 frivillige. NGOen har gitt ut en rekke dokumenterte rapporter om korrupsjon. Disse omfatter både generelle undersøkelser som årlige Corruption Surveys og fagspesifikke rapporter om for eksempel gruveindustrien. Sistnevnte førte blant annet til større åpenhet rundt myndighetenes avtaler innen utvinning av naturressurser. Rapportene har generelt bidratt til å sette korrupsjonsbekjempelse på den internasjonale dagsorden og er hyppig brukt nasjonalt og internasjonalt, både av mediene og til politikk- og programutforming. IWA har også utviklet metode og lært opp frivillige i landsbyer til å følge opp pågående utviklingsprosjekters kvalitet og virkning av og myndighetenes implementering av tjenester gjennom såkalt «community monitoring». På denne måten har IWA bidratt til at befolkningen i større grad kan holde organisasjoner og myndigheter ansvarlige for arbeidet de utfører. Da Tawanmandi-fondet for støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner ble opprettet i 2011, overførte ambassaden forvaltningen av støtten til fondet. Utvalget engasjerte IWA for å undersøke tilstanden til de norskfinansierte skolene i Faryab. Dette omtales i kapittel 8.

Kilder: Strand og Taxell, 2016, ss. 58–59; melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Integrity Watch Afghanistan – et lite lysglimt innenfor korrupsjonsfeltet i Afghanistan», 19. januar 2011; IWA, *Project Completion Report at Norwegian Royal Embassy*, 28. april 2012, ss. 8–10.

nen fikk blandet mottakelse i det internasjonale givermiljøet. Noen var positive. Andre mente at slike kutt undergravde den påbegynte uttrekningen.<sup>91</sup> Det ville være for risikabelt å la den afghan-

ske statskassen gå tom på samme tidspunkt som de internasjonale soldatene skulle trekkes ut.

## 7.6 Oppsummering

Selv om Norge på mange måter fulgte antatt gode bistandsprinsipper i Afghanistan, kan det ikke så langt dokumenteres at den norske innsatsen ga bedre resultater enn innsatsen til land som har arbeidet annerledes. At bistanden ga beskjedne resultater skyldtes først og fremst de formidable utfordringene ved å drive bistand i en krigssone der sikkerhetspolitikken og sikkerhet la premisene for innsatsen og der afghanske myndigheter var svake og fragmenterte. Det skyldtes også altfor ambisiøse internasjonale og norske mål. Videre skyldtes det en for liten norsk forvaltningskapasitet som begrenset norske myndigheters evne til å følge opp prosjekter og dokumentere resultater.

Afghanistan har utviklet seg siden 2001. Norske myndigheter har bidratt til utviklingen gjennom støtten til samtlige sektorer gjennomgått i dette kapitlet. Men resultatene er skjøre, og bare den politiske utviklingen framover vil vise hvor varige de er. I forhold til de enorme bistandssummene som har vært brukt på Afghanistan, er resultatene heller svake. Et tradisjonelt kost-nytteperspektiv gir ikke et positivt bilde.

Norske myndigheter har også i utgangspunktet prioritert for mange innsatsområder i Afghanistan. Senere forsøk på å konsentrere innsatsen har støtt på motstand både på grunn av politiske behov for synlighet og bistandsfaglige ønsker om kontinuitet. Avveiningen mellom kontinuitet og tilpasning til utviklingen på bakken er vanskelig. Det fordrer både politisk og bistandsfaglig innsikt og tilstedeværelse av norske bistandsmedarbeidere i felt.

Norske myndigheter har hatt et visst handlingsrom til å påvirke utviklingsagendaen i Afghanistan. Dette har de delvis utnyttet på felt som utdanning, likestilling og menneskerettigheter gjennom et aktivt bistandsdiplomati. Et slikt diplomati fordrer god tilgang både til afghanske og internasjonale kretser i Kabul og god kontakt med norske myndigheter i Oslo. Det er derfor bekymringsfullt at den norske ambassaden i Kabul ikke lenger har utsendt bistandsfaglig personell. Uten erfarne bistandsdiplomater plassert i Kabul, der de viktigste prosessene finner sted, er det vanskelig å lykkes med dette. Erfaringene fra Afghanistan indikerer at dersom man har vilje til å prioritere personalressurser til slike oppgaver, er mulighetene til innflytelse også til stede.

<sup>91</sup> Utvalgets høringer, 16. oktober og 19. oktober 2015.

## Kapittel 8

### Faryab: Helhetlig innsats i «det norske fylket»

Norges engasjement i Afghanistan ble fra 2005 preget av ansvaret Norge påtok seg gjennom ledelsen av stabiliseringslaget (Provincial Reconstruction Team, PRT) i provinsen Faryab. Den norske innsatsen i Faryab var ett av tre sentrale områder for norske myndigheter, i tillegg til spesialstyrkene og fredsdiplomati. PRTet ble over tid det største og mest synlige norske militære bidraget og Faryab ble en viktig mottaker av norsk bistand. Gjennom en kombinasjon av militære og sivile virkemidler og en helhetlig tilnærming for å samordne disse, skulle norske myndigheter bidra til å styrke den afghanske sentralmaktens kontroll i provinsen. Den norske innsatsen i Faryab vektla på denne måten både målene om alliansesolidaritet og statsbygging.

Opgaven var krevende. Norske myndigheter og norske utsendte var, innen rammen av en bred internasjonal innsats, eksterne aktører som skulle hjelpe til med å bygge en stat i et svært komplekst og desentralisert samfunn. I Afghanistan, et samfunn preget av 23 år med krig, var det umulig innenfor de gitte rammene.

Mulighetene for å påvirke utviklingen ble ytterligere begrenset av at den norske militære og sivile innsatsen var liten i en geografisk stor provins med omkring en million innbyggere. Det ble ikke utformet noen helhetlig norsk strategi der mål og midler ble sett i sammenheng og søkt samordnet på en effektiv måte. Det kunne ha bidratt til bedre måloppnåelse i det handlingsrommet som tross alt fantes. Viktige avklaringer og føringer for den samlede innsatsen i Faryab som burde vært foretatt hjemme, ble i stedet overlatt til sivilt og militært utsendte. Det gjaldt spesielt den såkalte «norske modellen», den norske linjen om helhetlig tilnærming som vektla et tydelig skille mellom sivil og militær innsats. Modellen ble en kilde til frustrasjon og kan vise til verken bedre eller verre resultater enn andre lands PRT-modeller.

Kapittelet har tre deler. Første del drøfter PRT-konseptet, de utfordringer som oppsto som følge av linjen om et sivilt-militært skille og norske

#### Boks 8.1 Faryab

Faryab-provinsen er 21 146 km<sup>2</sup>, omkring like stort som Nord-Trøndelag fylke, med rundt en million innbyggere. Nær 90 prosent bor på landsbygda. Landbruk er den viktigste næringen. Deretter følger handel og tjenester, og produksjon. I 2014 levde omkring 17 prosent under fattigdomsnivået. Nær 70 prosent av barna var innrullert i barneskolen. I overkant av 1/3 hadde tilgang til rent drikkevann og 80 prosent tilgang til elektrisitet. Provinsen er delt inn i 14 distrikt. Maimana er provinshovedstaden med nær 80 000 innbyggere. Faryab knytter de vestlige og nordlige provinserne sammen. Viktige handels- og smugler-ruter har i århundrer gått gjennom provinsen, ofte fra nabolandene i vest til de sentral-asiatiske landene i nord. Befolkningen i Faryab er en av de mest etnisk sammensatte i Afghanistan. Omkring halvparten er usbekere, etterfulgt av tadsjikere, aimak og pashtunere. Mindre grupper er turkmen, sayeds, arabere og hazara.

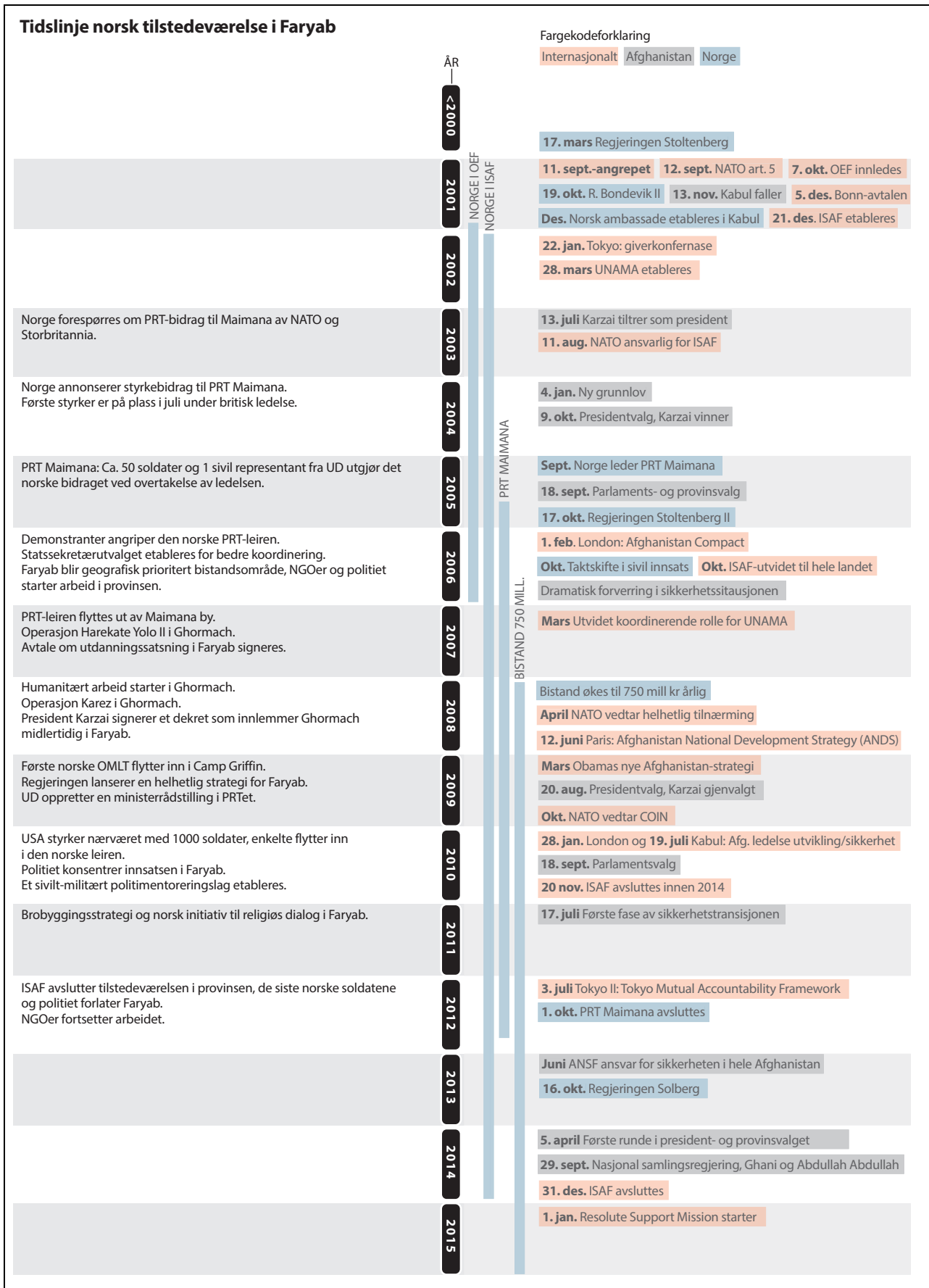
Kilde: Tribal Liaison Office, *Faryab – one year into transition*, februar 2014, s. 7; Verdensbanken, *Provincial Briefs Afghanistan*, juni 2015.

ambisjoner om samordning. Andre del tar for seg den militære innsatsen i provinsen. Til sist vurderes den sivile innsatsen og dens resultater.

#### 8.1 PRTet og samordning: ambisjoner og realiteter

Et viktig verktøy for det norske sivile og militære engasjementet i Faryab var PRTet, eller stabiliseringslag som det ble hetende på norsk. PRTene skulle stå i fremste rekke i bestrebelsene på å





Figur 8.1 Norsk tilstedeværelse i Faryab



Figur 8.2 Kart over Faryab provins med distriktsgrenser

utvide og styrke sentralmaktens autoritet på lokalt nivå og derigjennom medvirke til statsbyggingsprosjektet.

Bak PRTene lå et sivil-militært konsept for opprørsbekjempelse og stabilisering som ble hentet fram av amerikanske myndigheter i Afghanistan og Irak. Konseptet har imidlertid lange historiske røtter.<sup>1</sup> Et viktig prinsipp i historiske varianter av konseptet har vært organisering av opprørsbekjempelse fra to fronter: For det første skulle militære styrker avskjære opprørerne fra kontakt med lokalbefolkningen. For det andre skulle de samme militære styrkene gjennom tillits- og relasjonsbygging få lokalbefolkningen over på sin side.<sup>2</sup> Dette skulle blant annet bidra til styrkebeskyttelse og opprørsbekjempelse.

De første PRTene i Afghanistan ble etablert i 2002 av amerikanske styrker. Deres hovedrolle var å skape sikkerhet og stabilisere provinser der lokale myndigheter ikke hadde autoritet, og

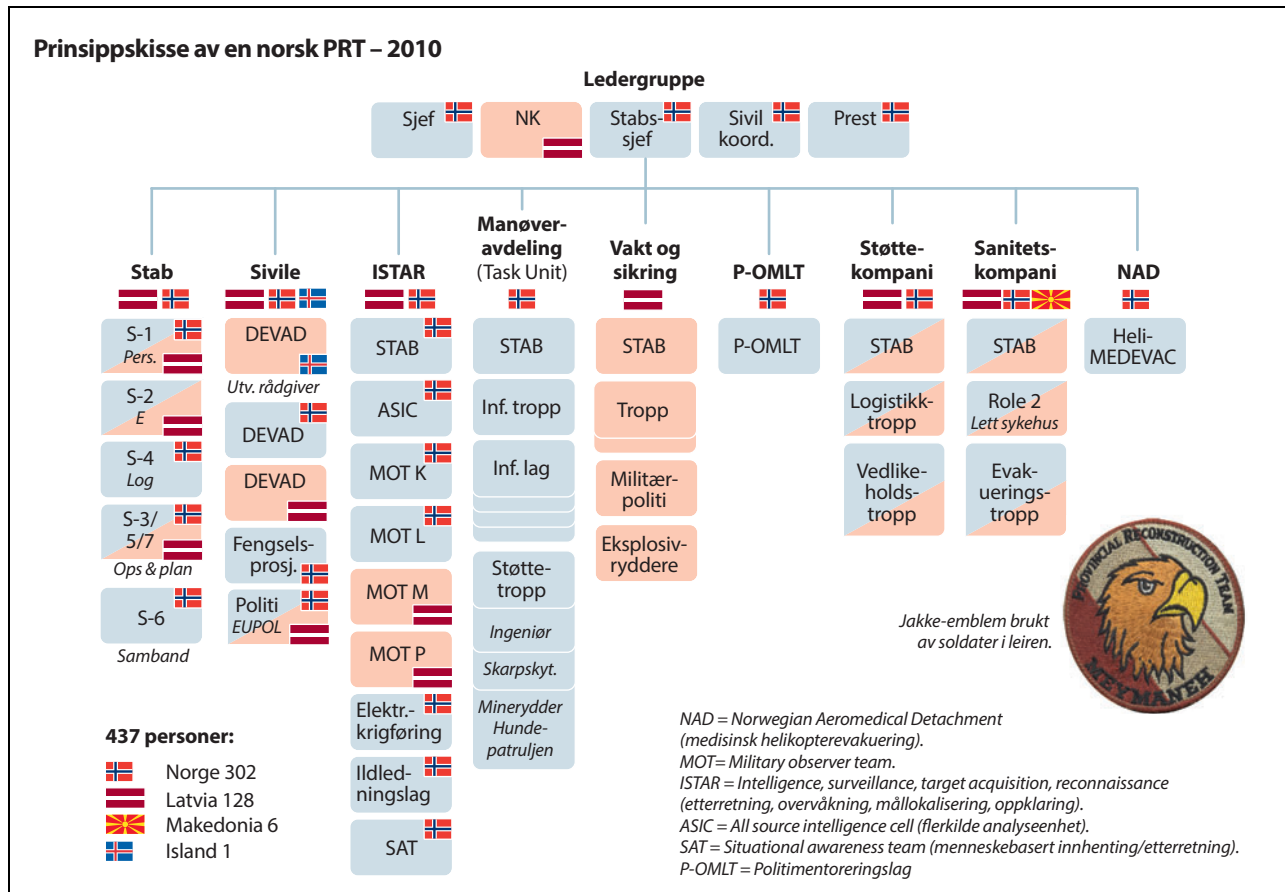
der kriminelle, krigsherrer og opprørere undergravde sentralmakten (se kapittel 3). PRTene var tiltenkt en sentral rolle i det internasjonale statsbyggingsprosjektet.<sup>3</sup> Det var imidlertid uklart hvordan fremmede styrker kunne skape legitimitet lokalt for en sentralmakt som ikke bare lå langt unna provinsen, men også var en spiller i sterke etnisk-politiske rivaliseringer. I tillegg var lokale myndigheter ofte direkte motarbeidet av lokale krigsherrer som hadde egne interesser og maktbaser i provinsene. Andre krigsherrer representerte eller samarbeidet med lokale myndigheter.

Totalt ble det etablert 26 PRTer i Afghanistans 34 provinser i løpet av perioden. PRTet var et dynamisk konsept som ble tilpasset vekslende målsettinger og strategier fra ISAF og prioriteringene til landet som hadde ledelsen. Konseptet var i utgangspunktet uklart beskrevet i NATOs planverk, og ble derfor gjenstand for

<sup>1</sup> Se bl.a. Ian F. W. Beckett, *Modern Insurgencies and Counter-Insurgencies: Guerrillas and their Opponents since 1750*, London: Routledge, 2001.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> NATO, «Broad principles governing the operation of provincial reconstruction teams (PRTs) under a new United Nations Security Council mandate for an expanded ISAF», 14. oktober 2003.



Figur 8.3

ulike tolkninger i alliansen. ISAFs bidrag inn i PRT-strukturene var stabilitet og sikkerhet.<sup>4</sup> Øvrige aspekter ved PRTets arbeid, slik som sivil innsats og bistand, skulle overlates til det enkelte land. Organiseringen av PRTene varierte dermed. Noen var store, andre små, enkelte var sivilt, andre militært ledet. Samarbeidet mellom sivile og militære elementer varierte. I tillegg ble ofte nasjonale bistandsmidler prioritert til provinser der landet ledet eller deltok i et PRT. Dette førte til en fragmentering av den samlede utviklingsinnsatsen, som igjen bidro til en ytterligere svekkelse av sentralmakten (se kapittel 6). PRTene gikk fra å være hovedsakelig stabiliserende enheter til å bli både gjenoppbyggingsinstrumenter og midler i opprørsbekjempelsen. Uansett innretning var PRTenes grunnoppdrag umulig å gjennomføre gitt de eksterne rammene beskrevet ovenfor.

<sup>4</sup> Notat i UD, «Afghanistans politiske dagsorden og NATOs fremtidige rolle», 16. september 2003.

### 8.1.1 Norge overtar ledelsen av PRT i Nord-Afghanistan

Norske myndigheter tolket det vage PRT-konseptet dithen at militære ikke skulle utføre bistandsarbeid (se kapittel 3).<sup>5</sup> Gjenoppbygging og bistand krevde kompetanse de militære ikke hadde.<sup>6</sup> Derfor forsøkte norske myndigheter i 2003 å påvirke utformingen av PRT-konseptet i NATOs råd. Her tok UD til orde for en «PST»-modell – *Provincial Stabilisation Teams*. Å kalle lagene for PSTer ville gi et riktigere bilde av en prosess der de militære stabiliserte og skapte sikkerhet for utvikling gjennom sivil innsats.<sup>7</sup> For norske myndigheter var ikke dette bare et spørsmål om semantikk. Ønsket var at PRTene skulle drive med stabilisering, ikke

<sup>5</sup> Utvalgets høring, 12. november 2015; UD, utkast til notat, «Afghanistan. NATOs rolle. Norske holdninger», 10. september 2003.

<sup>6</sup> Notat i UD, «Afghanistan Provincial Reconstruction Teams, Eventuell norsk medvirkning», 17. august 2003; se også Ida Maria Oma, *Small states and burden-sharing in allied operations abroad. The case of Norway in ISAF*, Series of Dissertations submitted to the Faculty of Social Sciences, University of Oslo, nr. 518, Oslo: Universitetet i Oslo, 2014, s. 66.



Figur 8.4 Norge valgte et militært ledet PRT, og la til grunn et skille mellom militær og sivil innsats.

Foto: Lars Kroken/Forsvaret

gjenoppbygging, og at dette skulle reflekteres i begrepsbruken. Norges forslag fikk støtte fra flere allierte, men PRT-konseptet var allerede godt forankret i alliansen. Det skyldtes ikke bare alliansens medlemmer, men også Afghanistans president Karzai sitt ønske om å beholde PRT-navnet. Da USA i OEF i 2002 begynte å utvikle den sivil-militære dimensjonen av operasjonen, etablerte de såkalte «Joint Regional Teams». President Karzai likte denne idéen, men ikke navnet, ettersom «regional» kunne få konseptet til å framstå som for uavhengig av sentralmyndighetene i Kabul. Derfor ble betegnelsen «PRT».<sup>8</sup> Norske myndigheter godtok dette.

Sommeren 2003 understreket FD i et internt notat at Norge *ikke* hadde planer om å bidra militært til et PRT.<sup>9</sup> Men allerede vinteren 2003 utredet FD mulig norsk PRT-deltakelse i ISAF. Da hadde NATO overtatt ansvaret for ISAF-styrkene, og presset fra viktige allierte som USA, Storbritannia og Tyskland om bidrag til PRTer hadde tiltatt.<sup>10</sup> Forsvarsdepartementet ba Forsvarsstaben (FST) vurdere logistikkmuligheter, sanitet og trusselvurderinger i Maimana, Jalalabad og Ghazni der aktuelle PRTer lå.<sup>11</sup> Forsvarsstaben vurderte provinser i øst og sør som farligere, og

anbefalte på grunnlag av trusselnivå og logistikutfordringer deltakelse i nord framfor i sør.<sup>12</sup>

Den 6. mai 2004 annonserte norske myndigheter å bidra med norske soldater til det britisk-ledede PRTet i Maimana i Faryab provins.<sup>13</sup> I juli 2004 kom de første 25 norske soldatene til leiren. Det politiske presset både fra NATO og FN om å ta ledelsen av et PRT tiltok imidlertid raskt (se kapittel 3).

I 2004 fikk norske myndigheter flere anmodninger fra NATO og FN om å overta ledelsen av PRTet.<sup>14</sup> Storbritannia trengte avlastning fordi de skulle konsentrere styrkene sine i sør. Forsvaret var skeptisk til å imøtekomme denne anmodningen. Norske styrker hadde ingen erfaring med ledelse av et PRT. En slik oppgave krevde store militære ressurser, og selv om provinsen framsto som rolig, var faren stor for at lokale konflikter kunne blusse opp. Dersom Norge påtok seg ansvaret for PRTet, ville det bli vanskelig å avslutte oppdraget.

Til tross for denne klare militærfaglige vurderingen besluttet regjeringen at Norge skulle overta ledelsen av PRTet. Både deltakelse i og ledelse av PRTet ble av norske myndigheter vurdert som en del av allianseforpliktelsene.<sup>15</sup> Norge hadde støttet opp om ISAF-utvidelsen og PRTer var viktige for å gjennomføre denne beslutningen. Det var også viktig å vise samarbeidsvilje med Storbritannia, én av Norges fremste allierte.<sup>16</sup> Norske myndigheters beslutningsprosesser knyttet til samlingen av norske styrker i nord behandles i kapittel 3.

I september 2005 overtok norske myndigheter formelt ledelsen av PRTet. PRTet ble militært ledet med stabilisering som hovedoppdrag. Også andre land var representert i leiren med både sivile og militære. Den sivile innsatsen i provinsen skulle ikke formelt forvaltes av PRTet, men av ambassaden i Kabul. UD innså imidlertid at det var behov for en sivil tilstedeværelse også i

<sup>7</sup> Rapport fra NATO-delegasjonen, «Foran ministermøtene i NATO: en Alliansen i forandring. For mange utfordringer på samme tid?», 25. november 2003; UD, «Afghanistan. Utvidet NATO-rolle. Instruks», 7. oktober 2003 og utvalgets høring, 12. november 2015.

<sup>8</sup> Sten Rynning, *NATO in Afghanistan - the liberal disconnect*, Stanford: Stanford Security Studies, 2012, ss. 92-94.

<sup>9</sup> Melding fra FD til UD, «Afghanistan – Provincial Reconstruction Teams (PRT)», juli 2003; melding fra FST til Forsvaret, «ISAF-PRT» 15. januar 2004; melding fra NATO-delegasjonen, «Spørsmålet om fremtidig norsk deltakelse i Afghanistan», 27. mai 2003.

<sup>10</sup> Melding fra NATO-delegasjonen, «Norsk engasjement i Afghanistan i 2004», 3. desember 2003.

<sup>11</sup> Melding fra FD til FST, «ISAF-PRT» 4. januar 2004.

<sup>12</sup> Meldinger fra UD, «Afghanistan. Provincial Reconstruction Teams. Eventuell norsk medvirkning. Innspill», 17. august 2003; «Sikkerhetssituasjonen i det nordlige Afghanistan – briefing for NATO-kretsen på den britiske ambassaden i Kabul», 13. oktober 2003; «Afghanistan. NATOs rolle. Norske holdninger», 15. oktober 2003.

<sup>13</sup> FD, «Norge styrker innsatsen i Afghanistan», 6. mai 2004.

<sup>14</sup> Meldinger fra NATO-delegasjonen, «Afghanistan: hovedpunkt fra amb. Eides samtaler den siste uken», 27. januar 2004; og «Generalsekretæren minner om sine forespørsler», 5. mai 2004; melding fra Forsvaret til NATO-delegasjonen, «Afghanistan. Generalsekretærens anmodning om ytterligere styrkebidrag til ISAF», mai 2004.

<sup>15</sup> Utvalgets høringer, 19. oktober og 12. november 2015.

<sup>16</sup> Notat fra FD, «Strategi i Afghanistan 2006–2007», 2. februar 2005.

Faryab. I første omgang ble én sivil medarbeider rekruttert høsten 2005.<sup>17</sup> Planen var at vedkommende skulle bo midlertidig i PRTet. Ettersom norske myndigheter hadde valgt et militært ledet PRT, ønsket UD i utgangspunktet å etablere et eget sivilt kontor utenfor den militære leiren. Av sikkerhetsgrunner ble dette aldri gjennomført.<sup>18</sup> Dermed utviklet det seg et samarbeid mellom sivilt utsendte og den militære ledelsen i leiren. Dette samarbeidet manglet forankring hjemme og var i stor grad avhengig av det personlige forholdet mellom PRT-sjefer og sivilt utsendte.<sup>19</sup>

I utgangspunktet synes det ikke som om UD hadde et klart formål med de sivilt utsendte. FD og Forsvaret var i tidlig fase frustrert over det de tolket som manglende politisk interesse for å etablere en større og mer robust sivil komponent i PRTet.<sup>20</sup> UD valgte imidlertid å begrense antallet sivilt utsendte i PRTet til tre; en bistandsmedarbeider, en sivil koordinator og en politisk rådgiver. Det begrensede antallet sivile skyldtes delvis rekrutteringsutfordringer, men speilet også UDs prinsipp om nasjonal fordeling av bistanden i Afghanistan.

Bistand til Faryab skulle ikke gå på bekostning av en helhetlig sivil innsats i Afghanistan og provinsen skulle ikke motta mer enn 20 prosent av den totale norske bistanden til landet. I 2009 ble grensen på 20 prosent formalisert i Faryab-strategien. Problemet med begrensede sivile personellressurser gjaldt imidlertid ikke bare for Faryab. Ambassaden i Kabul, som forvaltet langt større pengesummer, hadde lenge kun to utsendte bistandsmedarbeidere. Stillingsbeskrivelsene var uklare og de utsendte måtte utforme egne arbeidsoppgaver.<sup>21</sup> Lenge var de også i liten grad koordinert med ambassaden i Kabul. Dette bedret seg noe utover i perioden. I 2009 endret UD én av stillingene til en ministerrådstilling som skulle inngå i ledergruppen i PRTet.

### 8.1.2 Politisk dynamikk i Faryab

Den viktigste utfordringen for det norske engasjementet i Faryab var den lokale politiske dynamikken som var preget av intern rivalisering. Den gjorde det vanskelig for sentralmakten å skaffe seg et godt fotfeste. Norske myndigheter visste i utgangspunktet lite om Faryab-provinsen da Norge overtok ansvaret for PRTet i 2005. Basert på bidrag fra en samarbeidende etterretningstjeneste og egne vurderinger, hadde Etterretningstjenesten like før overtakelsen konkludert at provinsen stort sett var rolig. Hovedutfordringene ble vurdert å være etniske rivaliseringer, særlig mellom det uzbekiske flertallet og det pashtunske mindretallet, som generelt befolket de minst utviklede distriktene. Konflikter mellom tadsjikere og uzbekere preget også provinsen. Det gjorde også konflikter om jord, vann og tilgang til smuglerrutene gjennom området.<sup>22</sup> Slik uenighet kunne være mer eksplosiv enn den som gikk langs etniske skillelinjer. Opiumsproduksjonen var stigende.<sup>23</sup> Dette var Etterretningstjenesten tidlig klar over. Taliban var på dette tidspunktet ikke en del av konfliktbildet Etterretningstjenesten tegnet.

Etter Talibans fall i 2001 ble pashtunere i nord utsatt for systematisk trakassering og angrep fra uzbekiske militser, som anså de fleste pashtunere for å ha vært tilhengere av Taliban. Den uzbekiske krigsherren Abdul Rashid Dostum og hans milit (kalt 53. divisjon) sto blant annet bak en massakre av kanskje 2 000 krigsfanger (overveiende pashtunske) i 2001 i Sheberghan, nordøst for Faryab.<sup>24</sup> Flere av Dostums menn ble senere sentrale politiske figurer i provinsen. De var

<sup>17</sup> Notat FD, «PRT Meymaneh: Sikkerhetssituasjon og bevegelsesfrihet for ikke-militært personell», 8. februar 2007.

<sup>18</sup> Notat fra UD til statssekretæren, «PRT Meymaneh», 22. september 2008.

<sup>19</sup> Utvalgets høringer, 11. august, 16. og 17. september, 21. oktober, 28. oktober og 13. november 2015.

<sup>20</sup> Ida Maria Oma, *Small states and burden-sharing in allied operations abroad: The case of Norway in ISAF*. Series of Dissertations submitted to the Faculty of Social Sciences, University of Oslo, nr. 518. Oslo: University of Oslo, 2015, s. 85; utvalgets høringer 11., 12. og 13. november 2015.

<sup>21</sup> Utvalgets høringer, 14. august, 11. november og 12. november 2015; e-post fra UD-ansatt, «Stillingsbeskrivelse for sivilt utsendt i PRTet», sendt den 11. november 2015.

<sup>22</sup> Astri Suhrke, *Eksperimentet Afghanistan – det internasjonale engasjementet etter Taliban-regimets fall*, Oslo: Spartacus Forlag, 2011, s. 113; E-tjenesten: «Spesialrapport: Faryab-provinsen, Afghanistan»; E-tjenesten «Baghdis & Faryab», 31. oktober 2008; rapporter fra ambassaden i Kabul, «Situasjonen i det nordlige Afghanistan», 16. november 2002 og «Sikkerhetssituasjonen i det nordlige Afghanistan og det britiske PRTets rolle: briefing for NATO-kretsen på den britiske ambassaden i Kabul 13.10.03», 15. oktober 2003.

<sup>23</sup> Rapporter fra E-tjenesten, «Spesialrapport: Faryab-provinsen, Afghanistan», 1. mars 2004 og «Orientering om Afghanistan», 9. oktober 2003.

<sup>24</sup> Dostum er en uzbekisk krigsherre som har hatt betydelig makt i de nordlige provinsene i Afghanistan. På 1980-tallet ledet han 20 000 mann som kontrollerte deler av Nord-Afghanistan. Dostum har senere vært presidentkandidat og stabssjef for president Karzai. I 2014 ble Dostum utnevnt til visepresident i Afghanistan. Dostum var en av mange krigsherrer som nøt godt av den såkalte amnestiloven som ble innført i Afghanistan i 2007, og som ga amnesti til alle som hadde begått krigsforbrytelser før 2001. Amnestiloven omtales nærmere i kapittel 6.

guvernører, satt i politiledelsen og var ledere av provinsrådet.<sup>25</sup> Dostum og hans uzberkerparti Junbesh-e-Milli, med nettverk både i Kabul og i naboprovinsene, var en maktfaktor i Faryab under hele PRT-perioden. Konflikten mellom Dostum og hans erkerival, den tadjikiske guvernøren Mohammad Atta Noor i Balkh-provinsen og leder av partiet Jamiat-e-Islami, hadde forgreninger også i Faryab. Konflikten mellom tadjiker-partiet Jamiat og Junbesh blusset tidvis opp i voldelige sammenstøt. Forholdet var i en periode bedre etter at de to partienes ledere inngikk en fredsavtale i 2004. Det ble imidlertid stadig mer anstrengt ettersom Karzai ga stillinger i provinsen også til Jamiat-tilknyttede personer.<sup>26</sup>

Faryab fikk i 2008 en ny guvernør, Abdul Haq Shafaq som var hazara, en folkegruppe som er lite representert i provinsen. President Karzais hensikt kan ha vært å sikre et nøytralt lederskap. Norske myndigheter hadde et godt forhold til denne guvernøren, men hans stilling ble stadig utfordret av lokale maktaktører. Å være utenforstående representant for sentralmyndighetene på provinsnivå, var også for afghanske myndighetspersoner en svært vanskelig oppgave.

Både PRTet og ambassaden fikk over tid bedre innsikt i lokale konflikter og maktforhold. De opplevde at oppdraget om å styrke og støtte sentralmyndighetene, slik ISAF-mandatet påla, var langt mer utfordrende enn antatt. Lokale aktører i Faryab som var tilknyttet eller selv del av de lokale myndighetene, var ikke først og fremst interessert i å utvide sentralstatens makt. Samtidig var sentralmyndighetenes representanter som oftest en del av den lokale maktdynamikken og konfliktlinjene. Forskjellige grupper i Faryab sto mot hverandre og brukte gjerne kontakter i Kabul til å befeste sin posisjon i provinsen, ikke til å styrke presidenten og regjeringens makt. Denne dynamikken skapte maktforskyvninger helt ned på distriktsnivå og satte snevre rammer for hva norske militære og sivile kunne oppnå i Faryab.<sup>27</sup> Det norske engasjementet ble uunngåelig en faktor i denne maktkampen og den skiftende maktbalansen.

Etterretningstjenesten og ambassaden rapporterte først og fremst om de lokale konfliktlinjene beskrevet ovenfor og om Dostum spesielt. Til tross for at det over tid kom tydelig tegn på at Tali-

ban opererte i provinsen, forble Dostum og hans vekslende forhold til president Karzai hovedkilden til uro i provinsen. Mens Taliban i stadig større grad var en direkte trussel mot norske styrker, fortsatte lokale maktkamper å hindre sivil utvikling og stabilitet. Både Jamiat og Junbesh, som tidlig ble forsøkt avvæpnet gjennom FNs relativt mislykkede avvæpningsprogram, brukte den økte trusselen fra Taliban som et påskudd til væpnet mobilisering.<sup>28</sup>

### 8.1.3 Helhetlig tilnærming, sivilt militært skille og «den norske modellen»

Den politiske og sosiale dynamikken i Faryab levnet små muligheter for at den norske militære og sivile innsatsen kunne utgjøre særlig forskjell. Den internasjonale rammen for bidragene var dessuten tungrodd, med et mangfold av aktører og interesser, noe som også preget overordnet militær strategi. De norske bidragene var små og samordningen svak.

Ideen om en helhetlig tilnærming vokste tidlig fram som den antatt eneste måten det internasjonale samfunnet kunne lykkes i Afghanistan.<sup>29</sup> Helhetlig tilnærming kan forstås som en tverrsektoriell koordinering mellom sivile og militære innsatsområder. Helhetlig tilnærming var også en viktig del av strategien for opprørsbekjempelse (COIN) med samordning mellom militære operasjoner og sivil bistand (se kapittel 3). I motsetning til mange andre allierte vektla norske myndigheter at denne koordineringen skulle baseres på et tydelig *skille* av militære og sivile oppgaver. Det sivil-militære skillet, eller «den norske modellen», skulle innebære en koordinering av, men ikke samrøre mellom bistand og militært engasjement. Hva dette betydde i praksis, var uklart for mange utsendte i PRTet.

Den 6. juni 2013, et halvt år etter den norske utrekingen fra provinsen, sa utenriksminister Espen Barth Eide følgende om norsk helhetlig tilnærming til Stortinget:

«Noen PRT-er bidro til å skape parallelle strukturer til afghansk sivilt lederskap, og de erstat-

<sup>25</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Epokeskifte i Faryab – situasjonen og utsikten – like før ANSF overtar alt sikkerhetsansvar og hvor det første gang på fem år skiftes provinsguvernør», 8. september 2012.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> E-tjenesten, «Badghis & Faryab», 31. oktober 2008.

<sup>28</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Utrygghetens drivkrefter – forskningsfokus på Faryab», 12. september 2011; rapport fra E-tjenesten, «Dostum søker å stabilisere Faryab på uzbekernes premisser», 16. mars 2010.

<sup>29</sup> Lene Ekhaugen, «Norsk alenegang i Afghanistan, kronikk», *Dagbladet*, 5. april 2011; notat fra FD til SMK, UD, NATO-delegasjonen, «NATOs uformelle forsvarsministermøte Colorado Springs 8.-9. oktober 2003»; notat i UD, «Afghanistan. Innspill til NATOs rådsseminar», 20. januar 2005.



tet derved afghanske kapasiteter i stedet for å bygge dem. Fra norsk side valgte vi helt fra vi overtok ledelsen av PRT-et i Faryab, å innrette oss litt annerledes på dette feltet enn enkelte andre land gjorde. Vi la vekt på å etablere en god helhetsforståelse og et godt samvirke mellom alle sider av vår innsats, men samtidig unngå samrøre mellom det militære stabiliseringsoppdraget, den humanitære innsatsen og det langsiktige utviklingsoppdraget. Vi tok derfor tidlig tak i behovet for en mer helhetlig forståelse av hva et PRT burde være, i debatten mellom bidragsyterne til ISAF. Det mener jeg vi har tjent mye på.»<sup>30</sup>

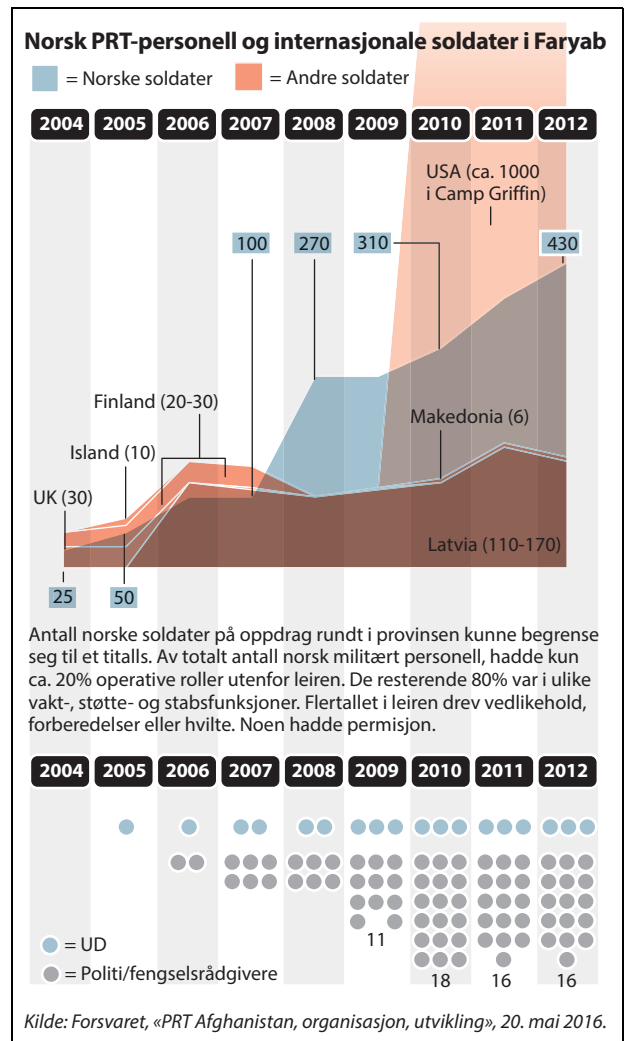
Denne beskrivelsen var kun delvis treffende. Også norsk innsats bidro til å skape parallelle sivile strukturer. Norske myndigheter lykkes heller ikke i å etablere en god helhetsforståelse for modellen på tvers av sivile og militære miljøer. Modellens innhold, suksesskriterier, og tilhørende begrepsapparatet, for eksempel «samordning» og «koordinering», framsto for enkelte som uklare og bidro til misforståelser mellom sivilt og militært utsendt.<sup>31</sup>

Ønsket om å samordne og koordinere var på ingen måte særnorsk. Det som var spesielt for Norge var at det man støttet på strategisk nivå i NATO, tok man retorisk og politisk avstand fra nasjonalt. Det utenriksminister Barth Eide kalte samrøre i sitatet over, var bærebjelken i ISAFs COIN-strategi. Det spesielle med den såkalte norske modellen, var at ulike sider av COIN-strategien skulle utføres av forskjellige instanser, uten en felles ledelse. Generelt var linjen om et sivil-militært skille vanskelig å omsette til praktisk handling for deler av innsatsen i Faryab.

Mange bistandsorganisasjoner så det sivil-militære skillet som avgjørende for å kunne arbeide i provinsen. Linjen om et slikt skille hadde dessuten bred politisk støtte i Norge. Flere sentralt plasserte politikere hadde lang erfaring fra humanitært arbeid og var viktige pådrivere for denne tolkningen av helhetlig tilnærming og for de ikke-statlige organisasjonenes (NGOer) selvstendige rolle i den sivile innsatsen.

<sup>30</sup> Espen Barth Eide, «Redegjørelse om utviklingen i Afghanistan og Norges engasjement i landet», regjeringen.no, 4. juni 2013.

<sup>31</sup> Se Lene Ekhaugen, «Samordning av virkemidler: «den norske modellen», i Tormod Heier, Anders Kjølberg og Carsten Rønnfeldt (red.), *Norge i internasjonale operasjoner – militærmakt mellom idealer og realpolitikk*, Oslo: Universitetsforlaget, 2014.



Figur 8.5 Norsk PRT-personell og internasjonale soldater i Faryab

Bistandsmiljøene advarte mot at militære uten faglig kunnskap om bistandsarbeid skulle forvalte prosjekter. De fleste norske NGOene som hadde prosjekter i Faryab, hadde arbeidet i Afghanistan før det internasjonale militære engasjementet og etablert nettverk med lokalsamfunn i store deler av landet. De hadde erfart betydningen av å ha god kontakt med lokalbefolkningen uavhengig av hvilket regime som formelt styrte landet. Denne erfaringen kan ha bidratt til de norske NGOenes motstand mot at militære utførte sivile oppgaver. For dem, og for norske myndigheter, var det viktig at de kunne arbeide i provinsen også etter at de militære styrkene hadde reist.

Mange på militær side oppfattet at organisasjoner som ikke drev humanitært innsats, men mer langsiktig bistand, urettmessig påberopte seg det såkalte humanitære rom (se kapittel 6). For NGOene gikk imidlertid ikke hovedskillet mellom humanitær innsats og bistandsarbeid, men mellom

sivil og militær innsats. De mente synlig samhandling med militære styrker satte deres ansatte og mottakerne i større fare for angrep fra militante grupper. Flere NGOer har fortalt utvalget at de etter besøk av norske militære styrker på prosjektområdet måtte stanse arbeidet midlertidig. Samtidig har noen NGOer også oppgitt at nærværet av norske styrker bedret sikkerheten for deres ansatte. Enkelte ganger var nærværet av militære styrker en forutsetning for at det sivile arbeidet kunne finne sted.<sup>32</sup>

Debatten om den norske modellen grenset opp til et mer grunnleggende spørsmål om tett integrering av sivil og militær innsats i en strategi for opprørsbekjempelse. I en slik strategi legges stabiliserings- og bistandsprosjekter til områder som er usikre med den hensikt å vinne «hearts and minds.» Prosjektene er bestemt av den dårlige sikkerheten i enkelte distrikter der militære og sivile aktører skal samarbeide. Dersom stabiliseringsaktørene er sivile, drives prosjektene i tett samarbeid med de militære.

Studier av hvordan slike prosjekter fungerer ble foretatt i fem provinser Afghanistan i perioden 2008–2010.<sup>33</sup> De fant at integrerte stabiliseringsinnsatser ikke hadde den forventede effekt. Det innebar at de ikke skapte tillit til myndighetene, ikke svekket motstanden og skapte mer konflikt. Studiene anbefaler blant annet en bedre koordinert og mindre omfattende stabiliseringsinnsats på områder som krever større forståelse av lokale politiske og rettslige realiteter enn hva det internasjonale samfunnet hadde i Afghanistan.

Blant allierte var den norske linjen mindre kjent. Norske utsendte diplomater i Kabul presenterte jevnlig linjen i relevante sivil-militære internasjonale koordineringsfora. Amerikanerne og de fleste øvrige allierte, med unntak av Tyskland og nordiske land, viste imidlertid liten forståelse for den.<sup>34</sup> Det internasjonale bistandsmiljøet stilte seg generelt positivt til skillet, men det var særlig norske NGOer som vektla modellen. Flere afghanske og internasjonale NGOer i Faryab var til tider tettere koordinert med militære aktører enn

de norske som arbeidet i provinsen.<sup>35</sup> Dette omtales nærmere i boks 8.2 om planleggingen av sivil innsats i forbindelse med den militære operasjonen «Chashme Naw» i Nord-Afghanistan.

Uenighet på norsk side om det sivil-militære skillet skyldtes til dels mangelfull opplæring, motstridende interesser, forutinntatte holdninger på begge sider og manglende kommunikasjon mellom militære og sivile aktører på alle nivåer. Det skyldtes også manglende omsetning av politiske prinsipper til klare strategier og handlingsplaner. De militære og sivilt utsendte måtte selv finne ut av hvordan de skulle håndtere koordinering av sivilt og militært engasjement i Faryab, i en politisk kontekst som var uoversiktlig og fremmed.<sup>36</sup> For PRT-sjefene innebar dette blant annet en opplevelse av å skulle imøtekomme motstridende kommandolinjer. Som formelt underlagt ISAF skulle norske soldater følge strategier der opprørsbekjempelse skulle møtes med kombinert sivil og militær innsats. Ifølge norske politiske føringer skulle PRT-sjefen ikke utføre operasjoner basert på samarbeid med sivile aktører. Da den internasjonale innsatsen fra 2009 dreide mot en tydeligere opprørsstrategi (COIN), forutsatte dette nettopp et tett samarbeid med sivile aktører. Norske myndigheter hadde godkjent strategien i NATOs råd, men ga egne styrker beskjed om at de ikke skulle gjennomføre denne typen opprørsbekjempelse. Dette bidro til frustrasjon blant flere norske PRT-sjefer (se også kapittel 3).

#### 8.1.4 Statssekretærutvalget og Faryab-strategien

Norske myndigheter forsøkte tidvis å koordinere den helhetlige tilnærmingen i Afghanistan generelt og i Faryab spesielt. Disse forsøkene fikk liten praktisk betydning. I 2006 opprettet regjeringen et utvalg på statssekretærnivå for bedre å koordinere relevante departementers innsats i Afghanistan. Statssekretærutvalget for Afghanistan skulle også bidra til en bedre sivil-militær samordning i Faryab. Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Statsministerens kontor og Justisdepartementet deltok. Statssekretærutvalget møttes jevnlig og foretok flere felles reiser til Afghanistan fram til januar 2013. Det fungerte i hovedsak som et forum for deling av informasjon, og

<sup>32</sup> Utvalgets høringer, 5. og 6. november 2015 og 12. november 2015.

<sup>33</sup> Paul Fishstein and Andrew Wilder, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*, Feinstein International Centre: Tufts University, januar 2012; og tilhørende publikasjoner.

<sup>34</sup> Utvalgets høringer i Washington 1.-2. september; 28. oktober, 19. november og 19. desember 2015; utvalgets høringer, 26. februar og 18. mars 2016.

<sup>35</sup> Utvalgets høringer i Washington, 2. september 2015 og samtaler i København 5. og 6. november 2015 og samtale med UD-ansatt, 22. mars 2016.

<sup>36</sup> Se bl.a. Gunhild Hoogensen Gjorv, *Understanding Civil-Military Interaction: Lessons learned from the Norwegian Model*, London, Ashgate, 2014.

### Boks 8.2 Operasjon Chashme Naw og bistandskoordinering

Ambassaden i Kabul forsøkte i 2010 å styrke den sivil-militære koordineringen gjennom et konkret prosjekt i en dal nordvest i Faryab, Jalayerdalen. Dette var et urolig pasthun-dominert område hvor guvernøren i Faryab ønsket kontroll. Sammen med PRTet og guvernøren i Faryab planla ambassaden bistandsprosjekter i forbindelse med en større militær operasjon i området kalt *Chashme Naw*. USA gjennomførte som ledd i COIN-strategien allerede sivile prosjekter i omkringliggende områder.

Den norske ambassaden vektla at norsk sivil innsats i Jalayer ikke skulle være en del av COIN-strategien, men måtte være tydelig forankret hos lokale myndigheter, med langsiktige perspektiver og med garanti om at afghanske sikkerhetsstyrker kunne holde området etter operasjonens avslutning. Ambassaden ønsket å unngå at bistanden måtte trekkes ut som følge av militære operasjoner, slik tilfellet hadde vært i Ghormach. I samarbeid med to sentrale NGOer kom ambassaden langt i planleggingsarbeidet og mottok en liste over ønskede innsatsområder fra guvernøren i Faryab. Prosjektet ble imidlertid stoppet av guvernøren og PRT-sjefen på grunn av endringer i de militære prioriteringene.

Eksempelet viser at det tidvis var forsøk på koordinering mellom sivil og militær innsats i forbindelse med militære operasjoner i utsatte

områder i Faryab. Det viser også en viss tilpassning til opprørsstrategien COIN i den norske innsatsen på bakken. Til sist framhever eksempelet sårbarheten i et sivil-militært samarbeid. Militære prioriteringer kan endres raskt, mens langsiktige bistandsprosjekter er mindre fleksible.



Figur 8.6 Operasjon Chashme Naw var en afghansk-ledet offensiv mot Taliban i Faryab, med militær støtte av ISAF. Den startet 26. mars 2010 og foregikk i distriktene Qaysar, Almar, Khawaja Sabz Posh og Shirin Tagab.

Foto: Lars Kroken/Forsvaret

Kilder: Notater fra UD, «Norsk sivil innsats i Faryab», 11. juli 2010; og «Norsk sivil innsats i Jalaier» (Chasme Naw), 16. august 2010; samtale med UD-ansatt, 23. mars 2016.

mindre som en diskusjonsarena for å styrke koordineringen mellom de ulike innsatsområdene.<sup>37</sup> Tilbakemeldingene fra utsendte i PRTet og i Kabul tilsier at statssekretærutvalget i liten grad spilte noen rolle for samordningen på bakken.

I 2008 startet statssekretærene i FD og UD et arbeid for å vurdere det norske PRTet med tanke på framtidig nedbygging av militær tilstedeværelse.<sup>38</sup> Målet var å dreie det norske militære engasjementet mot en støtterolle for afghanske sikkerhetsstyrker.<sup>39</sup> Ett forslag var å innføre sivil lederskap i PRTet slik blant annet Nederland i Uruzgan etter hvert gjorde. Et sivilt ledet PRT var også noe NATOs nye operasjonsplaner tilrådet. Dersom sikkerhetssituasjonen ikke tillot en slik endring, foreslo FDs operative plangruppe å be et annet land om å overta lederansvaret. Forslaget, som var i tråd med tenkningen i FN om helhetlig

tilnærming, ble avvist av Utenriksdepartementet. UD mente at sivil ledelse var positivt, men at det ville kreve en langt større sivil tilstedeværelse i Faryab. Dette hadde ikke UD ressurser til.<sup>40</sup> Det hadde vært utfordrende nok å rekruttere tre sivile for ett år av gangen. UD påpekte også i 2009 at det var viktigere å se på hvordan Norge kunne styrke den sivile-militære koordineringen på bakken enn å diskutere en endring av PRT-ledelsen.<sup>41</sup>

Et forsøk på å etablere klarere retningslinjer for det sivil-militære samarbeidet kom med utarbeidelsen av Faryab-strategien i 2009.<sup>42</sup> Den skulle formulere en norsk strategi for en helhetlig sivil og militær innsats i provinsen og slik bidra til å konkretisere de politiske føringene fra statssekretærutvalget. Faryab-strategien ble skrevet mot bakteppet av ny strategisk vending i NATOs tilnærming, der transisjon og utfasing var sen-

### Boks 8.3 Landeiersaken

Norske myndigheter ble i Faryab ved flere anledninger stilt overfor valg mellom prinsipielle holdninger og behov for pragmatiske løsninger. Ett eksempel er den såkalte «landeiersaken». Etter angrepet på «Banken» i sentrum av Maimana besluttet FD å flytte leiren utenfor byen, i nærheten av flystripen. Det ble ansett som det sikreste området for norske styrker. I henhold til ISAFs mandat kunne ISAF etablere militære leire i samråd med afghanske myndigheter. Eventuell kompensasjon til landeiere var afghanske myndigheters ansvar. Amerikanske styrker hadde en pragmatisk tilnærming til dette. Da en gruppe landeiere i Faryab krevde kompensasjon for landområdet der PRT Maimana lå, henviste norske myndigheter til ISAF og avtalen som regulerte spørsmålet om kompensasjon. Til slutt kompenserte norske myndigheter afghanske myndigheter for landeierne krav. Den norske vurderingen var blant annet at misnøye blant lokalbefolkningen som følge av manglende kompensasjon kunne utgjøre en sikkerhetsrisiko mot norsk personell i provinsen. Prosessen var komplisert etter

norsk standard. Det fantes ikke offentlige landeierregistre som kunne fastslå at de som krevde kompensasjon faktisk eide jorda eller faste kompensasjonssatser. Omfattende dokumentasjonsvirksomhet og møter med myndigheter på ulike nivåer resulterte i at kompensasjon ble betalt av FD. Norske myndigheter hadde inntil da etterlevd ISAFs regelverk, men afghanske myndigheters evne til å utbetale kompensasjon til lokale landeiere var begrenset. En pragmatisk tilnærming til dette spørsmålet med tanke på styrkeskyttelse var nødvendig for å løse et praktisk problem. Dette illustrerer nok en utfordring for et internasjonalt militært nærvær på oppdrag for sentralmyndigheter uten tillit i eller god kontakt med lokalbefolkningen.

Kilder: Meldinger fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Landeiersaken – møte med Shafaq», 10. november 2008; «Landeiersaken – Møte [kan ikke offentliggjøres]», 14. november 2008; «Landeiersaken – samtale [kan ikke offentliggjøres]», 12. mars 2009; melding fra ambassaden i Kabul til FD, «NATO. Afghanistan. Landeiersaken», 25. juli 2010.

tralt.<sup>43</sup> Det norske PRTet skulle nå dreie innsatsen mer mot opplæring av afghanske soldater og afghansk politi, for å tilrettelegge for afghansk overtakelse av sikkerhetsansvaret i provinsen. Dokumentet var en ambisjonsbeskrivelse snarere enn en strategi, og få utvalget har snakket med opplevde dokumentet som praktisk nyttig for PRTets arbeid. Det ble først og fremst oppfattet

som tre departementers forsøk på å samordne intensjoner, men ga ingen klare føringer for samhandlingen på bakken.

## 8.2 Militær innsats

Det opprinnelige hovedmålet med PRTet i Faryab var å bidra til stabilisering for å berede grunnen for styrket sentral kontroll, statsbygging og utvikling. Denne ambisjonen ble stadig mer urealistisk etter hvert som sikkerhetssituasjonen forverret seg. Betingelsene for å oppnå resultater var ikke til stede, og tiden var uansett for knapp. Fra 2007 forsøkte PRTet å tilpasse seg ISAFs nye opprørsstrategi, som var i konflikt med norske politiske føringer for sivilt-militært samarbeid. Å håndtere trusler med utspring i Ghormach i naboprovinen Badghis ble i denne fasen et viktig norsk anliggende. De militære operasjonene kunne gi positivt effekt på kort sikt, men knapt noen på lengre sikt. Fra 2009 og til uttrekningen i 2012 inngikk PRTet i bestrebelsene på å overføre sikkerhetsansvaret til afghanske myndigheter. Mentorering (opplæ-

<sup>37</sup> Notat fra UD til statssekretærutvalget, «Statssekretærutvalget for Afghanistan. Reise 2011. Strateginotat», 14. juli 2007; e-post i UD, «Statssekretærbesøk til Afghanistan 26. - 30. september», 20. mai 2007 og notat i UD, «Statssekretærutvalget for Afghanistan», 11. desember 2013.

<sup>38</sup> Utvalgets høringer, 12. november og 11. desember 2015; FD, «Operativ Plangruppe – anbefaling om hovedinnretning av norske styrkebidrag til operasjoner i utlandet 2010 – 2012», 14. juni 2008.

<sup>39</sup> FD, «Operativ Plangruppe – anbefaling om hovedinnretning av norske styrkebidrag til operasjoner i utlandet 2010 – 2012», 14. juni 2008.

<sup>40</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Faryab. Fremtidig norsk innsats», 22. januar 2009.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Regjeringen, «Strategi for helhetlig innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan», 12. juni 2009.

<sup>43</sup> Oma 2014, s. 129.

ring) ble nå hovedoppgaven. Samtidig kom amerikanske styrker til regionen, primært for å ferdiggjøre den strategisk viktige Ringveien.

### 8.2.1 Første fase fra 2005: famlende oppstart, ingen strategi og opptakt til større opprør

Flere av utfordringene som preget den tidlige perioden fulgte PRTet i hele innsatsperioden. Dette gjaldt spesielt fraværet av strategiske føringer for PRTets sivile og militære innsats, samt vanskelighetene med å omsette linjen om et sivil-militært skille i praksis.

Det forelå ingen strategi eller detaljerte føringer for hva PRTet skulle gjøre i Faryab – verken fra ISAF eller norske myndigheter. Flere i Forsvaret hadde forventet at ISAFs Regionkommando Nord skulle gi tydelige føringer for PRTets arbeid. Da heller ikke Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) kom med klare føringssignaler, fikk norske PRT-sjefer stor handlefrihet innenfor rammen av NATOs operasjonsplaner. Denne friheten skulle gi PRT-sjefene fleksibilitet. Forsvarssjefen understreket at det var den enkelte avdelings-sjefen og PRT-sjef som hadde best forutsetninger for å formulere oppdrag til sine avdelinger.<sup>44</sup> Norge sto i så måte ikke i en særstilling.<sup>45</sup> Graden av nasjonale føringer varierte likevel noe.

Enkelte PRT-sjefer påpekte at fravær av føringer både fra ISAF og FOH gjorde arbeidet svært vanskelig.<sup>46</sup> Dette gjaldt særlig i den andre fasen av den militære innsatsen, da norske myndigheter godkjente NATOs metode for opprørsbekjempelse COIN og samtidig tok avstand fra de virkemidlene COIN la til grunn, nemlig tett samarbeid mellom sivile og militære aktører (se også kapittel 3).

En ytterligere utfordring i denne fasen som vedvarte i hele perioden, var de hyppige rotasjonene. Hver PRT-sjef skulle på seks måneder sette seg inn i situasjonen på bakken, etablere relasjo-

ner til lokale makthavere og håndtere forventninger og utfordringer på bakken. De hyppige rotasjonene gjorde relasjons- og tillitsbygging vanskelig og bidro til manglende kontinuitet i alle ledd av innsatsen. Korte stasjoneringer både på sivil og militær side var et gjennomgående problem i Afghanistan for de fleste deltakende land.

Det første året var sikkerhetssituasjonen i Faryab relativt rolig. De militære rekognoserings- og informasjonsinnhentingslagene (*Mobile Observation Teams*, MOT) kunne relativt lett ta seg rundt i provinsen. Disse lagene møtte lokalsamfunn i Faryab med store behov og forventninger om sivil bistand. Det ønsket flere militære å gjøre noe med.

Flyktninghjelpen var den eneste norske NGOen i Faryab på dette tidspunktet. Utenriksdepartementet hadde ingen prioritert bistandsinnsats i provinsen. Det finske militære bidraget som på dette tidspunktet var del av PRTet, hadde imidlertid midler til mindre sivile prosjekt. PRT-sjefen ønsket også at norske styrker kunne disponere slike midler og søkte generalinspektøren for Hæren om penger. PRT-ledelsen fikk tilslag på denne anmodningen. I 2005 og 2006 disponerte PRT-sjefen omkring tre millioner kroner.<sup>47</sup> Med disse midlene bidro PRTet blant annet med utstyr til et sykehus i byen (se boks 8.5), brønnboring og oppussing av en lokal moské. Denne typen sivile tiltak var i tråd med tenkning i tradisjonell opprørsbekjempelse, der sivil bistand skulle bidra til å skape tillit til de militære styrkene i sivilbefolkningen. Dette igjen skulle bidra til både styrkebeskyttelse og støtte til sentralmyndighetene, som var deres oppdragsgivere (se kapittel 3).

I 2006 kom det nyopprettede statssekretærutvalget for Afghanistan på besøk til PRTet.<sup>48</sup> Besøket ble opptakten til en sterkere vektlegging av det sivil-militære skillet. Utenriksdepartementet ønsket ikke at norske styrker skulle ha bistandsmidler til disposisjon, slik de under besøket fikk vite at de hadde. En slik ordning var ikke i henhold til de politiske føringene som norske myndigheter etablerte tidlig i engasjementet (se kapittel 3). Forsvaret stoppet derfor i slutten av 2006 utbe-

<sup>44</sup> Notat fra forsvarssjefen til forsvarsministeren, «Vurdering av PRT Meymanehs Oppdragsløsning», 18. september 2008; Melding fra NATO-delegasjonen, «NATO-Afghanistan – Policy for regionale stabiliserings- og gjenoppbyggingslag – taushetsprosedyre», 11. juni 2008.

<sup>45</sup> Christoff Luehrs, «Provincial Reconstruction Teams – a literature review», *PRiSM 1*, nr. 1, 2009, ss. 95-102.

<sup>46</sup> Gradert erfaringsrapport, sitert i kapittel 12 i denne NOUen.

<sup>47</sup> E-postutveksling med tidligere PRT-sjefer, «Afghanistanutvalget», 25. januar 2016.

<sup>48</sup> Ambassaden i Kabul, «Virksomhetsplan for 2007» og samtale med UD-ansatt, 22. januar 2016.



#### Boks 8.4 Sivil-militær støtte til provinssykehuset i Maimana og det såkalte «anestesiprojektet»

I 2006 tok PRT-ledelsen initiativ til å styrke det lokale sykehuset i Maimana. PRTet ga bort medisinsk utstyr, mens utsendt militær sanitet ga lokalt helsepersonell opplæring i håndteringen av utstyret. Til dette arbeidet brukte PRTet egne midler stilt til rådighet av generalinspektøren i Hæren. En befarings av Forsvarets sanitet (FSAN) på sykehuset i Maimana i slutten av 2007 viste at det avgitte utstyret krevde mer strøm enn det lokale strømmettet kunne levere. Bruksanvisninger forelå bare på norsk og det var i liten grad gitt opplæring i vedlikehold.

FSAN hadde våren 2006 et anesthesi-prosjekt, der ledig kapasitet blant Forsvarets utsendte helsepersonell i Mazar-i-Sharif og Maimana skulle bidra til å styrke anestesikompetansen ved de lokale sykehusene. Anestesiprojektet fikk 1,2 millioner kroner i støtte fra UD i 2006, og ble gjennomført i samarbeid med WHO og det afghanske helseministeriet (Ministry of Public Health, MoPH). I desember 2007 etterlyste ambassaden i Kabul en bedre forankring av prosjektet i de afghanske helsemyndighetene og andre helseaktører i provinsen. UD videreførte ikke den økonomiske støtten til sanitetsprosjektet. Rapporten til FSAN om forholdene ved sykehuset medførte derimot at Forsvarets operative hovedkvarter (FOHK) i mars 2008 ga PRTet ordre om at de skulle prioritere prosjektet, med oppgradering av sykehuset og økt opplæring. Det var flere utfordringer knyttet til dette.

Der både sykehus- og anestesiprojektet i utgangspunktet var et tiltak for å utnytte ledig medisinsk kapasitet i PRTet, kunne det også svekke beredskapen i leiren. I Forsvaret var det forskjellige vurderinger om i hvilken grad beredskapen ble møtt. Sikkerhetssituasjonen

ble også verre og sanitetspersonellet måtte ha med seg styrkebeskyttelse. Styrkebeskyttelsens synlige tilstedeværelse på sykehuset ble av enkelte afghanere oppfattet negativt. Ambassaden hevdet videre at militærets engasjement ved sykehuset var i strid med de politiske føringene om et sivil-militært skille. I den grad beredskapen ble vurdert som god og sikkerheten tillot det, drev norsk medisinsk personell opplæring på sykehuset til det makedonske legeteamet overtok i PRTet i 2009.

Anestesiprojektet ble i all hovedsak videreført i Mazar-i-Sharif fra 2008. Ved sykehuset i Mazar-i-Sharif var prosjektet bedre forankret med god støtte i sykehusledelsen og styrkebeskyttelsen ble ikke oppfattet like sjenerende som i Maimana.

I en felles henvendelse til FD, UD og Helsedepartementet i desember 2009 om videreføring av anestesiprojektet, skrev departementsråden i FD at prosjektet hadde vært et vellykket «militært sideprodukt». Samtidig ble det understreket at «det har ingen fremtid som militært forankret prosjekt, men må eventuelt forankres som et bistandsopplegg fra norsk helsevesen til afghansk helsevesen». UD og Helsedepartementet ønsket ikke videreføring, og prosjektet ble avsluttet i 2012.

Kilder: Melding fra Forsvarets Sanitet/MUKS, «Videreføring av Anestesiprojektet ved Balkh Provincial Hospital og oppdatering Sykehusprosjektet i Maymaneh», 10. februar 2008; meldinger fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Norwac og anestesiprojektet. Vurdering», 4. desember 2007; «Sykehusprosjektet i Maimana og Anestesiprojektet», ukjent dato; melding fra FD, «Anestesiprojekt i Afgh», 8. desember 2009; Gunhild Hoogensen Gjorv, «An Evaluation of the Norwegian Civil-Military Anesthesiology Project in Afghanistan, 2006-2012», *Septentrio Reports*, 0 (3), 2016.

taling av midler som de militære styrkene kunne disponere til sivile prosjekter.<sup>49</sup> Samtidig fortsatte prosjekter utført av militære også etter 2006. To eksempler på dette er oppgraderingene av det lokale sykehuset og det såkalte «anestesiprojektet», som er omtalt i boks 8.4. Disse prosjektene er

eksempler på at det sivil-militære skillet i praksis ikke alltid ble overholdt verken fra sivil eller militær side.

En skjellsettende hendelse som ble opptakten til økt oppmerksomhet om sikkerheten i PRT-leiren, var angrepet på leiren den 7. februar 2006. PRTet lå inne i en gammel bankbygning i Maimana by og ble angrepet av en stor folkemengde. Seks norske soldater ble såret. Angrepet kom

<sup>49</sup> E-postutveksling med tidligere PRT-sjefer, «Afghanistan-utvalget», 25. januar 2016.





Figur 8.7 Angrepet på «Banken» i februar 2006 viste at PRTet ikke var satt opp for å håndtere slike sikkerhetsutfordringer. I 2007 flyttet PRTet til et sikrere område utenfor Maimana sentrum.

Foto: Forsvaret

etter publiseringen av karikaturtegninger av profeten Mohammed i den danske avisen Jyllands-Posten. Også andre byer i Afghanistan opplevde liknende opptøyer. Selv om angrepet ikke ble tolket som et uttrykk for en generelt vanskeligere sikkerhetssituasjon, avslørte det at PRTet ikke var satt opp for å håndtere slike utfordringer. Angrepet på «Banken» førte til at sikkerheten i oppdraget i Faryab fikk større oppmerksomhet.<sup>50</sup> I 2007 flyttet PRTet ut av Maimana sentrum til et område nær flyplassen rett utenfor byen, som var sikrere. Den nye leiren etablerte et strengere sikkerhetsregime som økte avstanden mellom lokalbefolkningen og PRTet.

Angrepet reiste også spørsmål ved planleggingen av sanitetsbidragene til leiren. Forsvaret hadde i utgangspunktet ikke planlagt for en sanitetskomponent som kunne håndtere krigsrelaterede skader. Mangelen på medisinsk personell hadde vært stor siden Norge overtok ledelsen av PRTet. Sjefen for Forsvarets sanitet kritiserte åpent legesituasjonen for de norske styrkene i Nord-Afghanistan etter angrepet på «Banken».<sup>51</sup> FD hadde store vanskeligheter med å rekruttere kirurger til PRTet.<sup>52</sup> Dette skyldtes blant annet at Faryab på dette tidspunktet var relativt sett rolig og skadene

få. For kirurger er lange opphold uten relevant operasjonsarbeid ikke ønskelig. Det krever hyppig praksis å opprettholde kirurgikompentansen. Skillet mellom sivil og militær aktivitet førte blant annet til at PRT-ledelsen som oftest ikke ga kirurgene tillatelse til å operere lokalbefolkning som trengte hjelp. Det skulle kun sivile aktører gjøre. Dermed var det i de første årene lite relevant praksis for kirurger i leiren. Først i 2008 sendte Forsvaret sanitetshelikoptre og kirurgiske team.

### 8.2.2 Andre fase fra 2007: endring i PRTets operasjonsmønstre

I 2006 og 2007 forverret sikkerhetssituasjonen seg i hele Afghanistan. Det gjaldt spesielt i sør, men også i Faryab ble opprøret sterkere. Det medførte en endring i PRTets operasjonsmønstre. MOTene og større enheter som senere fikk navnet *task units*, oppsøkte oftere urolige områder og kom hyppigere i stridskontakt med opprørere.<sup>53</sup> Resultatet ble en rekke såkalte «nålestikkoperasjoner» – operasjoner der styrkene på grunn av ressursmangel etter kort tid måtte trekke seg ut av områdene der de hadde nedkjempet opprørere. Så snart styrkene var ute, kom opprørerne tilbake.<sup>54</sup>

PRTets begrensede militære ressurser tillot ikke et utstrakt nærvær i provinsen. Det gjorde det vanskelig å støtte afghanske myndigheter med å holde kontroll over et voksende opprør. I denne situasjonen skapte fraværet av klare strategier og mål fra ISAF og norske myndigheter opplevelsen for enkelte PRT-sjefer av å operere i et vakuum. Når en stadig verre sikkerhetssituasjon skulle håndteres med knappe militære ressurser, ble korte nålestikkoperasjoner ofte den antatt best egnede måten å holde en viss kontroll med opprørerne på.<sup>55</sup>

Distriktet Ghormach i naboprovinen Badghis var ett av de urolige områdene der norske styrker fra siste halvdel av 2007 ble involvert i stadig flere offensive operasjoner. Det var problematisk at Ghormach lå i en annen provins. Dette skulle bli forsøkt løst ved å innlemme Ghormach i Faryab. Men heller ikke det ga annet enn kortvarig positiv effekt.<sup>56</sup>

<sup>50</sup> Notat fra FD til forsvarsministeren, «Anbefaling på langsiktige tiltak for å bedre sikkerheten ved PRT Meymaneh», 6. april 2006.

<sup>51</sup> Roy Andersen, *Fra Grøtavær til Ghormach*, Lysaker: Dinamo, 2011, s. 180; se også Oma, 2014, s. 113ff.

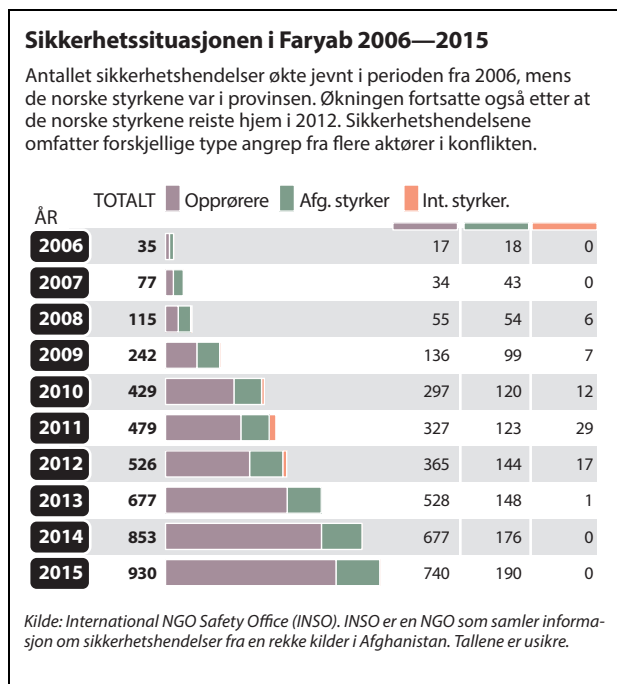
<sup>52</sup> Notat fra FD til forsvarsministeren, «Infanteristyrke til PRT Meymaneh», 28. januar 2008 og «Anbefaling på langsiktige tiltak for å bedre sikkerheten ved PRT Meymaneh», 6. april 2006.

<sup>53</sup> Samtale med ansatt i Forsvaret, 17. februar 2016, Oma 2014, s. 138.

<sup>54</sup> Utvalgets høring, 19. oktober 2015.

<sup>55</sup> Utvalgets høringer, 21. oktober, 19. november og 21. november 2015; utvalgets høring, 28. januar 2016.

<sup>56</sup> FD, «Erfaringer fra norsk PRT-deltakelse i Afghanistan», 8. oktober 2004.



Figur 8.8 Sikkerhetssituasjonen i Faryab 2006–2015

Operasjonene i Ghormach var et forsøk på å få bukt med den voksende uroen i Faryab-provinsen som var antatt å ha sitt utspring i dette distriktet. Ghormach, som er svært fattig med hovedsakelig pashtunsk befolkning, var overlatt til seg selv i den ellers tadjiker-dominerte Badghis-provinsen. En viktig del av den strategisk viktige Ringveien i Afghanistan gikk gjennom Ghormach, og det var i sentralmyndighetenes og ISAFs interesse å ferdigstille denne. I distriktet var det også viktige ruter for smugling nordover til Sentral-Asia.

ISAFs grenser mellom de regionale kommandoene, og PRTene innen disse, fulgte afghanske administrasjonsgrenser. Ghormach i Badghis falt derfor utenfor ansvarsområdet til det norske PRTet. Det spanske PRTet i Badghis, som lå i ISAFs Regionkommando vest (RC-W), var imidlertid avskåret fra Ghormach av en fjellkjede. Distriktet var langt lettere tilgjengelig fra Faryab. Det spanske PRTet hadde heller ikke tatt initiativ til å gjøre noe med situasjonen i Ghormach.

Etterretningstjenesten og Etterretningsbataljonen var i 2007 uenige om hva som lå bak uroen i Ghormach.<sup>57</sup> Etterretningsbataljonen mente Taliban-grupper var aktive og opererte ut fra distriktet. Etterretningstjenesten leste på dette tidspunktet uroen som utslag av lokale konflikter i et distrikt preget av fattigdom, smugling og annen kri-

<sup>57</sup> Etterretningstjenesten – presentasjon for Forsvarssjefen, «Baghdis & Faryab», 31. oktober 2008.

minalitet. Etter hvert som sikkerhetssituasjonen forverret seg og Taliban-tilstedeværelsen økte, bekreftet også Etterretningstjenesten at Taliban hadde kommet til distriktet. Dette stemte med lesningen av uavhengige kilder, som siden 2007 hadde påpekt at Taliban var på vei nordvestover.<sup>58</sup>

I løpet av 2007 og 2008 gjennomførte PRTet to store operasjoner i Ghormach, begge under Regionkommando nord og i samarbeid med afghanske og amerikanske sikkerhetsstyrker. Den første ble innledet høsten 2007 under ISAF-kommando og i samarbeid med den afghanske hæren (ANA). UNAMA og provinsmyndighetene deltok i planleggingen.<sup>59</sup> Operasjonen fikk navnet *Harakate Yolo II* og involverte nærmere 2 000 soldater, inkludert MOT Navy<sup>60</sup> og omkring 150 soldater fra Hærens 2. bataljon utstyrt med CV90 stormpanservogner.<sup>61</sup>

Harekate Yolo II var en umiddelbar militær suksess. I månedene etter operasjonen gjennomførte det lokale UNAMA-kontoret i samarbeid med ambassaden i Kabul og bistandsorganisasjonen ACTED (*Agency for Technical Cooperation and Development*) en feltstudie i Ghormach med sikte på bistandsinnsats i området. Den påfølgende vinteren delte Verdens matvareprogram (WFP) ut nødhjelp i distriktet.<sup>62</sup> Den 1. april 2008 startet ACTED et ettårig program med støtte fra UD, og innsatsområder ble identifisert i samarbeid med lokale myndigheter.

De positive effektene av Harekate Yolo II ble imidlertid kortvarige. De afghanske sikkerhetsstyrkene som skulle holde området etter operasjonen, ble ikke stående. De var svakt satt opp og hadde lite opplæring og utstyr. De var også preget av interne interessekonflikter og manglende lojalitet til sentralmyndighetene. Mange av de afghanske soldatene ønsket ikke å risikere livet i et avsideliggende distrikt for å styrke en sentralmyn-

<sup>58</sup> Se bl.a. Antonio Giustozzi «Tittel evt: Koran, Kalashnikov and Laptop – The Neo-Taliban Insurgency in Afghanistan, New York: Columbia University Press, 2007.

<sup>59</sup> Utvalgets høring, 19. desember 2015.

<sup>60</sup> Military Observer Team (MOT) var små patruljer på seks til åtte personer. MOTenes oppdrag var å samle informasjon til PRT-sjefen ved å reise rundt i provinsen for å observere og snakke med folk. Dette var ikke en kampavdeling, og de måtte be om flystøtte eller assistanse fra utrykningsstyrker om de sto fast i vanskelige situasjoner. MOT Navy var et observasjonslag bestående av personell fra Kystjegerkommandoen, og ble etablert i forbindelse med at Norge overtok ledelsen av PRT Maimana i 2005.

<sup>61</sup> Andersen, 2011, s. 174.

<sup>62</sup> Egil Thorsås, «Om sverd og skjold, militær-humanitær innsats og en verden på egne premisser – Debatten i Norge sett fra Faryab», upublisert artikkel basert på erfaringer fra PRTet, 2008.



Figur 8.9 Norsk soldat i samtale med lokalbefolkningen. Forventningene lokalt til hva de norske militære styrkene kunne utrette var ofte store. I begynnelsen av innsatsen boret norske styrker brønner for lokalbefolkningen. Slik praksis ble stanset som følge av linjen om et sivil-militært skille.

Foto: Per Arne Juvang/Forsvaret

dighet som syntes å gjøre lite for dem. Flere norske soldater har senere vist til en rekke utfordringer ved gjennomføringen av slike operasjoner i samarbeid med afghanske styrker. De afghanske styrkene var ofte dårlig trent, møtte ikke opp eller forsvant midt under operasjoner. Flere opplevde at det å involvere lokale myndigheter og afghanske militære i planleggingsprosessen innebar at operasjonsplanene ble lekket til Taliban eller andre opprørere.<sup>63</sup> Dette illustrerer noen av dilemmaene som møtte norske militære i arbeidet med å støtte lokale myndigheter.

Våren 2008 var Ghormach-distriktet igjen urolig. I mai 2008 gjennomførte det norske PRTet, støttet av afghanske og andre ISAF-styrker, operasjon *Karez*, den andre store operasjonen mot opprørere. Heller ikke denne operasjonen hadde langvarige effekter. ACTEDs sivile innsats måtte utsettes i to måneder som følge av operasjonen fordi ACTED ikke ønsket å utsette personellet for risikoen som en offensiv militær operasjon medførte.<sup>64</sup> Senere fortsatte ACTED sitt arbeid i Ghormach. Sommeren 2011 hadde situasjonen i distriktet blitt så vanskelig at organisasjonen trakk ut sine medarbeidere og avsluttet programmet i distriktet.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Utvalgets høring, 28. januar 2016.

<sup>64</sup> Utvalgets høringer, 17. august og 14. desember 2015; melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Oppdatering på sivile og militære forhold i Faryab og nord Afghanistan», 23. mai 2008; Thorås, 2008.

<sup>65</sup> E-post fra tidligere leder av ACTED Afghanistan, 18. november 2015.

Det var krevende for norske styrker å håndtere et distrikt som ikke lå under eget ansvarsområde. Norske styrker måtte ha tillatelse både fra egen regionkommando og Regionkommando vest ved grensekryssing i operasjoner som ikke var iverksatt av COMISAF. Behovet for formell tillatelse ved grensekryssing reduserte også ISAFs effektivitet, samtidig som det gjorde styrkenes operasjoner enda mer forutsigbare for opprørerne. Det norske PRTet var også avhengig av støtte fra tyske hurtigreaksjonsstyrker og tyske sanitetshelikoptre under Regionkommando nord. Tyske styrker kunne bare operere utenfor Nordkommandoens ansvarsområde i krisesituasjoner, såkalte *in extremis* situasjoner.<sup>66</sup> Tyske myndigheter ønsket ikke å gjennomføre operasjoner i Ghormach. De fryktet det kunne føre til kamphandlinger og dermed gå ut over det restriktive mandatet som den tyske Forbundsdagen hadde gitt tyske styrker i ISAF.<sup>67</sup>

Grensen var også en hindring for norske styrkers mentorering av og fellesoperasjoner med afghanske styrker.<sup>68</sup> Verken Regionkommando vest eller Regionkommando nord hadde tatt initiativ til å håndtere utfordringene i Ghormach. Norske myndigheter så derfor behov for selv å søke en løsning. Et forslag som avtegnet seg, var å flytte provinsgrensene og innlemme Ghormach i Faryab-provinsen. Dermed ville Ghormach komme under norsk ansvar. Dette ville muliggjøre en endring av Regionkommando nords ansvarsområde uten for store politiske konsekvenser i Tyskland.

Innlemmelsen av Ghormach var omstridt, og beslutningsprosessen rundt den er uklar. Dokumenter fra forsvarssjefen og FD, som anbefalte innlemmelse, tilskrev i 2008 afghanske myndigheter initiativet uten nærmere spesifisering.<sup>69</sup> Det har ikke lyktes utvalget å framskaffe ytterligere

<sup>66</sup> Melding fra FD til forsvarsattachéen i Berlin, «Gjennomføring av operasjoner i grenseområdet mellom Faryab og Bagdis provinser i Afghanistan – tyske begrensninger og norske synspunkter», 19. mai 2008.

<sup>67</sup> Notat fra FD til forsvarsministeren, «Anbefaling av tiltak i forbindelse med mulig grensejustering mellom RCW og RCN», 3. november 2008.

<sup>68</sup> Notat fra forsvarssjefen til forsvarsministeren, «Situasjonen i grenseområdet Ghormach – konsekvenser for PRT Meymaneh og nødvendige tiltak», 7. november 2008.

<sup>69</sup> Notat fra forsvarssjefen til forsvarsministeren, «Situasjonen i grenseområdet Ghormach – konsekvenser for PRT Meymaneh og nødvendige tiltak», 7. november 2008; notat fra FD II til forsvarsministeren, «Situasjonen i Grenseområdet Ghormach – utkast til innlegg i DUUK», 27. november 2008; notat fra FD II til forsvarsministeren, «Situasjonen i grenseområdet i Ghormach – utkast til håndnotat til R-notat», 28. november 2008.



opplysninger om et slikt initiativ. Så vidt utvalget forstår, var provinsmyndighetene skeptiske til innlemmelse. Samtidig ønsket guvernøren at noe skulle gjøres med distriktet for å hindre at uroen spredte seg ytterligere i Faryab.<sup>70</sup>

På norsk side ble arbeidet for å innlemme Ghormach i Farayb igangsatt høsten 2008. FD påtok seg en pådriverrolle.

Det synes å ha vært enighet på norsk side om at problemene i Ghormach ikke kunne løses med kortvarige operasjoner som Harekate Yolo II og Karez. Det var imidlertid delte meninger i FD og Forsvaret om hva det beste alternativet var. I et notat til forsvarsministeren tidlig i november 2008 vurderte forsvarssjefen tre alternativer. Det første var den overnevnte tilnærmingen med offensive operasjoner. Det andre var en «passiv tilnærming» der man lot situasjonen utvikle seg uten inngripen fra PRTet med kryssing av provinsgrensen. Det tredje og foretrukne alternativet i forsvarssjefens vurdering var en «aktiv tilnærming» med grensejustering og en mer regelmessig tilstedeværelse av norske og afghanske styrker.<sup>71</sup> En grensejustering ville tillate PRTet å ha styrker jevnlig til stede for å hindre maktvakuum som opprørselementene kunne utnytte. Forsvarssjefen påpekte også at overfor tyske myndigheter måtte målet være å få aksept for at grensen burde endres med basis i fagmilitære vurderinger. I sin påtegning på notatet understreket forsvarsministeren notatets vektlegging av at situasjonen i Ghormach ikke måtte ende som et norsk ansvar alene.<sup>72</sup>

Tyskland var som nevnt ovenfor skeptisk til en endring av Regionkommando nord's grense.<sup>73</sup> FD ledelsen og norske diplomater i Berlin forsøkte derfor å overtale tyske myndigheter til å godta en utvidelse. Først da den norske forsvarsministeren sendte et brev til den tyske forsvarsministeren gikk tyske myndigheter med på grenseendringen.<sup>74</sup> Deretter gikk ting raskt. Den 27. november 2008, kun én uke senere, undertegnet Karzai et dekret som midlertidig innlemmet Ghormach i Faryab.<sup>75</sup> For Karzai var politiske hensyn overordnet; han hadde sørget for at Ghormach fortsatt

skulle være registrert som valgkrets i Badghdis, selv om Faryab ellers fikk det administrative ansvaret. For Norge var grensejusteringen også viktig i et allianseperspektiv. Den signaliserte at selv om regjeringen vegret seg mot å sende styrker til kamp i sør (se kapittel 3), var Norge villig til å møte de voksende utfordringene i nordprovinser der Norge hadde lederansvaret.

PRTet etablerte vinteren 2009 en framskutt base i Ghormach der både norske og afghanske soldater var utplassert. Selv om hensikten med innlemmelsen av Ghormach ifølge forsvarssjefen ikke var offensive operasjoner, kom norske styrker i 2009 og 2010 i harde kamper i distriktet. Innlemmelsen forbedret ikke sikkerhetssituasjonen i Faryab, som tvert imot ble verre i løpet av de to påfølgende årene. Ingen norske soldater ble drept i operasjonene i Ghormach, men flere mistet livet i kamper i nærliggende distrikter.

Det kan hevdes at forverringen ville kommet uansett og skyldtes Talibans økende virksomhet i området uavhengig av PRTets nye tilnærming. Det kan også argumenteres for at innlemmelsen utløste en ny runde i eskalering av konflikten. «Vi sparket borti en maurtue», som en norsk offiser senere sa.<sup>76</sup> Det kan uansett settes spørsmålstejn ved de norske vurderingene av hvilke ressurser som måtte til for å stabilisere Ghormach. Operasjonene Harekate Yolo II og Karez viste at betydelige militære ressurser var nødvendig for å holde et så urolig område som Ghormach. Styrker av denne størrelsen kunne verken norske eller afghanske myndigheter holde i distriktet over tid. Ved å ta ansvaret også for Ghormach kan det derfor synes som norske myndigheter lot umiddelbare sikkerhetsbehov gå foran realistiske ressursvurderinger.

### 8.2.3 Tredje fase fra 2009: Mentorering og amerikanske styrkers inntreden

I samsvar med føringene fra NATO-toppmøtet i Bucuresti i 2008 konsentrerte de norske styrkene fra 2009 det meste av innsatsen om trening og opplæring av afghanske styrker. Dette var ledd i ISAFs planer om å overlate ansvaret for sikkerheten i landet til afghanske myndigheter og sikkerhetsstyrker innen utgangen av 2014. Etter først å ha vektlagt stabilisering og gjenoppbygging, og deretter opprørsbekjempelse, skulle PRTene nå

<sup>70</sup> Samtale med UD-ansatt, 18. mars 2016.

<sup>71</sup> Notat fra forsvarssjefen til forsvarsministeren, «Situasjonen i grenseområdet Ghormach – konsekvenser for PRT Meymaneh og nødvendige tiltak», 7. november 2008; Oma 2014, s. 125.

<sup>72</sup> Notat fra forsvarssjefen til forsvarsministeren, «Situasjonen i grenseområdet Ghormach – konsekvenser for PRT Meymaneh og nødvendige tiltak», 7. november 2008.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Situasjonen i Grenseområdet Ghormach – utkast til brev til Tysklands forsvarsminister», 20. november 2008.

<sup>75</sup> Dokument som fastsetter midlertidig innlemmelse av Ghormach i Faryab fra direktoratet for lokalt styresett (IDLG) til presidentens kontor, datert 25. august 1387 (2008).

<sup>76</sup> Utvalgets høringer, 17. juni og 18. juni 2015.

### Boks 8.5 Operasjoner i Orthepadalen

Operasjonene i denne dalen er mindre kjente, men illustrerer noen dilemmaer norske styrker møtte i Faryab og mulige konsekvenser for lokalbefolkningen. Så lenge internasjonale styrker ikke hadde ressurser til å «holde» et område og måtte trekke seg ut, kom opprørerne tilbake. Dette var en stor belastning for lokalbefolkningen.

Orthepadalen ligger nord for Maimana. Gjennom dalen gikk en viktig transportrute for blant annet smuglere i nærheten av Ringveien. Den som kontrollerte dette dalføret hadde også i praksis kontroll med den delen av Ringveien som gikk forbi PRT-leiren. Mens det norske PRTet brukte sine ressurser i Ghormach, tok Taliban gradvis over kontrollen av Orthepadalen, spesielt i den øverste og fattigste delen der pashtunerbefolkningen holdt til.

I 2011 ble trusselen fra dalen overhengende for PRTet, som i samråd med afghanske lokale myndigheter besluttet å gå inn i dalen for å drive opprørerne ut. Kort tid etter at de afghanske og norske styrkene trakk seg ut derfra, kom imidlertid Taliban tilbake og halshugget landsbyledere som de mente hadde samarbeidet med styrkene. Etter gjentatte oppfølgingsoperasjoner i dalen, fikk afghanske styrker og PRTet lokale stammeledere til å undertegne en avtale om å støtte lokale myndigheter. Sentralt i dette var etableringen av en Afghan Local Police (ALP) – kommando. For å understøtte opprettelsen av ALP, måtte norske styrker be amerikanske kolleger om å bidra med midler som kunne betale for denne lojaliteten og bidra med trening og utdanning. ALPen og dens støttespillere ble gjenstand for flere angrep i perioden som fulgte, spesielt når PRTet eller USA ikke hadde styrker i dalen, noe som medførte betydelig tap av afghanske liv.

bidra til overføring av sikkerhetsansvaret til afghanske styrker. De viktigste virkemidlene i dette mentoringsarbeidet var de såkalte OMLTene (Operational Mentoring and Liaison Team). Disse lagene besto av militært personell som skulle trene og lære opp afghanske soldater. Afghanske

myndigheters evne til å ivareta egen sikkerhet var det vesentlige i transisjonsfasen.

Selv om opplæring av afghanske sikkerhetsstyrker var nedfelt i Bonn-avtalen, hadde verken europeiske eller amerikanske styrker drevet mye opplæring av afghanske styrker siden 2003. Det hadde også tatt lang tid å rekruttere nok soldater til den afghanske hæren slik at et nasjonalt opplæringsprogram kunne implementeres. Det var først da USA annonserte uttrekkingen av sine styrker at satsningen på mentorering og oppbygging av afghanske sikkerhetsstyrker skjøt fart.

Fastsettingen av en dato for uttrekkingen av amerikanske styrker førte til at mange afghanske rekrutter skulle læres opp på svært kort tid. Fra-fallet blant rekruttene var stort. Mange uttrykte bekymring for kvaliteten på en afghansk hær preget av analfabetisme og etniske spenninger, kombinert med vekslende lojalitet til myndighetene og svært kort opplæringstid. Etter hvert som utenlandske mentorer ble drept av afghanske soldater, noe som ikke skjedde med norske mentorer, svekket dette ytterligere internasjonale styrkers tillit til styrkene de skulle bygge opp.<sup>77</sup> Andre utfordringer, som korrupsjon og politisering av styrkene, måtte også adresseres i oppbyggingen av en fungerende hær.

Selv om NATO hadde utviklet et felles rammeverk for mentorering, hadde det enkelte ISAF-land i praksis frie tøyler.<sup>78</sup> Norske myndigheter sendte allerede i 2006 et mentorlag til Kabul. I januar 2009 sendte Forsvaret for første gang et mentorbidrag til Faryab. Det var omkring 50 personer og skulle lære opp en afghansk infanteribataljon. Denne enheten var først lokalisert utenfor PRT-leiren i Camp Griffin, under amerikansk ledelse, men ble etter fire kontingenter slått sammen med PRT Maimana i desember 2010. De norske mentoringslagene fulgte afghanske styrker, trente dem og kjempet med dem.<sup>79</sup>

Mentorering bød på flere utfordringer for de norske styrkene. For det første hadde ikke ANA og ISAF et omforent felles fiendebilde. Mange offiserer i ANA ønsket å forberede seg på konven-

<sup>77</sup> Utvalgets høring, 25. januar 2016.

<sup>78</sup> Vegard Valther Hansen, Helge Lurås og Trine Nikolaisen, *Etter Beste Evne – om Forsvaret og deres afghanske partnere*, NUPI, 2012, s. 10; notat fra FD til forsvarsministeren; «Forberedelser i forbindelse med OMLT-bidrag», 25. september 2008; «Disponering av personell til OMLT», 30. mars 2008; internt notat til forsvarssjefen, «Økt støtte til trening av Afghan National Army», 26. juni 2007 og notat fra forsvarssjefen til forsvarsministeren, «NATOs operasjonskonsept for OMLT», 25. september 2008.

<sup>79</sup> F.eks. erfaringsrapport i Ferdaball, «Norwegian Operational Mentoring and Liaison Team 3», 21. juni 2010.

### Boks 8.6 Gender-innsats

De norske militære styrkene var underlagt retningslinjer fra både FN og NATO om håndtering av kvinner, fred og sikkerhet i internasjonale operasjoner. Norske myndigheter framla i 2006 en handlingsplan for oppfølging av FNs sikkerhetsresolusjon 1325 om kvinner fred og sikkerhet (og tilhørende resolusjoner). Gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 og tilhørende resolusjoner var også et viktig element i Faryab-strategien. Resolusjon 1325 tar utgangspunkt i at krig og konflikt rammer kvinner, menn, gutter og jenter ulikt, men at kvinners erfaringer og bidrag til konfliktløsning likevel i stor grad overses.

De første årene Norge ledet PRTet var regjeringens handlingsplan ikke inkludert i PRTets arbeid. Oppfølgingen varierte, og var ofte personavhengig. I praksis hadde PRTet kun kontakt med afghanske menn. Afghanske kvinner ble ikke konsultert eller involvert. Dette gjaldt også kvinner i offisielle posisjoner og valgte organ. Gender-perspektivet var heller ikke inkludert i plan- og rapporteringsverk. PRTet fikk sin første genderrådgiver i 2008, og vedkommende arbeidet 50 prosent som analytiker og 50 prosent som genderrådgiver. Svenske styrker derimot hadde allerede fra starten av innsatsen egne genderrådgivere i Afghanistan. De satte også etter hvert sammen kjønnsbalanserte lag før de reiste ut.

Fra høsten 2008 til våren 2009 bygget en gruppe norske kvinnelige soldater et nettverk blant kvinner i Maimana. Dette nettverket gikk tapt i de påfølgende kontingentene blant annet fordi disse manglet kvinnelige operatører. I 2010 kritiserte PRT-ledelsen mangelen på gender og likestillingskompetanse i PRTet. Ledelsen mente at norske styrker var for dårlig satt opp til å imøtekomme de norske politiske målsettingene om å vektlegge kvinner, fred og sikkerhet i alt internasjonalt engasjement. PRT-sjefen ba derfor Forsvaret om å etablere et såkalt Female Engagement Team (FET-team), som ISAF

benyttet i andre PRTer blant annet til innsamling av informasjon og kontakt med kvinner i lokalbefolkningen. Erfaringene fra disse lagene har vært blandede.

Enkelte av de militære genderrådgiverne utviklet egne kontaktnettverk blant shuraer i provinsen og bisto i å organisere egne møter for disse kvinnene. Flere av de kvinnelige soldatene som ble bedt om å delta i FET-lagene anså imidlertid at de ble rekruttert på grunn av kjønn, ikke sin kompetanse til å utføre gendarbeid. Kvinnene opplevde at de manglet kunnskap om gendarbeid og at målstyringen var uklar. Flere har også påpekt at føringene om et sivilt-militært skille førte til at norske genderrådgivere i liten grad gjennomførte aktiviteter rettet mot sivilbefolkningen. Noen bidro likevel til opprettelsen av et marked utenfor PRT-leiren med salg av produkter laget av lokale kvinner og etablering av lokale kvinnettverk.

Genderrådgivere og FET-team var nytt for norske styrker i Afghanistan. Arbeidet ble derfor ofte famlende og personavhengig. En viktig lærdom er at genderrådgivere alene, uten en bredt planverk og konkrete føringer for hvordan FNs resolusjoner om kvinner, fred og sikkerhet skal følges opp i felt, ikke utretter mye. Gendarbeid i operasjoner krever forankring i hele organisasjonen og bør planlegges nøye før utsendelse.

Kilder: Birgith Andreassen, Synne Holan og Bjørg Skotnes, «The Norwegian PRT in Meymaneh», i Louise Olsson og Johan Tejpar (red.), *Operational Effectiveness and UN resolution 1325 – Practices and Lessons from Afghanistan*, mai 2009, ss. 95–96; Cecilie Fleming, «Genderrådgivere i militære operasjoner» i Anita Scholseth (red.) *Gender i Forsvaret – fra teori til praksis*, Oslo: Abstrakt forlag, 2014, ss. 236–240; Sippi Azerbaijani-Moghaddam, *Seeking out their Afghan Sisters: Female Engagement Teams in Afghanistan*, CMI, 2014; utvalgets høring, 21. oktober 2015; samtale med svensk genderrådgiver, 7. april 2016 og Utenriksdepartementet, *Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsresolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet*, mars 2006, og påfølgende handlingsplaner.





Figur 8.10 Ringveien (i dag kalt Highway 1) er et over to tusen kilometer langt veistrekke som binder Afghanistans viktigste byer sammen. Å ivareta sikkerheten for å ferdigstille Ringveien som gikk gjennom Faryab (og Ghormach), var en sentral oppgave for PRTet.

Foto: Lars Magne Hovtun/Forsvaret



Figur 8.11 Norske politibidrag i Faryab: Sikkerhets-situasjonen gjorde det vanskelig for norske politi-tjenestemenn å ta seg rundt i provinsen for å lære opp afghansk politi. Bildet viser et politi-mentore-ringslag på vei ut til distriktet Pashun Kot.

Foto: Torbjørn Kjosvold/Forsvaret

sjonell krig, mens ISAF fokuserte på opprørsbe-kjempelse.<sup>80</sup> For det andre var vestlig militær planlegging ikke nødvendigvis egnet for afghanernes tilnærming til krigføring. For det tredje var det vanskelig å rekruttere kompetente tolker som kunne følge internasjonale styrker i strid.

OMLTene synes likevel i større grad enn andre styrkebidrag å ha vært forberedt på hvor komplekse maktstrukturene var helt ned på distriktsnivå, og hvordan man skulle forholde seg til en hær og et politi som i ulike former kanskje var tilknyttet disse konfliktene.<sup>81</sup> De norske OMLTene deltok i kamp med ANA for å skape fellesskapsfølelse og bedre stridsferdigheter. Selv under bedre betingelser ville opplæringstiden vært for kort til å ha nevneverdig effekt.<sup>82</sup>

I 2010 ankom nærmere 1 000 amerikanske soldater Faryab. Mange av dem flyttet inn i den norske leiren.<sup>83</sup> Tiltaket skyldtes først og fremst amerikanske bekymringer for manglende ferdigstilling av Ringveien i Ghormach-distriktet. Det norske PRTet og norske diplomater hadde i flere år understreket overfor COMISAF hvor alvorlige konsekvenser en fortsatt destabilisering av Nord-Afghanistan, herunder Faryab, kunne ha for resten av landet.<sup>84</sup> Ettersom de hardeste kampene lenge var i sør, viet COMISAF liten oppmerksom-

het til Nord-Afghanistan før sikkerhetssituasjonen ble meget alvorlig. Amerikanske styrker tok ved inntreden i 2010 hovedansvaret for Ghormach-distriktet, og førte en mer omfattende og offensiv militær kampanje mot opprørerne i provinsen enn de norske. Ringveien ble ferdigstilt, men sikkerhetssituasjonen fortsatte å forverre seg etter at amerikanske styrker gikk tyngre inn i Faryab.

Et prinsipielt skille mellom bistand og militær innsats inngikk ikke i amerikansk strategi. Den amerikanske statlige bistandsorganisasjonen USAID planla og gjennomførte prosjekter i tett samarbeid med amerikanske styrker. Selv om norske PRT-sjefer ikke hadde råderett over de amerikanske bistandsmidlene, kunne de i samråd med USAID og amerikanske militære identifisere hvor de mente det var behov for bistand.<sup>85</sup> Noen ganger ble amerikanske midler brukt til å betale landsbyledere for å få dem til å støtte de lokale myndighetene og holde opprørerne borte. Dette kan oppfattes som betalt beskyttelse også av norske styrker. Et eksempel på dette er forhandlinger med lokalbefolkningen i Orthapadalen, som beskrives i boks 8.5.<sup>86</sup> Også Latvia gjennomførte mindre CIMIC-prosjekter for å øke styrkens forsyningssikkerhet og redusere direkte trusler mot styrken gjennom tillitsbyggende aktivitet (se kapittel 4).

<sup>80</sup> Hansen, Lurås og Nikolaisen, 2012, s. 11.

<sup>81</sup> Utvalgets høringer, 25. januar og 17. februar 2016 og Oma, 2014, s. 134.

<sup>82</sup> Hansen, Lurås og Nikolaisen, 2012, s. 12–13.

<sup>83</sup> Notat fra FD til forsvarsministeren, «Amerikanske og afghanske styrkeoppbygging i nord-Afghanistan», 20. januar 2010.

<sup>84</sup> Utvalgets høring, 18. mars 2016.

<sup>85</sup> Utvalgets høringer 28. august og 28. oktober 2015; melding fra ambassaden i Kabul, «Amerikansk nærvær i Faryab», 30. august 2010.

<sup>86</sup> Utvalgets høring, 17. februar 2016.

### 8.3 Sivil innsats

Innenfor de gitte rammer var det svært vanskelig å styrke sentralmaktens kontroll i provinsen. Det handlingsrommet som fantes, ble heller ikke utnyttet fullt ut.

Utenriksdepartementet var som tidligere nevnt i utgangspunktet skeptisk til å prioritere bistand til Faryab-provinsen framfor øvrige provinser. Norsk bistand skulle primært bidra til å bygge en samlet afghansk stat. Dersom bistanden ble ulikt fordelt mellom provinsene på grunnlag av militær tilstedeværelse, risikerte man en ytterligere fragmentering av sentralstaten.<sup>87</sup> Norske myndigheter hadde allerede i 2005 advart mot dette. Samtidig hadde lokalbefolkningen og lokalmyndighetene i Faryab forventninger om at tilstedeværelsen av PRTet skulle skape utvikling. Norske myndigheter valgte derfor fra 2006 å kanalisere mer av bistanden til provinsen. For å fastholde prinsippet om nasjonal fordeling av bistanden, besluttet norske myndigheter i 2009 at kun opptil 20 prosent av den samlede norske bistanden kunne gå til provinsen. Resten av midlene skulle fordeles på kanaler rettet mot nasjonale tiltak. På denne måten forsøkte norske myndigheter å unngå at sikkerhetshensyn fikk for stor bæring på utviklingsinnsatsen. I volum ble den totale bistanden til Faryab likevel betydelig. Over én milliard norske kroner gikk til sivil innsats i provinsen i perioden 2001 – 2014.

Norske myndigheter hadde ikke en statlig bistandsorganisasjon som kunne gjennomføre utviklingsarbeidet i Faryab slik Storbritannia hadde gjennom sitt Department for International Development (DFID). Det norske Norad ble i 2004 omgjort til en rådgivende fagetat, og UD var selv ansvarlig for gjennomføringen. Som påpekt i kapittel 6, var forvaltningskapasiteten i UD generelt dårlig. Samtidig var få bistandsorganisasjoner etablert i Faryab da Norge besluttet å overta ledelsen av PRTet. FD uttrykte derfor tidlig at det var behov for å mobilisere norske NGOer for å sikre en sterk sivil tilstedeværelse som kunne bistå lokale afghanske myndigheter.<sup>88</sup> Gjennom blant annet øremerking av midler til prosjekter i Faryab fikk UD norske NGOer til å innlede arbeid i provinsen.<sup>89</sup> I 2010 støttet norske myndigheter

fire ulike internasjonale NGOer, ACTED, Kirkens Nødhjelp, Flyktninghjelpen og DACAAR (Danish Committee for Aid to Afghan Refugees). De skulle samlet sett iverksette tiltak, særlig innen utdanning og landsbygddutvikling, i Faryabs femten distrikter.<sup>90</sup> Disse NGOene flyttet prosjekter og ressurser til Faryab fordi norske myndigheter ønsket økt innsats der, ikke fordi organisasjonene på forhånd hadde identifisert spesielle behov i Faryab.<sup>91</sup> På denne måten hadde også sikkerhetspolitikken gjennom PRT-strukturen i Afghanistan innvirkning på NGOenes valg av innsatsområder. Det viste også at enkelte ikke-statlige organisasjoners valgfrihet og uavhengighet hadde begrensninger i Afghanistan. Et betydelig antall andre internasjonale og afghanske NGOer hadde også prosjekter i Faryab.<sup>92</sup>

Norske myndigheter la stor vekt på utdanning i Faryab. Antall skolebygninger i provinsen økte fra 197 i 2003 til 458 i 2014. Av disse ble 117 bygd med norske midler. Skolebyggingen var koordinert med det afghanske utdanningsministeriet, som i samarbeid med lokale myndigheter kartla behovet for skolebygg i provinsen. Den ikke-statlige organisasjonen Afghanistan Integrity Watch (IWA) har på vegne av utvalget undersøkt de 117 skolene som ble bygd med norske midler. IWA fikk tilgang til 77 av de 117 skolene i 13 distrikter i Faryab.<sup>93</sup> Undersøkelsen viser positive resultater for de skolene som er besøkt. De fleste er i bruk og har kvalifiserte lærere. Samtidig illustrerer den manglende tilgjengeligheten til nærmere 40 prosent av skolene hvor krevende det er å følge opp bistandsprosjekter i konfliktfylte områder som Faryab. Det har heller ikke vært mulig å gi gode indikasjoner på kvaliteten av utdanningen. En oversikt over de viktigste funnene fra undersøkelse foreligger i tekstboks 8.7.

#### 8.3.1 Bistand og den politiske økonomien i Faryab

Bistand griper inn i den lokale politiske økonomien, påvirker eksisterende maktbalanser og risikerer å skape nye konfliktlinjer.<sup>94</sup> Dette er beskrevet

<sup>87</sup> Ambassaden i Kabul, «Virksomhetsplan for 2007, ambassaden i Kabul», ukjent dato.

<sup>88</sup> Internt notat fra FD til statsråden, «Sivil innsats i norsk-ledet PRT i Meymaneh», 20. desember 2004; internt notat i FD, «Erfaringer fra norsk PRT-deltakelse i Afghanistan», 8. oktober 2004.

<sup>89</sup> Utvalgets høringer, 19. og 21. oktober 2015.

<sup>90</sup> E-post fra UD-ansatt, «Afghanistan – tilgang til oversikt bistandsprosjekt i Faryab», 17. mars 2016.

<sup>91</sup> Utvalgets høringer, 19. oktober og 14. desember 2015.

<sup>92</sup> National Area Based Development Program, «Faryab Provincial Profile», Ministry of Rural Rehabilitation and Development, 2012.

<sup>93</sup> Integrity Watch Afghanistan, *Faryab School Survey for the Norwegian Commission on Afghanistan*, mai 2016.

<sup>94</sup> Mats Berdal og Dominik Zauf (red.), *Political Economy of Statebuilding*, London, Routledge, 2013.

vet nærmere i kapittel 7. Dette kom også tydelig til uttrykk i Faryab.

Da norsk etterretning i 2010 beskrev årsakene til at pasthunerne i Ghormach angrep norske styrker, trakk analytikerne fram tre grunner. Pasthunerne vant legitimitet ved å slåss mot invasjonstyrken, de ville beskytte smuglerrutene og de mente staten norske myndigheter bidro til å bygge på provinsnivå favoriserte uzbekere og tajikere.<sup>95</sup> Anklager om favorisering av distrikter var vanlig i Faryab. Både NGOer og sivilt utsendte i PRTet ble kontaktet av lokale makthavere som krevde mer bistand til «sitt» distrikt.<sup>96</sup> Omkring en tredjedel av den norske bistanden til Faryab gikk til de mest urolige distriktene.<sup>97</sup> Ett av disse, Ghormach, var hovedsakelig befolket av pashtunere. Norske myndigheter forsøkte på denne måten å imøtekomme kritikken fra pasthunerne i Faryab ved å kanalisere penger til disse områdene. Samtidig kunne en slik politisk tilpasning av bistanden også anklages for å gi forrang til urolige distrikter framfor rolige. Dersom midlene ikke var godt kontrollert og forvaltet, kunne pengene bli en ytterligere konfliktårsak, slik som nevnt ovenfor.<sup>98</sup> Det var nettopp slik sikkerhetsdrevet bistandsinnsats Norge forsøkte å unngå. Dersom Norge ikke støttet pashtunske områder fordi de var urolige, ville UD også kunne anklages for å «straffe» pashtunere og prioritere å bygge opp en uzbekisk maktelite i provinsen. Slik sett risikerte norske myndigheter å trå feil både om de støttet urolige pashtunske områder og dersom de lot være. Inngående kjennskap til lokale maktforhold og brede lokale nettverk kan gjøre det lettere å håndtere denne type dilemma i utviklingsarbeidet (se kapittel 7).

Ambassaden i Kabul var kjent med problemstillingen.<sup>99</sup> Bruken av NGOer som gjennomføringspartnere var i så måte et forsøk på å tilpasse bistanden til de skiftende politiske realitetene på bakken. Noe av bakgrunnen for at flere av NGOene har lyktes i å gjennomføre prosjekter og programmer i en ellers stadig mer urolig provins, var nettopp deres kjennskap til den politiske økono-

mien og håndtering av lokale konflikter. Nettverk og forhandlinger skaffet organisasjoner som ACTED tilgang også i urolige distrikter som Ghormach. Tilgangen måtte imidlertid stadig reforhandles i lys av nye konfliktlinjer og lokale endringer.<sup>100</sup> Denne tilnærmingen kunne bidra til lokal utvikling på distriktsnivå, men ikke alltid lojalitet til lokalmyndighetene i Maimana eller sentralmyndighetene i Kabul.

### 8.3.2 Støtte til lokalt styresett

Bruken av ikke-statlige organisasjoner stred delvis mot prinsippet om afghansk nasjonalt eierskap. Utenriksdepartementet hadde i utgangspunktet som mål å styrke de lokale myndighetene slik at disse kunne levere tjenester til egen befolkning. Denne ambisjonen viste seg imidlertid vanskelig å gjennomføre på kort sikt. For det første blir budsjettallokeringer og prioriteringer til provinsene foretatt av de respektive ministeriene i Kabul. Å styrke og sikre en langvarig tjenestelevering krevde derfor først og fremst å styrke sentraladministrasjonen i Kabul, samt kommunikasjonen mellom sentrale og lokale myndigheter. I praksis var Faryab en liten post på sentralmyndighetenes budsjetter og kommunikasjonen mellom provinsmyndighetene i Faryab og Kabul var dårlig. For det andre var provinsmyndighetene i utgangspunktet svake. De hadde liten myndighet i distriktene, og korrupsjonen var omfattende i alle ledd av myndighetsapparatet.<sup>101</sup> For det tredje var mange aktører i de lokale myndighetsstrukturene også viktige lokale makthavere som ivaretok egne interesser. Selv om UNAMAs kontor i provinsen tidvis var godt ledet og hadde god kontakt med norske utsendte, var det svakt satt opp, med liten mulighet til å spille en koordinerende rolle eller være en støttespiller for de lokale myndighetene.<sup>102</sup>

Dette gjorde at norske myndigheter i stor grad likevel måtte bruke NGOer som gjennomføringspartnere i provinsen. Norske myndigheter var klar over at de dermed bidro til å skape parallelle strukturer til lokale myndigheter og tradisjonelle sivilt samfunnsstrukturer. Tanken var imidlertid

<sup>95</sup> E-tjenesten, «Spesialrapport: Faryab-provinsen, Afghanistan», 1. mars 2004.

<sup>96</sup> Utvalgets høringer, 11. august og 21. oktober 2015.

<sup>97</sup> E-post fra UD-ansatt, «Oversikt over prosjekter i Faryab frem til 2012», 4. januar 2016.

<sup>98</sup> Paul Fishstein og Andrew Wilder, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*, Feinstein International Centre: Tufts University, januar 2012; og tilhørende publikasjoner.

<sup>99</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Utrygghetens drivkrefter – forskningsfokus på Faryab», 12. september 2011.

<sup>100</sup> Utvalgets høring, 9. desember 2015.

<sup>101</sup> Utvalgets høringer, 28. august og 28. oktober 2015; melding fra UD, «Sivil innsats i norsk ledet PRT i Meymaneh», 20. desember 2004; melding fra ambassaden i Kabul, «FN. Afghanistan. Evaluering av UNAMA. Nordisk møte», 30. februar 2008.

<sup>102</sup> Utvalgets høring, 17. august 2015; UD, «Rapport fra besøk av prosjektgruppa for Faryab-strategi: 9.-10. desember 2008», 19. desember 2008.

### Boks 8.7 Skoleundersøkelsen i Faryab

I april 2016 besøkte Integrity Watch Afghanistan (IWA) 77 av de 117 skolene bygget med norske midler i Faryab. De øvrige 40 skolene var utilgjengelige på grunn av sikkerhetssituasjonen. Under besøkene har IWA observert skolebygningens forfatning og hvilke aktiviteter som fant sted. De har også intervjuet lærere og landsbybeboerne om skolesituasjonen i lokalområdet.

10 av de 77 skolene var ikke i bruk. I en av landsbyene undervises likevel elever etter myndighetenes læreplan. I de øvrige ni landsbyene var det ingen undervisning. Dårlig sikkerhet ble angitt som grunn for de fleste stengte skolene. I to landsbyer var manglende interesse for utdanning angitt som grunn. En skole har blitt tatt av flom. Ved 13 av de åpne skolene frykter ledelsen at skolen kan bli stengt dersom sikkerhetssituasjonen blir verre. At sikkerhet er den viktigste faktoren for om skoler er åpne eller ikke, støttes av hittil upubliserte, om ikke helt sammenlignbare studier gjennomført av IWA på vegne av amerikanske myndigheter (SIGAR).

Norske myndigheter har lagt vekt på utdanning av jenter. Dette gjenspeiles ved at 38 av de 77 besøkte skolene er jenteskoler. De resterende er delte skoler med undervisning i skift, eller gutteskoler. På de undersøkte skolene var i alt 32 400 jenter og 17 447 gutter registrert. Fem til ti prosent av elevene møter ikke regelmessig opp. Samtidig ble det opplyst at mange barn i skolealder ikke gikk på skolen. Representanter i de respektive skolekretsene anslo dette tilsammen å gjelde nær 9 000 jenter og over 6 000 gutter. For både gutter og jenter var familiens trange økonomi hovedgrunnen til fraværet.

Selv om mange velger å ikke sende barna på skole, øker interessen for utdanning i Faryab. Dette setter utdanningsmyndighetenes kapasitet på prøve. Ved 35 prosent av skolene ble undervisning også gitt utendørs eller i telt i mangel av nok klasserom. Mangel på lærebøker og undervisningsmateriell var et generelt problem.

Kvaliteten på utdanning er vanskelig å vurdere uten å teste elevenes kunnskapsnivå. Dette har vært utenfor denne undersøkelsens ambisjonsnivå. Den har imidlertid omfattet forhold som er viktig for kvaliteten. Et av disse er utdanningsnivået på lærerne. På de undersøkte skolene oppgir over 80 prosent av de over 1 300 lærerne å ha lærer- eller universitetsutdanning. Samtidig opplyser halvparten av skolene at de ikke har nok lærekrefter. For at jenter skal kunne gå på skolen, er kvinnelige lærere viktig. På jenteskolene i Maimana by er hele 90 pro-



Figur 8.12 Satara Girl High School i Maimana er den mest anerkjente skolen bygget med norske midler. 2 650 jenter blir undervist av 124 velutdannede lærere. Skolen er kjent for et høyt antall elever som består opptaksprøven til universitetet.

Bilde: Integrity Watch Afghanistan

sent av lærerne kvinner. I distriktene utgjør kvinnelige lærere 77 prosent på jenteskolene. Både kvalifikasjonene til lærerne og andel kvinnelige lærere i distriktene ligger godt over landsgjennomsnittet. En grunn til dette kan være at IWA i de fleste distriktene bare har hatt tilgang til distriktssentrene. Å skaffe både kvalifiserte og kvinnelige lærere til landsbyene lenger fra distriktssentrene er generelt langt vanskeligere.

En annen indikator på kvalitet er utdanningsmyndighetenes oppfølging av skolene. 2/3 av skolene opplyser om regelmessig kontakt. I samtlige skolekretser der skolen er i drift, er befolkningen svært positive til skolen. I 60 prosent har de også etablert foreldreutvalg som støtter skolens drift, vedlikehold og sikkerhet.

#### *Qadir sin skole*

I denne landsbyen styrer krigsherren Qadir. For å komme til landsbyen måtte IWAs utsendte overbevise Qadirs soldater ved en ulovlig veisperring at de skulle besøke slektninger. Skolebygningen er i god stand, men det har aldri vært undervisning der. Qadir bruker den som privat lagerbygg. I følge landsbybeboerne er ikke Qadir interessert i utdanning. Samtidig hevder de det er allment kjent at fem av Qadirs sønner regelmessig mottar lønn som lærere fra utdanningsdepartementet i Maimana. Qadir har tette bånd til representanter for sentralmyndighetene i flere provinser, og ingen i landsbyen tør derfor å stå opp mot ham.

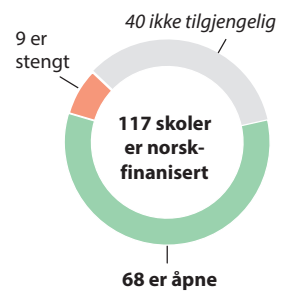
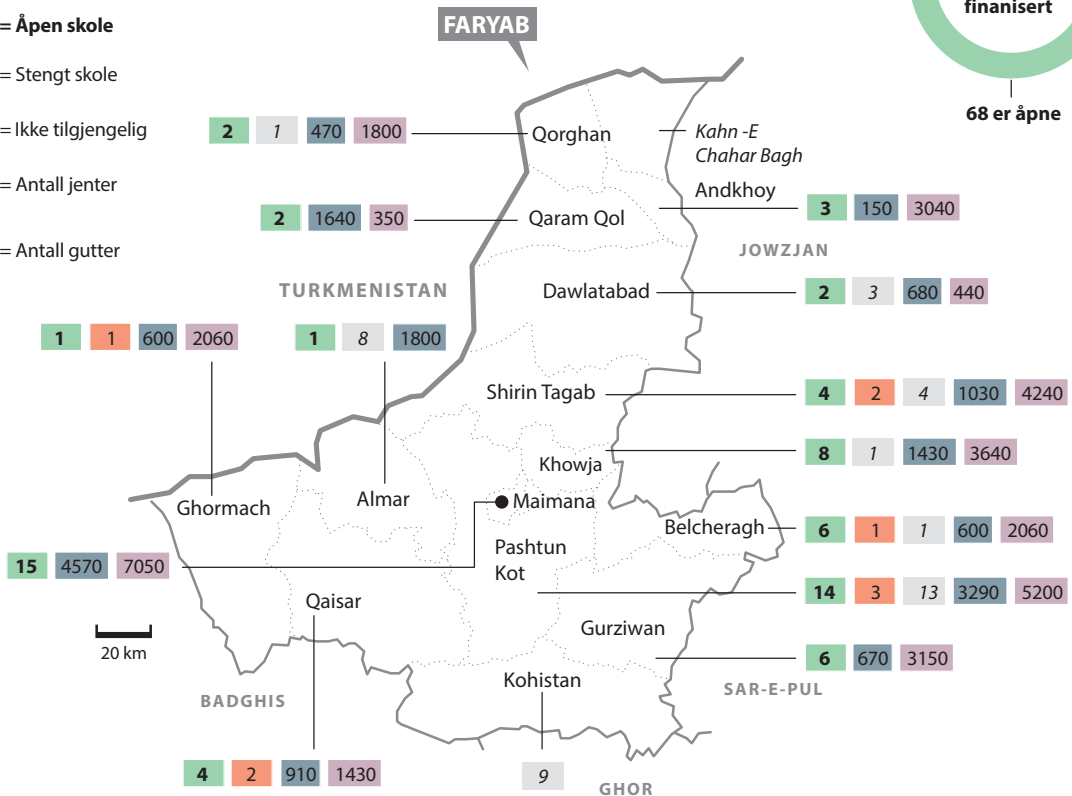


**Den norske skolesatsningen i Faryab**

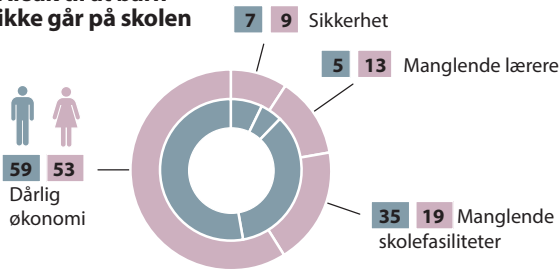
I 2014 var det 458 skoler i Faryab. Ifølge myndighetene var 291 000 barn innrullert fra barneskole til og med videregående skole, herav 55 prosent gutter. Det er høyt frafall mellom klassetrinnene. Kun 3 av 10 som starter på barneskolen fullfører ungdomsskolen. Statistikk fra myndighetene må ses som usikre.\*

Grafene er basert på Integrity Watch Afghanistans undersøkelse av 117 norsk-finansierte skoler.

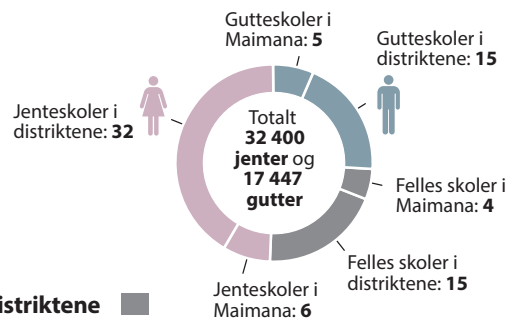
- = Åpen skole
- = Stengt skole
- = Ikke tilgjengelig
- = Antall jenter
- = Antall gutter



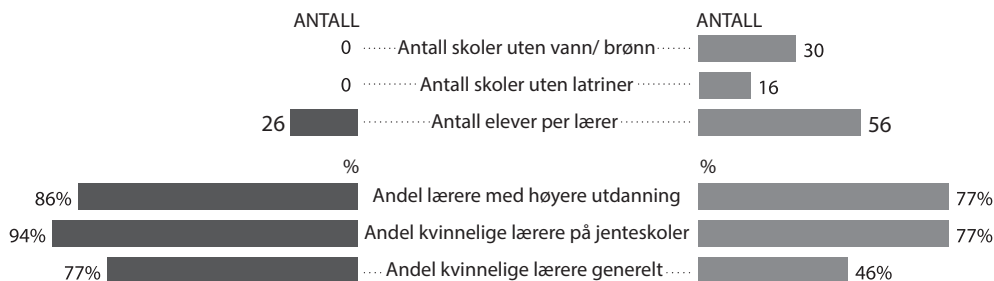
**Årsak til at barn ikke går på skolen**



**Skoler i Maimana og distriktene**



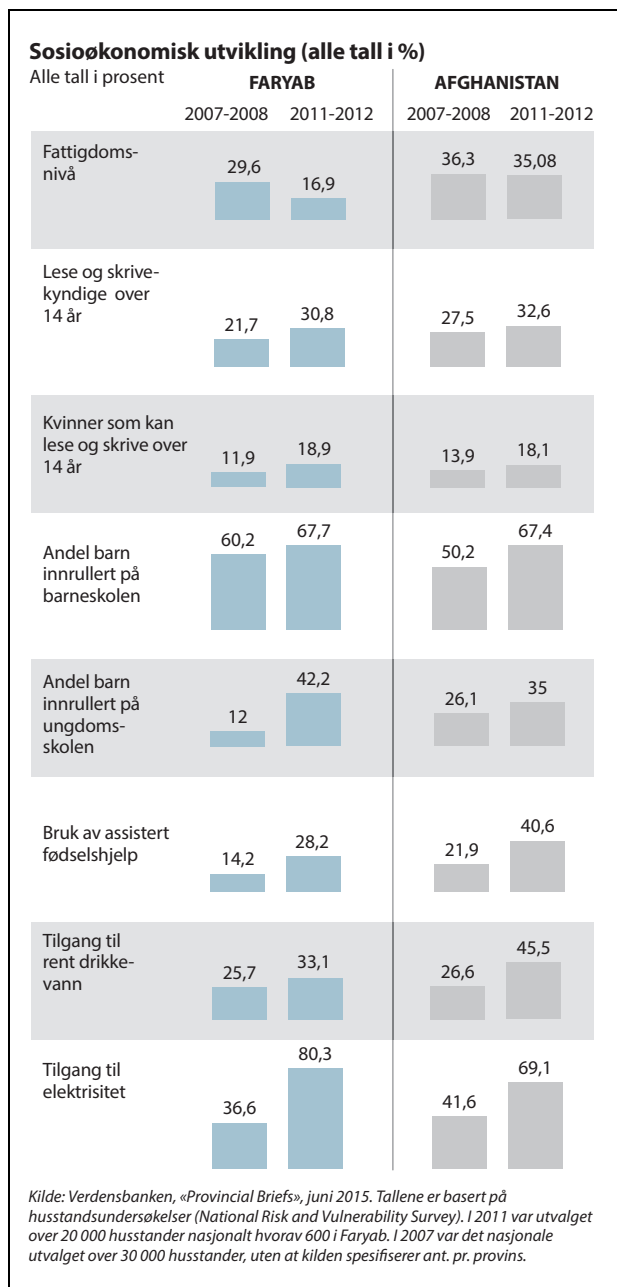
**Maimana versus distriktene**



\* Kilde: Central Statistics Organisation, Statistisk årbok 2014/2015

Figur 8.13 Den norske skolesatsningen i Faryab har i all hovedsak blitt utført gjennom utdanningsprogrammet EQUIP. Nær 80 prosent av skolene er bygd av afghanske myndigheter, de resterende 28 skolene av NGOene NRC, ACTED og DAARRT. Med unntak av 10 skoler var samtlige ferdigstilt mellom 2007 og 2010. Alle skolene driftes i dag av utdanningsdepartementet i Faryab.





Figur 8.14 Den sosioøkonomiske utviklingen er ujevn i provinsene og på nasjonalt nivå. I Faryab var utviklingen generelt positiv

at NGOenes tjenester etter hvert skulle overtas av myndighetene. Norske myndigheter la til grunn at norskstøttede NGOer samarbeidet med lokale myndigheter og fulgte nasjonale utviklingsplaner. Det var heller ikke uvanlig at afghanske myndigheter, både på sentralt og lokalt nivå, selv brukte NGOer for å levere tjenester til befolkningen.

Bistandsorganisasjonene, ikke provinsmyndighetene, ble dermed naturlig nok også oppfattet som de fremste leverandørene av sosiale tjenester til lokalbefolkningen. Dette var en utfordring den

norske ambassaden forsøkte å gjøre noe med, blant annet ved å foreslå et mer formalisert samarbeid mellom provinsmyndighetene og bistandsorganisasjonene. Formålet var å ansvarliggjøre myndighetene og organisasjonene, og slik gi ambassaden en mer formell plattform for å kreve at verken myndigheter eller organisasjoner favoriserte enkelte grupper i provinsen.<sup>103</sup> Forholdet mellom lokale myndigheter og NGOene var imidlertid til tider anstrengt. I 2011 henvendte provinsguvernøren i Faryab seg til den norske ambassaden med en klage på at norskstøttede NGOer ikke samarbeidet som ønsket med lokale myndigheter. Ambassaden reagerte raskt, med krav om at alle prosjekter skulle koordineres med lokale myndigheter, og at budsjetter skulle være tilgjengelige for innsyn.<sup>104</sup> Organisasjonene imøtekom dette kravet, men det er uklart i hvilken grad dette i praksis bedret forholdet mellom lokale myndigheter og NGOer.

Norske myndigheter forsøkte også på andre måter å bidra til å styrke de lokale myndighetene i provinsen. Blant annet finansierte UD deler av UNDPs *Afghanistan Subnational Governance Program* (ASGP) i Faryab. Programmet skulle bidra til å bygge kompetanse blant ansatte i den lokale myndighetsstrukturen. Det ble imidlertid utnyttet til å fremme enkeltaktørers egeninteresser. Dette forsøket på å styrke lokalt styresett bidro dermed til å etablere en parallell struktur som tjente enkelte afghanske beslutningstakere. UNDP hadde også problemer med å rekruttere dyktige medarbeidere til å arbeide i provinsene. Det gjorde lokal kapasitetsbygging vanskelig (se også kapittel 7).<sup>105</sup>

Andre land, som for eksempel Storbritannia og Nederland, forsøkte i de provinsene de arbeidet å styrke lokale myndigheter ved å utplassere nasjonale eksperter i lokaladministrasjonen. Norge gjorde av flere grunner ikke dette i Faryab.<sup>106</sup> Norske myndigheter vektla multilateral innsats framfor bilateral og overlot denne typen kompe-

<sup>103</sup> Melding fra ambassaden i Kabul til UD, «Bistandsutfordringer i Faryab – felles forståelse», 25. oktober 2010.

<sup>104</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Development activities in Faryab – letter from the Governor», 14. februar 2011; «Brev fra Guvernør Shafaq om den norske sivile innsatsen i Faryab», 13. februar 2011.

<sup>105</sup> Meldinger fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Møte i UNDP om lokalt styresett – ASGP/IDLG», 9. desember 2009; «Afghanistan – status for arbeid med lokalt styresett», 31. januar 2012; Ecorys, *Evaluation of Norwegian Development Cooperation with Afghanistan 2001 – 2011*, Norad, juni 2012, s. 118.

<sup>106</sup> Utvalgets høringer, 20. oktober, 28. oktober og 19. desember 2015.

tansebygging til de såkalte implementerende part-nerne (som for eksempel FN eller Verdensban-ken). Det var dessuten vanskelig å rekruttere kompetente medarbeidere til å påta seg et slikt arbeid, som kan være tidkrevende og farlig. Det er også usikkert hvorvidt vestlige konsulenter i afghanske myndighetsstrukturer har bidratt til å styrke nasjonale myndigheter, eller snarere har bidratt til å skape nye parallelle strukturer av elite-byråkrater lønnet av internasjonale givere (se kapittel 6).

I 2011 forsøkte norske myndigheter å styrke lokalmyndighetenes legitimitet i befolkningen gjennom et initiativ for dialog mellom religiøse ledere og provinsmyndighetene.<sup>107</sup> Initiativet kom i kjølvannet av samtaler mellom den norske ambassaden i Kabul og NATOs sivile kontor, som i fellesskap etablerte en arbeidsgruppe for «poli-tisk styrking» («political surge») på provinsnivå. Det bygget på et tidligere initiativ fra den gang utdanningsminister Haneef Atmar, og målet var å styrke lokale myndigheters stilling i egen provins. Ambassaden identifiserte spesielt konflikter mel-lom religiøse ledere og provinsmyndighetene som kilder til uro. Afghanske myndigheter skulle stå i spissen, men Norge som viktig giver til provinsen skulle bistå med tilretteleggelse for religiøs dialog og kommunikasjonsopplæring for myndighetsansatte. Blant de foreslåtte tiltakene var støtte til reli-giøse skoler (madraser). Ved å bygge lokale og relativt liberale madraser i provinsen håpet afg-hanske myndigheter å forhindre foreldre fra å sende barna til mer radikale madraser i Pakistan. Prosjektet kom imidlertid ikke i gang før PRTet ble avvirket og ble ikke fulgt opp senere.

Slike prosjekter ble ikke møtt med entusi-asme fra flere guvernører. De ønsket seg først og fremst flere større og synlige infrastrukturprosjekter, ikke «alle småprosjektene».<sup>108</sup> Dette illus-trerer et klassisk dilemma i bistandsarbeid som vektlegger lokalt eierskap. Av og til har mottaker ønsker som giveren anser som urealistiske. Store infrastrukturprosjekter er ikke bare dyre å bygge, men også dyre å drifte og vedlikeholde. En bærekraftig bistand søker gjerne å tilrette-legge prosjekter på et nivå som gir mulighet for

lokal oppfølging og mindre bistandsavhengighet. Politiske føringer og faglige vurderinger kommer dermed i konflikt med prinsippet om lokalt eier-skap dersom lokale myndigheter har urealistiske forventninger til bistandsinnsatsen. Samtidig er infrastruktur som for eksempel veier svært viktig for et velfungerende samfunn. Det er også poli-tisk synlig. Ringveien i Afghanistan var et godt eksempel på dette.

### 8.3.3 Politiinnsatsen i Faryab

Da de første politirådgiverne ble sendt til Faryab i 2006, var det uklart hvorvidt politibidraget var underlagt PRT-sjefen. Statssekretærutvalget fast-slo i 2007 at politiet, i likhet med øvrige sivilt utsendte i PRTet, ikke var operativt underlagt PRT-sjefen.<sup>109</sup> I 2010 besluttet norske myndig-heter å konsentrere den norske politiinnsatsen i Afghanistan til Faryab. I 2011 var 16 politirådgi-vere stasjonert i PRTet i Faryab, de fleste formelt underlagt EUPOLs politiopplæringsprogram.

Norske utsendte politibetjenter skulle bidra til opplæring av en politietat som var både svak og upopulær i provinsen. De norske betjentene fikk heller ikke tilstrekkelig opplæring på forhånd og visste lite om hva som ventet dem. De måtte i lik-het med de fleste andre sivilt og militært utsendte i PRTet definere oppdraget selv mens de var ute.<sup>110</sup>

Den norske politiinnsatsen i Afghanistan og i Faryab spesielt illustrerer hvor vanskelig det er å forsøke å etablere lov og orden basert på rettsstat-lige prinsipper i en militarisert konfliktsone der maktforholdene stadig endres. I Faryab, som i resten av landet, ble politiet først og fremst brukt til å betjene kontrollposter. Amerikanske militære styrker i provinsen dreiet derfor opplæringen av politienheter inn mot opprørsbekjempelse snarere enn ivaretagelse av lov og orden. Norsk politi der-mot hadde som hovedformål i Faryab å bidra med politifaglig utdanning tilpasset en rettsstat. Nor-ske polititjenestemenn underviste i grunnleg-gende politifaglig håndverk som arrestasjoner, arrestordre, fengslingsrutiner og menneskerettig-heter. Relevansen av denne kunnskapen, som skulle overføres på svært kort tid, var uklar for lokale tjenestemenn tilknyttet maktstrukturer der rettsstatlige prinsipper ikke ble systematisk etter-

<sup>107</sup> Rapporter fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Brobygg-ingsstrategien – oppfølgingsmøte med provinsguvernør Shafaq i Faryab», 9. juni 2011 og «Afghanistan. Brobygg-ingsstrategi for Faryab.», 12. juni 2011.

<sup>108</sup> Meldinger fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Brobygg-ingsstrategien – oppfølgingsmøte med provinsguvernør Shafaq i Faryab», 9. juni 2011; «Faryab. Framtidig norsk innsats», 22. januar 2009 og «Møte med parlamentarikere fra Faryab», 27. mai 2009.

<sup>109</sup> Halvor Hartz, «Samarbeid eller samrøre? Norsk politi og militære sammen om politiopplæring i Afghanistan», *NUPI*, 2009.

<sup>110</sup> Utvalgets høringer, 21. oktober, 12. november og 11. desember 2015.

### Boks 8.8 Rettshjelp til internt fordrevne og returnerte

En viktig kilde til konflikter i Faryab har vært uenighet om eiendomsrettigheter. Mange internt fordrevne som vender tilbake til provinsen opplever at landet deres er tatt. Tiår med krig, migrasjon og et stadig større behov for land og eiendom, har ført til illegal konfiskering av land og i mange tilfeller uklarhet om rettmessige eiere. Flyktinghjelpen startet i 2004 et juridisk rådgivningsprosjekt for å bidra til å løse eiendomstvister. Programmet har vektlagt kvinners rettigheter til land og arv i henhold til islamsk lov, sharia. Flere kvinner har fått bekreftet eiendomsrett og tilgang til landeiendommer i Faryab. Programmet jobbet både gjennom det formelle rettssystemet og i lokale shuraer. I Faryab har mer enn 2500 saker blitt behandlet siden 2004. Flere kvinner har de siste årene førte sakene sine i det formelle domstolsapparatet, mange med positivt utfall for kvinnene. Programmet har blitt kritisert for ikke å drive med lokal kapasitetsbygging med tanke på framtidig utfasing av Flyktinghjelpens tilstedeværelse i provinsen.



Figur 8.15 Faryab er en av flere provinser der Flyktinghjelpen driver opplysning- og rådgivningsarbeid om land- og eiendomsrettigheter til returnerte og internt fordrevne. Disse gruppene har ofte liten tilgang til offentlige tjenester.

Foto: Danielle Moylan, Flyktinghjelpen, 2014

Kilde: NRC, Strengthening Displaced Women's Housing, Land and Property Rights in Afghanistan, November 2014; Notio Partners, NRC Information, Counselling and Legal Assistance (ICLA) Programme Evaluation, mai 2015; NRC, Education and Information, Counselling and Legal Assistance (ICLA) in Faryab, year two report, Norad, august 2015.

fulgt, og der politietaten delvis ble satt inn i opprørsbekjempelse.

For å undervise og bistå det lokale politiet måtte norsk politi av sikkerhetsgrunner i tillegg ha militær beskyttelse fra PRTet. De militære styrkene hadde imidlertid begrensede ressurser til å bistå politiet med styrkebeskyttelse. Politiet kom seg derfor stadig sjeldnere ut av leiren. Da Justisdepartementet og UD valgte å legge mesteparten av innsatsen under EUPOL, ble sikkerhetsregimet enda strengere. Det ble i praksis umulig å gjennomføre mentorering og trening i distriktene.

Da USA annonserte uttrekk av ISAF innen utgangen av 2014, økte etterspørselen etter trening og mentorering av politi. Etter påtrykk fra både afghanske myndigheter og USA valgte norske myndigheter å bidra til mentorering av politistyrker. Norge sendte et militært og et sivilt politimentoreringslag som sammen skulle bidra til utvikling av afghansk politi på distriktsnivå under den NATO-ledede politiopplæringen, Focused District Development (FDD).<sup>111</sup> Lagene gjennomførte seks ukers opplæring i Pashun Kot-distriktet høsten 2010, med påfølgende mentorering i felt fram til over sommeren 2011. Høsten 2011 begynte de planleggingen for et annet distrikt, Dawlatabad, men rakk ikke å fullføre da mentoreringslagene ble avsluttet i mai 2012 i forbindelse med tilbaketrekkningen.<sup>112</sup>

Parallelt med den norske politiinnsatsen i provinsen iverksatte USA og afghanske myndigheter et nytt nasjonalt politiprogram, kalt Afghan Local Police (ALP), basert på etableringen av militser i provinsen. Programmet var hovedsakelig militært drevet. Norske myndigheter advarte mot økt satsning på militser både overfor myndighetene i Faryab og i Kabul. De mente dette kunne undergrave mulighetene for statsbygging på provinsnivå. Militsene hadde en kjøpt lojalitet til staten og de amerikanske styrkene de ofte samarbeidet med, og de hadde få institusjonelle bindinger. I Faryab var de fleste militser-nettverkene dessuten uzbekiske og tadjikiske, og man risikerte dermed også å skape større utrygghet og konflikt med de allerede marginaliserte pashtunske innbyggerne i provinsen.<sup>113</sup> Norske synspunkter hadde imidler-

<sup>111</sup> Notat fra embetsverket til politisk ledelse i UD, «Afghanistan. Politiinnsats. Fordeling av den Norske politikontingenten», 02. oktober 2009; melding fra UD til JD, Forsvaret, og politiet, «Mentorering av Afghansk politi», 15. desember 2009; «Afghanistan – arbeidsgruppens rapport klarert i JD. UD's behandling», 16. desember 2009.

<sup>112</sup> Rapport fra Politikontingentsjef, «NORAF- Norwegian Police Support to the Afghan authorities», 30. september 2012, s. 22.

tid liten innflytelse i dette spørsmålet, og ALP-programmet ble rullet ut i hele landet, inkludert i Faryab.

I sum framstår den norske politiinnsatsen først og fremst som et symbolpolitisk bidrag fra Norge for å styrke den sivile innsatsen i provinsen, uten at en tilstrekkelig forhåndsanalyse av hva man kunne oppnå og hvordan det kunne oppnås.<sup>114</sup> Man kan påvise god innsats innen enkeltprosjekter, men det forelå ingen langsiktig plan og prioriteringene skiftet. De hyppige rotasjonene av personell vanskeliggjorde kontinuitet.<sup>115</sup>

I september 2011 etterspurte UD en vurdering av politiinnsatsen (se kapittel 7). Sikkerhetssituasjonen tillot så liten aktivitet at UD stilte spørsmål ved gjennomføringsevnen til politiprogrammet. I tillegg visste man på dette tidspunktet at transisjonsfasen og avslutningen av PRT-bidraget sannsynligvis var nært forestående.<sup>116</sup> Politiet så ikke muligheter til å fortsette i Faryab uten beskyttelsen PRTet ga. Politiinnsatsen ble derfor avsluttet i juli 2012.

## 8.4 Oppsummering

Kort tid etter at norske styrker forlot Faryab-provinsen i 2012, forverret sikkerhetssituasjonen seg. Det var et vitnesbyrd om et grunnleggende problem. Med en fungerende sentralmakt ville det knapt vært behov for massiv intervensjon. Uten en slik kraft var det imidlertid svært vanskelig for eksterne aktører å etablere en fungerende sentralmakt med tydelige fotavtrykk også i Faryab. Lokalbefolkningen hadde liten tillit til sentralmyndighetene og politiske aktører inngikk i et komplisert patron-klient nettverk som forente og samtidig splittet myndighet på lokalt og nasjonalt nivå.

PRTet i Faryab ble det største og mest synlige norske militære bidraget i Afghanistan, og provinsen ble også en viktig mottaker av norsk bistand. Målet med innsatsen var å bidra til å styrke den afghanske sentralmaktens kontroll i provinsen og medvirke til statsbygging og utvikling. Oppgaven

viste seg vanskelig, for ikke å si umulig. Den norske innsatsen bidro ikke til å endre den overordnede utviklingen i provinsen. Norge maktet ikke fullt ut å utnytte det handlingsrommet som tross alt fantes, selv om initiativ ble utvist på taktisk nivå, som i forbindelse med Ghormach-utvidelsen.

PRTet var ISAFs redskap for å stabilisere provinsene. Modellen viste seg lite hensiktsmessig for formålet. Flere på norsk side var opprinnelig tvilende til konseptet, men norske myndigheter bestemte seg for å påta seg et slikt ansvar av hensyn til viktige allierte. I et afghansk nasjonalt perspektiv gjorde det norske PRTet og den norske modellen liten forskjell.

Utenriksdepartementet var opprinnelig skeptisk til å prioritere bistand til Faryab-provinsen framfor øvrige provinser. Norsk bistand skulle først og fremst bidra til å bygge en samlet afghansk stat. I 2009 ble det bestemt at opptil 20 prosent av samlet norsk bistand kunne gå til provinsen. Det ble i årenes løp brukt betydelige ressurser på mange prosjekter også i Faryab. Det er gjort framskritt, og fortsatt arbeider norskstøttede NGOer i provinsen og norsk-finansierte programmer gjennomføres. I så måte kan det militær-sivile skillet i «den norske modellen» ha vært gunstig; sivil bistand hadde egen berettigelse uavhengig av den militære innsatsen. Virksomheten er imidlertid blitt stadig vanskeligere, og det er usikkerhet i hvilken grad bistandsinnsatsen i provinsen vil gi varige resultater.

Det var flere grunner til at mulighetene for å gjøre en forskjell i Faryab i praksis var minimale. Grunnleggende betingelser knyttet til afghanske maktkonstellasjoner var vanskelige. Den norske innsatsen var også liten i en forholdsvis stor provins. Det ble heller ikke utformet noen samlet norsk strategi der mål og midler ble sett i sammenheng og tiltakene samordnet mer effektivt.

Den såkalte Faryab-strategien var i realiteten ingen strategi, og nasjonale koordineringsinstanser ga ingen klar retning og helhet i Faryab-engasjementet. Sterkere norsk ledelse i provinsen, lengre rotasjoner av ledelsen og et større engasjement for å styrke provinsmyndighetene kunne gitt større påvirkningskraft, i hvert fall på kort sikt. Slik som situasjonen var, ble viktige prinsipielle avklaringer og føringer som burde ha blitt avklart hjemme, overlatt til sivilt og militært utsendte. Det ble opp til den enkelte PRT-sjef å løse spenningen mellom ISAFs strategi for opprørsbekjempelse og norske myndigheters linje om sivilt-militært skille. Engasjementet synliggjorde at forventningen om en helhetlig tilnærming, med omfat-

<sup>113</sup> Meldinger fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan. Situasjonen i Nord», 20. september 2009; «Afghanistan. Utrulling av Afghan Local Police (ALP) i Qaisar distriktet, Faryab», 15. juni 2010; «Afghanistan. Lokale militser i Faryab-provinsen», 12. oktober 2010.

<sup>114</sup> Utvalgets høring, 11. desember 2015.

<sup>115</sup> E-post fra Justisdepartementet, «Bidrag til justissektoren i Afghanistan», 28. mai 2015.

<sup>116</sup> Notat fra UD og JD til statssekretærene Barth Eide og Moland Pedersen, «Afghanistan. Statusnotat for den norske politi-innsatsen», 15. september 2011.

tende og koordinert innsats på sikkerhet, styre-  
sett og utvikling, er svært krevende å leve opp til  
for et lite land med begrensede ressurser. Den  
såkalte «norske modellen», som vektlø et tydelig  
skille mellom sivil og militær innsats, ble en kilde  
til frustrasjon. Den kan heller ikke vise til verken  
bedre eller verre resultater enn PRT-modeller til  
andre land. Skal den norske modellen for sivil-  
militært samarbeid virke i praksis, må den ta  
større høyde for den kompleksitet som sivile og  
militære aktører står overfor i konfliktsoner.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Se bl.a. Gunhild Hoogensen Gjorv, *Understanding Civil-  
Military Interaction – Lessons learned from the Norwegian  
model*, London, Asghate, 2014.

Vurderes innsatsen i Faryab i forhold til Norges  
hovedmål i Afghanistan, er det rimelig å konkludere  
at Norge brukte betydelige ressurser for å  
bidra til statsbygging og utvikling i provinsen, men  
at resultatet ble svært beskjedent. Det gjaldt særlig  
innsatsen i nord for å bekjempe Taliban. PRT-opp-  
draget markerte imidlertid tydelig Norges støtte til  
NATO og USA. Deltakelsen bidro dessuten til pro-  
fesjonalisering av i første rekke den norske hæren.  
Operasjonene ga mye praktisk erfaring på strids-  
teknisk og taktisk nivå og likeledes innsikt i krigfø-  
ring innenfor en fellesoperativ ramme sammen  
med allierte og partnere. Erfaringene styrket på  
visse områder det norske forsvarets evne til å delta  
i internasjonale operasjoner.



## Kapittel 9

# Norsk fredsdiplomati

Norges fredsdiplomati knyttet til Afghanistan er lite kjent i norsk offentlighet. Engasjementet var imidlertid sentralt for to av Norges hovedmål: å bidra til statsbygging og å styrke forholdet til USA. Fredsdiplomatiet ble et viktig tema i dialogen mellom norske og amerikanske myndigheter og et område hvor norske myndigheter aktivt forsøkte å påvirke amerikansk tenkning. Norge var en av de første internasjonale aktørene som tilrettela for dialog mellom afghanske myndigheter og den væpnede opposisjonen i Afghanistan. Dette var den viktigste hensikten med det norske fredsdiplomatiet. En sekundær hensikt var å engasjere Taliban i dialog om humanitære og politiske spørsmål, herunder kvinners rettigheter. Flere forhold har bidratt til at det ikke har lyktes å oppnå en forhandlet løsning på konflikten. Norge var imidlertid et av landene som aktivt forsøkte å få det til.

Norge inntok tre roller i fredsdiplomatiet. Den første var å være tilrettelegger, eller budbringer. Den norske kanalen framsto i perioder som betydningsfull for kommunikasjonen mellom Karzai-regjeringen og ledelsen i Taliban, og senere mellom Taliban og USA. I november 2008 og to ganger i 2010 kan det se ut som om Norge var nær ved å lykkes i å bringe partene sammen til samtaler. Den andre rollen var som megler. Den var tydelig i 2013 da Norge søkte å oppnå en løsning i dialogen mellom Taliban og USA om opprettelsen av et Taliban-kontor i Doha, Qatar. Den siste rollen var som pådriver. Det var en rolle Norge hadde både i engasjementet overfor Taliban og i opprettelsen av en regional dialog om Afghanistan – Istanbul-prosessen, eller *Heart of Asia*.

Det norske fredsdiplomatiet knyttet til Afghanistan har også stått sentralt i Norges forhold til USA, og i mindre grad til andre allierte som Storbritannia, Tyskland og Tyrkia samt afghanske myndigheter. Gitt Bush-administrasjonens motstand mot forhandlinger utnyttet norske myndigheter handlingsrommet som fantes i Afghanistan-engasjementet ved å etablere dialog med Taliban. Etter at Obama-administrasjonen kom inn i 2009,

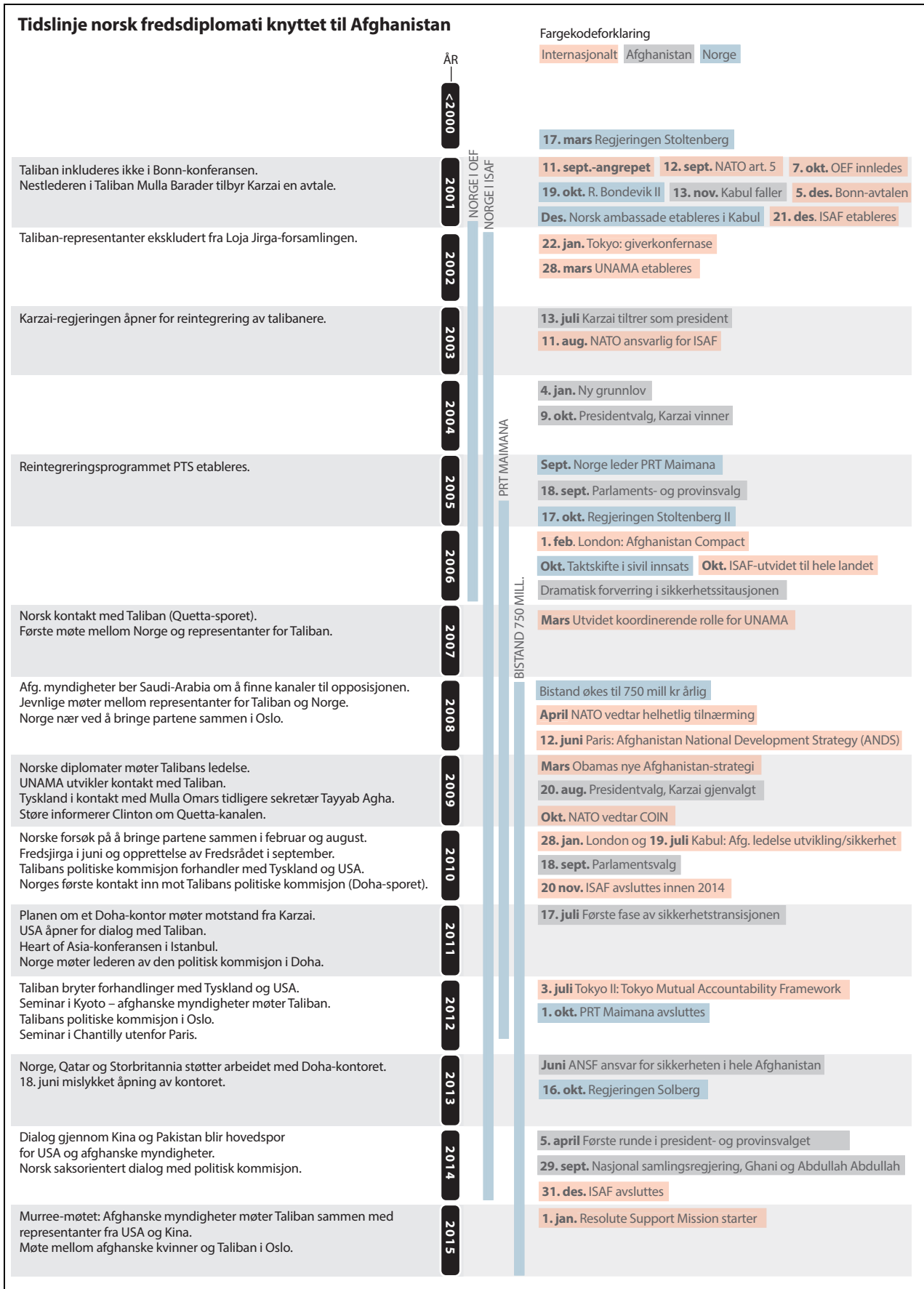
ble fredsdiplomati raskt et viktig element i forholdet mellom norsk UD og amerikanske *State Department*. Som i tidligere norske fredsengasjementer ble norske interesser i det bilaterale forholdet til USA over tid mer framtrædende også i fredsdiplomatiet i Afghanistan-konflikten.

Foruten betydningen det har hatt for utviklingen i Afghanistan og for Norges forhold til USA, har Afghanistan-engasjementet vært viktig for profesjonaliseringen av norsk fredsdiplomati. Et vesentlig element i denne utviklingen har vært at Etterretningstjenesten har fått en stadig tydeligere støtterolle.

Dette kapitlet omhandler det norske engasjementet for fredsdiplomati i Afghanistan. Utvalget tar først seg rammene for og kompleksiteten i landskapet for det norske engasjementet befant seg i. Deretter analyseres utviklingen av det norske engasjementet som overordnet kan deles i to ulike perioder: fra 2007 til 2010 og fra 2011 til utgangen av perioden som dekkes av utvalgets mandat. Utvalget vektlegger i analysen norske motiver, beslutningsprosesser og beslutningsgrunnlag, spesielle forutsetninger Norge hadde og betydningen av at Norge var en part i konflikten. Betydningen for forholdet til USA og profesjonaliseringen av UD's fredsdiplomati er også sentrale temaer.

### 9.1 Utgangspunktet for norsk fredsdiplomati i Afghanistan

Det norske fredsdiplomatiet i Afghanistan må forstås i konteksten det foregikk i. Fire forhold er særlig viktige. Det første er at en rekke aktører fremmet fredsinitiativer. Norsk innsats må ses i sammenheng med flere av disse. De ulike initiativene kan deles i tre «spor» ut fra hvem som hadde kontakt med Taliban eller andre opprørsgrupper: afghanske myndigheter, ikke-statlige og internasjonale organisasjoner samt andre stater (som Norge). Taliban tok i noen tilfeller, som i det norske, selv initiativet. I hovedsak var imidlertid



Figur 9.1 Fredsdiplomati knyttet til Afghanistan

internasjonale aktører de mest aktive initiativtakerne. Initiativene som hadde størst betydning for det norske engasjementet, omtales senere i kapitlet.

Det andre forholdet er at partene i konflikten hadde ulike og skiftende interesser, noe som la begrensninger på mulighetene for dialog. For norske myndigheter, som for de fleste andre initiativtakere, var mange av disse interessene og agendaene uklare eller ukjente. Det var også tvil om hvem aktørene på opprørssiden faktisk representerte. Denne usikkerheten preget særlig det tidlige engasjementet. Utvalget omtaler de ulike interessene og aktørene i noe mer detalj senere i kapitlet. Det var også åpenbart at det var aktører – såkalte *spoilere* – hos alle partene i konflikten som ønsket å forhindre dialog. Andre søkte bare å utnytte iveren etter å oppnå kontakter til å berike seg. De norske diplomatene møtte et uoversiktlig, komplisert og ikke minst risikofyllt landskap.

Det tredje forholdet er at Norge var en part i konflikten og samtidig tok på seg rollen som tilrettelegger. Det ble tidlig klart for norske myndigheter at denne kombinasjonen innebar særlige utfordringer, som omtalt nedenfor. Samtidig fastholdt de at å være part i konflikten var en forutsetning for å kunne spille en rolle. Norges dialogpartnere ser også ut til å ha sett den norske deltakelsen i krigen og det nære forholdet til USA som en styrke. Samtidig var det utfordrende for norske diplomater å oppnå tillit til at Norge kunne være en nøytral tilrettelegger i en situasjon der Norge var med på informasjonsutvekslingen og samordningen som del av de internasjonale styrkene.

Det fjerde forholdet er at Norge var lite engasjert i arbeidet med reintegrering. Det norske fredsdiplomatiet la vekt på en forhandlet løsning mellom Taliban og afghanske myndigheter som parter. Reintegrering er en tilnærming der målet er at individer eller mindre grupper oppgir sine våpen og vender tilbake til samfunnet. Allerede i 2003 åpnet Karzai-regjeringen for reintegrering av talibanere.<sup>1</sup> Politikken hadde en parallell i arbeidet med avvæpning, demobilisering og reintegrering av stridende (se kapittel 3). I mai 2005 etablerte president Karzai *Program-e-Takhim-e-Solh* (PTS), eller Programmet for å styrke freden, som skulle tilrettelegge for reintegreringen.<sup>2</sup> På London-konferansen om Afghanistan i januar 2010 ble

det erstattet av et nytt afghansk freds- og reintegreringsprogram (Afghan Peace and Reintegration Programme, APRP) støttet av FNs utviklingsprogram UNDP.<sup>3</sup> Reintegrering ga imidlertid begrenset suksess. Resultater kunne oppnås lokalt, men tilnærmingen ga få utsikter til en varig løsning på konflikten. Forhandlinger med Taliban-ledelsen framsto som grunnlag for større håp. Det var her Norge kom til å engasjere seg.

## 9.2 Søken etter en politisk løsning

Forsøkene på dialog med Taliban og andre opprørsgrupper som afghanske myndigheter, ikke-statlige og internasjonale organisasjoner, så vel som andre land gjorde i årene etter 2001, ble etter hvert omfattende. Allerede i 2010 fastslo den britiske avisen *The Guardian* at det var minst 12 kommunikasjonskanaler til opprørsledere i Afghanistan.<sup>4</sup> Flere av initiativene fikk bred dekning i mediene mens de pågikk, andre er omtalt i en etter hvert omfangsrik litteratur om temaet. Dialog foregikk både på lokalt og sentralt nivå i Afghanistan og i åpne og lukkede fora andre steder i verden. Det er verken mulig eller ønskelig å gi en full oversikt over alle slike forsøk her. Målet er kun å plassere det norske engasjementet, som knapt nevnes i litteraturen, i den bredere rammen det fant sted i. Fredsinitiativene som omtales, er i stor grad de som både litteraturen og norske dokumenter i perioden framhever som de viktigste. De norske initiativene omtales i neste del.

Hamid Karzai, som ledet den afghanske interimregjeringen, skal allerede i slutten av desember 2001 ha fått tilbud fra nestlederen i Taliban, Mulla Abdul Ghani Baradar, om at Taliban-ledelsen ville akseptere og innordne seg det nye regimet.<sup>5</sup> Både i USA og andre land var imidlertid oppfatningen at Taliban og al-Qaida var to sider av samme sak.<sup>6</sup> Taliban var medskyldig i angrepet på USA den 11. september 2001, og å forhandle med dem var politisk uakseptabelt. Viljen til å inkludere Taliban var heller ikke sterk i Russland. Sist,

<sup>1</sup> Se f.eks. John Bew et al., *Talking to the Taliban: Hope over History?*, ICSR, 2013, s. 22.

<sup>2</sup> Programmet ble senere kritisert for å ha brakt få resultater. Thomas Ruttig, «The Battle for Afghanistan. Negotiations with the Taliban: History and Prospects for the Future», *New America Foundation*, mai 2011, s. 9.

<sup>3</sup> UNDP, «Afghanistan Peace and Reintegration Programme (APRP)», på [www.af.undp.org](http://www.af.undp.org).

<sup>4</sup> «Who can broker a deal with the Taliban?», *The Guardian*, 24. oktober 2010.

<sup>5</sup> Michael Semple, «Peace dialogue, the Afghan case 2001–2014», i Pernille Rieker og Henrik Thune (red.), *Dialogue and Conflict resolution – The potential and limits of dialogue as a tool for conflict resolution*, Ashgate/Routledge, 2015, ss. 143–166; Ruttig, «The Battle for Afghanistan.», ss. 6–7.

<sup>6</sup> Alex Strick van Linschoten og Felix Kuehn, *An Enemy We Created: The myth of the Taliban-Al Qaeda merger in Afghanistan*, Oxford: Oxford UP, 2014.

men ikke minst, hadde koalisjonens afghanske allierte, Nordalliansen, som vinteren 2001–2002 sto fram som seierherren i Afghanistan, ingen grunn til å ønske at Taliban ble inkludert i den politiske prosessen.

Verken Bonn-forhandlingene i desember 2001 eller *Loya Jirga*-forsamlingen i juni 2002 inkluderte dermed representanter for Taliban, eller representanter for det politiske landskapet Taliban appellerte til. Selv om det er vanskelig å se hvordan en bred forsoningsprosess kunne ha funnet sted i årene 2001–2002, gitt motstanden, har mange i ettertid pekt på fraværet av en slik prosess som et stort feilgrep. Isteden ble Taliban nedkjempet og Taliban-ledelsen fordrevet til eksil i Pakistan der de med pakistansk støtte gjenoppbygget Taliban-bevegelsens militære styrke.<sup>7</sup>

Lite er kjent om kontakter mellom på den ene siden afghanske myndigheter (sentralt og lokalt) eller internasjonale aktører og på den andre siden Taliban og andre grupper, i perioden før 2007.<sup>8</sup> Det som er kjent, er at Det internasjonale røde kors, ICRC, allerede høsten 2007 brukte sine kontakter med Taliban til å bistå i løslatelsen av tolv sørkoreanske misjonærer som hadde blitt tatt som gisler i Ghazni-provinsen.<sup>9</sup>

### 9.2.1 Økende interesse og ulike motiver

Fra 2007 økte interessen for kontakt på flere sider av konflikten. En sentral årsak var en økende erkjennelse på begge sider i krigen av at en forhandlet løsning var nødvendig. Et nærliggende eksempel på internasjonal side var utenriksminister Jonas Gahr Støres redegjørelse for Stortinget i februar 2007. Militære midler kunne ikke alene gi en løsning i Afghanistan, fastslo han.<sup>10</sup>

Motstanden var imidlertid også stor, særlig i etterretningskretser og de militære miljøene i USA, som i stor grad formet den internasjonale strategien i Afghanistan. Først i februar 2011 erklærte USAs utenriksminister Hillary Clinton støtte til en forsterket diplomatisk innsats, en tredje «surge» i kjølvannet av den økte militære og sivile innsatsen.<sup>11</sup> Under Bush-administrasjonen var forhandlinger med Taliban ikke politisk akseptabelt. Årene fra Obama-administra-

sjonen kom inn i Clintons tale i 2011, var preget av en kamp internt i administrasjonen mellom tilhengere og motstandere av dialog.<sup>12</sup> Tilhengerne sto sterkest i State Department og var mest synlig representert ved den erfarne diplomaten Richard Holbrooke, spesialrepresentant for Afghanistan og Pakistan, fram til hans død i desember 2010. Motstanderne sto sterkest i forsvarskretser og i CIA. Motstandernes argumenter strakte seg fra en prinsipiell motstand mot dialog med terrorister til behovet for å få opprørerne på defensiven før man gikk til forhandlingsbordet.<sup>13</sup> Også i Kongressen var det motstand. Dette gjorde det vanskeligere for administrasjonen å etablere dialog da det kunne true budsjetttildelingen.<sup>14</sup> Det var også en utbredt skepsis til hvorvidt dialogframstøtene fra Taliban og andre opprørsgrupper var genuine.<sup>15</sup> Denne skepsisen ble styrket i desember 2010. Det ble da avslørt i internasjonale media at en person som utga seg for å være Mulla Akhtar Mansoor, en av nestlederne i Taliban egentlig var en bedrager. Vestlige etterretningstjenester hadde betalt ham store summer for å få ham til å skifte side.<sup>16</sup>

Også i Taliban spredte synet seg i 2007–2008 at bevegelsen ikke kunne oppnå seier med militære midler, eller at en slik seier ville bli for kostbar.<sup>17</sup> Taliban hadde i hovedsak oppslutning blant den pashtunske befolkningen i sør og øst, og kampene i Afghanistan gikk på denne tiden mest ut over innbyggerne nettopp her. Både de direkte følgene av kampene, og den humanitære situasjonen som fulgte av at nødhjelp ikke nådde fram til pashtunske områder, bekymret talibanerne. Parallelt med dette oppsto en intern debatt i bevegelsen om sivile tap og bruk av selvmordsbombere. Et av resultatene var publiseringen av «Den blå boken» i 2009, hvor Taliban kunngjorde begrensninger på bruk av selvmordsbombere og vektla at sivile tap skulle unngås.<sup>18</sup>

<sup>7</sup> Anand Gopal, *No Good Men Among the Living. America, the Taliban and the war through Afghan eyes*, New York: Metropolitan Books, 2015.

<sup>8</sup> Gopal (ibid.) omtaler noen slike initiativ.

<sup>9</sup> «Afghanistan: ICRC facilitates release of twelve South Korean hostages», www.icrc.org, 29. august 2007.

<sup>10</sup> «Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren», stortinget.no, 13. februar 2007.

<sup>11</sup> «Remarks at the Launch of the Asia Society's Series of Richard C. Holbrooke Memorial Addresses», *state.gov*, 18. februar 2011.

<sup>12</sup> Osama bin Ladens død den 2. mai 2011 skal videre ha styrket amerikansk interesse for forhandlinger med Taliban.

<sup>13</sup> Se f.eks. Vali Nasr, «The Inside Story of How the White House Let Diplomacy Fail in Afghanistan», *Foreign Policy*, 4. mars 2013.

<sup>14</sup> Utvalgets høring, 2. september 2015.

<sup>15</sup> Se f.eks. Zalmay Khalilzad, «The Taliban and Reconciliation», *International Herald Tribune*, 18. februar 2010.

<sup>16</sup> «Taliban Leader in Secret Talks Was an Impostor», *International Herald Tribune*, 22. november 2010.

<sup>17</sup> Ruttig, «The Battle for Afghanistan», s. 7.

<sup>18</sup> «Taliban issues code of conduct», *aljazeera.com*, 28. juli 2009.

Samlet vokste det fram et ønske i deler av Talibans ledelse om å arbeide for en retur til det politiske liv i Afghanistan. Den forhandlingsvillige delen av ledelsen hevdet at bevegelsen var villig til å endre sin politikk fra 1990-tallet for å muliggjøre en slik retur. De ville bryte med al-Qaida, akseptere religiøst mangfold og respektere kvinners stilling. I sitt Eid-budskap i 2009 vektla Talibans leder Mulla Omar at Talibans strid er geografisk begrenset til Afghanistan.<sup>19</sup> Det ble tolket som et tegn på at Taliban distanserte seg fra den internasjonale *jihad*-bevegelsen. Hensynet til å holde bevegelsen sammen begrenset imidlertid Mulla Omars og Taliban-ledelsens handlingsrom. Det var for eksempel enklere for Talibans ledelse å fremme tanken om dialog med USA enn med afghanske myndigheter som de anså som nikkedukker for USA.

Også andre forhold påvirket trolig Talibans vilje til dialog. Et viktig forhold var Pakistans, og mer konkret, den militære etterretningstjenesten ISIs holdning til Taliban. Angrepet på Den røde moské i Islamabad i juli 2007 og president Pervez Musharraf's påfølgende offensiv mot ekstremisme anses som et vendepunkt.<sup>20</sup> ISI økte presset også på eksilledelsen av afghanske Taliban. I deler av bevegelsen synes dette å ha bidratt til ønsket om å søke seg bort fra pakistansk kontroll og hjem til Afghanistan. Talibans involvering i den norsk-initierte dialogen framsto som motivert også av et slikt ønske om å fri seg fra pakistansk kontroll.

Pakistans strategiske interesser i Afghanistan reflekterte ønsket om strategisk dybde i rivaliseringen med India samt striden om grenselinjen mellom Pakistan og Afghanistan (Durand-linjen) så vel som frykten for pashtunsk nasjonalisme og ideen om å samle alle pashtunere i ett land. Pakistans ambisjon om å utøve størst mulig politisk innflytelse på utviklingen i Afghanistan har hatt skiftende innvirkning på forhandlingsforsøkene. Hovedretningen er likevel klar: Pakistan og ISI har søkt å hindre forhandlingsforsøk utenfor deres kontroll, men tilrettelegge for kontakter og dialog med personer de har kontroll over. Det mest kjente tilfellet der ISI hindret forsøk på dia-

log, er arrestasjonen av nevnte Mulla Baradar i februar 2010. Arrestasjonen ble først sett som en suksess både i kampen mot Taliban og i samarbeidet med ISI.<sup>21</sup> Senere ble det klart at ISI hadde arrestert Baradar fordi han var engasjert i forsøk på å opprette dialog med afghanske myndigheter.<sup>22</sup> Et eksempel på det motsatte, at Pakistan tilrettela for kontakt, var et møte organisert av Pakistan mellom amerikanske representanter og en representant for det Taliban-tilknyttede *Haqqani*-nettverket, Ibrahim Haqqani, i august 2011.<sup>23</sup>

Andre deler av opprørsbevegelsen i Afghanistan søkte også dialog. Gruppen *Hezb-i-Islami Gulbuddin* (HiG) var mest åpne for ønsket om dialog.<sup>24</sup> Gruppen var ledet av Gulbuddin Hekmatyar som var mujahedinleder under den sovjetiske okkupasjonen og statsminister i Afghanistan tidlig på 1990-tallet. Haqqani-nettverket, ledet av den tidligere mujahedinlederen Jalaluddin Haqqani og hans familie, viste også interesse for dialog, som nevnt ovenfor. Haqqani-nettverket ble ansett som tett knyttet til etterretningstjenesten ISI.

Afghanske myndigheter opprettholdt i store deler av perioden kontakter med Taliban og andre opprørsgrupper. Myndighetene hadde en klar ambisjon om å starte dialog; allerede i november 2008 inviterte president Karzai offentlig Mulla Omar til forhandlinger.<sup>25</sup> Hvorvidt Karzai hadde vært villig til å gi Taliban politisk makt er usikkert. Det var delte meninger i det politiske miljø i Kabul og i Afghanistan generelt om hvorvidt dialog med sikte på en forhandlingsløsning var ønskelig.<sup>26</sup> I regjeringen var forhandlinger med Taliban et kontroversielt tema. Mest åpenbar var motstanden eller skepsisen blant politikere og krigsherrer knyttet til den tidligere Nordalliansen. Skepsisen til en forhandlet løsning med Taliban var også utbredt blant menneskerettighets- og kvinnegrupper, som fryktet at nyvunne rettigheter kunne bli ofret for en fredsavtale.

<sup>19</sup> Eid-budskapet finnes her: <http://www.jihadica.com/wp-content/uploads/2009/10/10-21-09-mullah-omar-aid-message.pdf>; om Talibans forsøk på å omdefinere seg se f.eks. Thomas Ruttig, «Negotiations with the Taliban», Peter Bergen med Katherine Tidemann (red.), *Talibanistan: Negotiating the Borders between Terror, Politics and Religion*, Oxford University Press, 2013, s. 436.

<sup>20</sup> Se f.eks. Qandeel Siddique, *The Red Mosque operation and its impact on the growth of the Pakistani Taliban*, FF1-rapport 2008/01915, 8. oktober 2008.

<sup>21</sup> «Secret Joint Raid Captures Taliban's Top Commander», *International Herald Tribune*, 15. februar 2010.

<sup>22</sup> Bew et.al., s. 30; Ruttig, «The Battle for Afghanistan», s. 10; Nils Wörmer, «Exploratory Talks and Peace Initiatives in Afghanistan», *SWP Comments* 44, desember 2012, s. 3.

<sup>23</sup> Bew, et.al. s. 33.

<sup>24</sup> Ruttig, «The Battle for Afghanistan», ss. 17–18; «Western officials, Taliban engaged in secret talks», *Dawn*, 27. februar 2009.

<sup>25</sup> «Afghanistan's Karzai Offers Safety if Taliban Leader Will Negotiate», *Washington Post*, 17. november 2008.

<sup>26</sup> Se f.eks. Thomas Ruttig, «Talks about Talks Again (updated)», *Afghan Analyst Network*, 7. oktober 2010; «Rebranding the Taliban», *Aljazeera*, 19. mars 2011.



### 9.2.2 Tre spor

De mange initiativene for å opprette dialog med Taliban og andre grupper kan som nevnt deles i tre spor ut fra hvem som hadde kontakten: afghanske myndigheter, ikke-statlige og internasjonale organisasjoner samt andre stater. Antallet initiativ ble etter hvert stort. Initiativene som ble ansett som de viktigste, både generelt og av norske myndigheter, er kort omtalt her.

#### *Kontakter med afghanske myndigheter*

Relativt lite er offentlig kjent om afghanske myndigheters kontakter med Taliban og andre deler av opprørsbevegelsen i perioden utvalgt vurderer. Afghanske myndigheter har imidlertid åpenbart vært aktive. Selv om kontaktene mellom Talibans ledelse og afghanske myndigheter startet før, ble 2010 det første året de fikk omfattende internasjonal oppmerksomhet.<sup>27</sup> Oppmerksomheten kom mye som følge av president Karzais offentlige oppfordring til Taliban om dialog på London-konferansen i januar 2010. Afghanske myndigheter fortsatte å vektlegge temaet gjennom året. I juni 2010 avholdt de den såkalte fredsjirgaen og i september opprettet de Fredsrådet (High Peace Council). Utnevnelsen av den tidligere afghanske presidenten og Taliban-motstanderen Burhanuddin Rabbani som formann i Fredsrådet framsto imidlertid som en svekkelse av sjansene for å oppnå dialog med Taliban.<sup>28</sup> Rabbani ble i september 2011 drept av en selvmordsbomber som utga seg for å være fredsutsending fra Taliban. Fredsrådet har imidlertid i perioder spilt en betydelig rolle i myndighetenes kontakt med Taliban og andre grupper.<sup>29</sup>

For det norske engasjementet spilte afghanske myndigheters egne kontakter en viktig, men indirekte rolle. Dette var særlig tilfellet i den tidlige perioden, som omtalt nedenfor. Selv om den norske dialogen med både president Karzai og de sentrale afghanske embetsmennene på dette feltet i perioder var svært tett, fikk norske myndigheter aldri fullt innsyn i de afghanske kontaktene.

<sup>27</sup> Se f.eks. «Afghan Official Dismisses Taliban Denial of Talks», *International Herald Tribune*, 1. februar 2010; «Taliban in high-level talks with Karzai government, sources say», *Washington Post*, 6. oktober 2010.

<sup>28</sup> Thomas Ruttig, «Afghan Reactions to the High Peace Council», *Afghan Analyst Network*, 14. oktober 2010. Rabbani, som var tadsjiker, hadde rollen som afghansk president fra 1992 til han ble jaget fra Kabul av Taliban i 1996. Han var deretter et sentralt medlem av Nordalliansen.

<sup>29</sup> F.eks. «Q&A: Afghan Taliban open Doha office», *BBC News*, 20. juni 2013.

#### *Kontakter med ikke-statlige og internasjonale organisasjoner*

Blant de ikke-statlige organisasjonene var sveitsiske *Centre for Humanitarian Dialogue* tidlig ute med forsøk på å åpne en kanal mot Talibans ledelse.<sup>30</sup> Andre organisasjoner og institutter, som *East-West Institute* og *Pugwash*, organiserte seminarer og dialoger, med varierende deltakelse, innhold og resultat. En ekspertgruppe ledet av tidligere UNAMA-sjef Lakhdar Brahimi og Thomas Pickering leverte den trolig mest omtalte rapporten om temaet.<sup>31</sup>

Høydepunktene kom i 2012. I juni arrangerte Dohisha-universitetet i Kyoto et seminar om fredsbygging i Afghanistan. Det lyktes arrangørene å få med representanter både fra den politiske kommisjonen i Taliban (se nedenfor), HiG og afghanske myndigheter.<sup>32</sup> Dette var første gang afghanske myndigheter offentlig møtte den væpnede opposisjonen. Den andre store begivenheten i 2012 var et møte i Chantilly i Frankrike arrangert av *Foundation for Strategic Research* i Paris. Som i Kyoto stilte Talibans politiske kommisjon i Doha med en representant.<sup>33</sup> Afghanske myndigheter stilte ikke, men flere afghanske opposisjonspolitikere kom til Frankrike.

Norske myndigheter fulgte i hovedsak initiativene til ikke-statlige organisasjoner fra sidelinjen, og de hadde begrenset direkte betydning for det norske engasjementet. Det samme var tilfellet for UNAMAs initiativer, selv om kontakten med Norge her var noe tettere. Ifølge Kai Eide utviklet UNAMA kontakter med Taliban våren 2009.<sup>34</sup> Kontaktene bygde seg opp over tid, før de ble avbrutt av arrestasjonen av Mulla Barader i februar 2010. Under Eides etterfølger som UNAMA-sjef, Staffan di Mistura, ble kontakt igjen opprettet. Den ble senere videreutviklet overfor Taliban så vel sentralt som lokalt i Afghanistan under etterfølgeren Ján Kubiš.<sup>35</sup> Norske myndig-

<sup>30</sup> «Who can broker a deal with the Taliban?», *The Guardian*, 24. oktober 2010. Norsk UD har i mange år samarbeidet tett med CHD bl.a. i organiseringen av Oslo Forum. Se note 51 under.

<sup>31</sup> Lakhdar Brahimi og Thomas R. Pickering, *Afghanistan: Negotiating Peace: The Report of The Century Foundation International Task Force on Afghanistan in Its Regional and Multilateral Dimensions*, mars 2011.

<sup>32</sup> Programmet finnes her: [http://rc-pda.dohisha.ac.jp/en/research\\_activities/activity\\_log.html](http://rc-pda.dohisha.ac.jp/en/research_activities/activity_log.html)

<sup>33</sup> «New Scenery for Breaking the Ice With the Taliban», *International Herald Tribune*, 20. desember 2012.

<sup>34</sup> Eide ga et lenger intervju om dette med BBC i mars 2010: «Pakistan arrests halt secret UN contacts with Taliban», *BBC News*, 19. mars 2010.

heters kontakt med ledelsen i UNAMA om fredsdiplomati utviklet seg også over tid. Overordnet var imidlertid samarbeidet med UNAMA av begrenset betydning for det norske engasjementet.

#### *Kontakter med andre stater*

Blant initiativene fra andre stater framstår to som de mest omfattende. De får også mest oppmerksomhet fra norske myndigheter. Afghanske myndigheter anmodet i 2008 Saudi-Arabia om støtte til å finne kanaler til opposisjonen. I årene 2008–2009 er det kjent at saudisk etterretningstjeneste organiserte to møter. Afghanske myndigheter var ikke representert ved noen av dem, men president Karzais bror Qayum Karzai deltok. På første møte møtte han to tidligere Taliban-ledere som levde i Kabul.<sup>36</sup> I andre møte stilte representanter for HiG og Taliban. Selv om saudiske dialogforsøk fortsatte i ytterligere et par år, representerte disse møtene høydepunktene i denne kanalen.

Det andre statlig ledede sporet var det tyske initiativet som førte til etableringen av kontoret til Talibans politiske kommisjon i Doha, Qatar. Tysk etterretningstjeneste (*Bundesnachrichtendienst*, BND) lyktes mot slutten av 2009 i å opprette kontakt med Mulla Omars tidligere sekretær, den unge Tayyab Agha.<sup>37</sup> Etter et første møte i Doha våren 2010 brakte BND Agha til München i november 2010 og igjen i mai 2011. En representant for amerikanske myndigheter var også til stede på et av møtene i november 2010. Sentralt i samtalene sto to tillitsbyggende tiltak: fangeutveksling og opprettelsen av et kontor – en adresse – der Taliban kunne engasjeres i forhandlinger. Forberedelsene til dette gikk øyensynlig bra, og Qatars myndigheter ble involvert for å tilrettelegge for opprettelsen av et kontor i Doha. Tyskland øvet tungt press for å ha en avtale ferdig til Bonn-konferansen om Afghanistan i desember 2011. Det lyktes ikke.

I januar 2011 ble det offentlig kjent at president Karzai hadde motsatt seg den tysk-amerikanske planen om et kontor i Doha fordi afghanske myndigheter ikke hadde blitt godt nok informert.<sup>38</sup> Forhandlinger med Taliban uten deltakelse fra afghanske myndigheter var uakseptabelt

for Karzai. Et utfall av konflikten som fulgte, var at Afghanistan tilbakekalte sin ambassadør til Qatar.<sup>39</sup> Et annet utfall var at USA brakte kravet om direkte forhandlinger med afghanske myndigheter inn i dialogen med Taliban. Taliban slo fast at de ikke ønsket slike forhandlinger. De ville bare forhandle med USA. I tillegg ble det strid om betingelsene for utvekslingen av den amerikanske soldaten Bowe Bergdahl mot fem talibanere holdt i fangenskap på Guantánamo. Den 15. mars 2012 brøt Taliban forhandlingen.<sup>40</sup>

Forsøkene på å gjenoppta forhandlingene varte i over ett år. Da Tyskland av forskjellige grunner kom i bakgrunnen, steg Norge og Qatar, og senere Storbritannia, fram som de viktigste tilretteleggerne og meglere.<sup>41</sup> Norges rolle omtales i delkapittel 9.3.5. Våren 2013 ble gjenværende spørsmål løst, og skepsisen, herunder afghanske myndigheters bekymring for at Taliban ville bruke kontoret som et propaganda- og pengeinnsamlingskontor, ble overvunnet. Under pressekonferansen ved åpningen av kontoret den 18. juni 2013 brukte imidlertid Taliban både flagget og navnet til Afghanistans islamske emirat, navnet Taliban hadde brukt på landet i sin regjeringstid. President Karzai reagerte kraftig på forsøket på å framstille kontoret som en ambassade for Talibanregimet i eksil.<sup>42</sup> Planene for dialog gjennom Talibans Doha-kontor falt etter dette raskt sammen.

Selv om kontoret fortsatte å fungere som et uoffisielt kontaktpunkt, begynte USA (og afghanske myndigheter) fra høsten 2013 i større grad å vektlegge Pakistan som nøkkelen til en politisk løsning i Afghanistan. I den siste delen av utvalgets mandatperiode sto regionale kontakter sentralt, og særlig den kinesisk-pakistanske dialogen om Afghanistan.<sup>43</sup> Også Ghani-regjeringen valgte å rette hovedinnsatsen mot dialogen med Pakistan, Kina og USA. Dialogen førte til møtet i Murree utenfor Islamabad i juli 2015 der Pakistan til-

<sup>35</sup> Utvalgets høring i Kabul, 2. november 2015.

<sup>36</sup> De to var Talibans tidligere ambassadør i Pakistan, Mulla Zaeef, og tidligere utenriksminister Mulla Ahmad Wakil Mutawakil. Wörmer, s. 2; Bew et.al. s. 26.

<sup>37</sup> Wörmer, s. 4.

<sup>38</sup> Bew et.al, s. 25. Drapet på Fredsrådets leder Rabbani i september 2011 skal også ha lagt en demper på Karzais entusiasme for fredsforhandlinger.

<sup>39</sup> «Afghan Rebuke of Qatar Sets Back Peace Talks», *New York Times*, 15. desember 2011.

<sup>40</sup> «US-Taliban talks collapsed over Guantánamo deal, says official», *The Guardian*, 8. oktober 2012.

<sup>41</sup> «Taliban talks in Doha drag on endlessly», *Aljazeera*, 26. februar 2013; «Background Briefing by Senior Administration Officials on Afghanistan – Via Conference Call», *whitehouse.gov*, 18. juni 2013.

<sup>42</sup> «At their office in Doha, Taliban make changes», *cnn.com*, 21. juni 2013.

<sup>43</sup> F.eks. «US and Chinese Interests Align in Pakistan», *The Diplomat*, 24. september 2013. Amerikanske myndigheter førte separate forhandlinger om utveksling av fangen Bergdahl, som fant sted den 31. mai 2014.

rettela for at afghanske myndigheter møtte representanter for Taliban sammen med amerikanske og kinesiske observatører.<sup>44</sup> Under utvalgets samtaler med representanter for afghanske myndigheter i Kabul i november 2015 vektla disse at det var Murree-sporet, ikke Doha-sporet, de trodde kunne bringe fred.

Tysklands kontakter med Taliban som førte til arbeidet med å opprette kontoret i Doha, skulle få direkte betydning for det norske engasjementet. Fra sommeren 2012 ble dette sporet det viktigste for Norge.

### 9.3 Norsk fredsdiplomati i Afghanistan

Det norske engasjementet for fred har en lang historie.<sup>45</sup> Tre forhold ved utviklingen etter slutten av den kalde krigen utgjør viktige rammer også for Norges engasjement i Afghanistan-konflikten. De kan oppsummeres i tre ord: interesser, tilnærming og roller.

#### 9.3.1 Norske interesser, tilnærming og roller

Engasjementet har historisk i stor grad vært motivert av et verdibasert ønske om å fremme fred, dialog og internasjonal orden, basert på en misjonær- og solidaritetstradisjon som gjerne omtales som «den norske fredstradisjonen». Oljerikdom ga Norge nye muligheter til å drive en verdibasert utenrikspolitikk både på utviklings- og fredsfeltet, den såkalte «engasjementspolitikken».<sup>46</sup>

Slutten av den kalde krigen skapte nye muligheter. Siden 1990 har Norge vært involvert i en rekke fredsprosesser, med Midtøsten, Balkan, Guatemala, Sudan, Sri Lanka og Colombia som de mest kjente.<sup>47</sup> I denne perioden har realpolitikk og egeninteresser også kommet til å spille en sterkere rolle. I sin utenrikspolitiske redegjørelse for Stortinget i 2008 viste utenriksminister Støre til tre norske interesser bak Norges engasjementspolitikk. Hensyn til norsk sikkerhet, fordi

fattigdom og konflikt i verden også kan true norsk sikkerhet, og verdier var viktige. Den tredje interessen Støre vektla var tilgang: «Vårt aktive engasjement gir [...] tilgang til sentrale internasjonale beslutningstakere og – arenaer som er viktige for Norge også i andre sammenhenger. Dette er tilgang vi alltid har behov for.»<sup>48</sup> I flere av fredsengasjementene opplevde norske myndigheter at kontaktene som ble etablert med partene, vakte interesse hos USA og andre land.<sup>49</sup> Det ble et viktig element også i Afghanistan-engasjementet.

Foruten nasjonale interesser har idealistiske eller mer personlige motiver hos politikere og embetsmenn spilt en rolle. Dette påvirket også fredsdiplomati i Afghanistan. I tillegg vokste byråkratiske eller institusjonelle interesser fram, særlig knyttet til en gradvis endring i den norske tilnærmingen til fredsbygging.

#### Norsk tilnærming

Det norske fredsdiplomati har historisk vært preget mer av en ad hoc-tilnærming enn av strategisk tenkning. Engasjementene var i stor grad drevet av ildsjeler, gjerne enkeltpersoner. Den tradisjonelle norske tilnærmingen var basert på et tett samarbeid mellom UD, norske ikke-statlige organisasjoner og forskningsinstitutter.<sup>50</sup>

Tilfeldigheter og personer spilte en viktig rolle også i Afghanistan-engasjementet, særlig i oppstarten. Den tradisjonelle norske tilnærmingen, med sivilsamfunnsaktører i en viktig rolle, ble imidlertid ikke fulgt i dette tilfellet. En viktig årsak til dette var at engasjementet i Afghanistan kom etter at fredsdiplomati i UD over flere år var blitt institusjonalisert og gradvis profesjonalisert. Stoltenberg I-regjeringen besluttet å styrke UDs arbeid med fredsporteføljen, et arbeid som ble videreført av Bondevik II-regjeringen. I 2003 ble en egen seksjon for fred og forsoning opprettet der de ansatte fikk arbeide målrettet og langsiktig med fredsprosesser.<sup>51</sup> Strategisk tilnærming og

<sup>44</sup> «Afghan Officials and Taliban Meet in Possible Step Toward Peace Talks», *New York Times*, 7. juli 2015; Borhan Osman, «The Murree Process: Divisive peace talks further complicated by Mullah Omar's death», *Afghanistan Analyst Network*, 5. august 2015.

<sup>45</sup> For en historisk oversikt, se kapittel 2 i Ada Nissen, *The Peace Architects: Norwegian Peace Diplomacy Since 1989*, doktorgrad Universitetet i Oslo, 2015.

<sup>46</sup> Se f.eks. Rolf Tamnes, *Oljealder. 1965–1995*, bind 6 i *Norsk utenrikspolitikk historie*, Universitetsforlaget, 1997, ss. 339–447.

<sup>47</sup> Se UD, «Norges engasjement i fredsprosesser siden 1993», regjeringen.no, sist oppdatert 17. juli 2015.

<sup>48</sup> «Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren», stortinget.no, 20. mai 2008.

<sup>49</sup> Lene Kristoffersen, «Interesser i norsk engasjementspolitikk», *Oslo Files on Security and Defence*, 04/2009.

<sup>50</sup> Se «Særtrekk ved Norges fred og forsoningsarbeid», regjeringen.no, 17. juli 2015.

<sup>51</sup> Vidar Helgesen, «How Peace Diplomacy Lost Post 9/11. What Implications are there for Norway?», *Oslo Files on Defence and Security*, 03/2007, s. 15 note 24; Kristoffersen, ss. 86–87. En UD-organisert, årlig konferanse for freds- og konfliktløsningsaktører, Oslo Forum, ble også opprettet i 2003. Oslo Forum har ved flere anledninger vært møteplass for dialog og samtaler knyttet til forsoningsengasjementet i Afghanistan.

gjennomtenkte interesser skulle ligge bak norske engasjementer, ikke ildsjelers aktivisme. Sentrale embetsmenn som utenriksråden og politisk direktør var i lange perioder viktige aktører i fredsdiplomati i Afghanistan.

Et ytterligere element ved profesjonaliseringen av fredsdiplomati i UD har vært en økende vektlegging av behovet for hemmelighold. Behovet reflekterte et ønske om å beskytte ansatte, om å unngå uheldig oppmerksomhet mot Norge og om å sikre fortroligheten som var nødvendig for at dialogen kunne opprettholdes. Dette var en erfaring UD hadde gjort blant annet i fredsdiplomati på Sri Lanka.<sup>52</sup> Vektleggingen av hemmelighold ble også styrket av et siste element i profesjonaliseringen av fredsdiplomati: det økende samarbeidet med Etterretningstjenesten. Engasjementet i Afghanistan var viktig for utviklingen av dette samarbeidet. Andre lands forsøk på å etablere dialog med Taliban ble i stor grad ledet av deres etterretningstjenester, som omtalen ovenfor viste. I Norge har UD hatt lederrollen, mens Etterretningstjenesten har gitt analytisk støtte.

Den norske tilnærmingen til fredsdiplomati har også vært preget av en åpenhet for dialog med «alle». I noen tilfeller har Norge hatt fordel av ikke å være bundet av EUs eller amerikanske terror- eller sanksjonslister. Slik var det i Afghanistan-engasjementet. FNs sanksjonsliste la begrensninger også på Norge, men dialog var mulig til tross for disse. Norske diplomater sto lenge friere til å utvikle kontakter med Taliban enn sine amerikanske kolleger som var bundet av USAs terrorlister. Dette var en del av grunnlaget for at Norge var etterspurt som mellommann.

### Roller

Som omtalt i innledningen hadde Norge tre roller i fredsdiplomati i Afghanistan: budbringer, megler og pådriver. Generelt har Norge framhevet sin rolle som tilrettelegger og budbringer heller enn megler i fredsengasjement. Det er denne rollen som i hovedsak har blitt kommunisert til partene og utad. Dette var også tilfellet i Afghanistan-engasjementet. I praksis har imidlertid Norge i mange sammenhenger hatt en rolle som megler. Dette har vært knyttet til ønsket, delt også av Norge, om å oppnå framgang i prosessen.

Norge har også i sine fredsengasjementer fremmet synspunkter i dialogen med partene knyttet til grunnleggende spørsmål som mennes-

kerettigheter, religiøs toleranse og kvinners rolle i samfunnet. Slike verdimeslige standpunkter ligger til grunn for det norske engasjementet. Betydningen av verdier ble tydelig også i Afghanistan-engasjementet. Samtidig var vektleggingen av slike synspunkter ment å oppfordre til strategisk og politisk tenkning i Taliban. Som de fleste andre som søkte en politisk løsning på konflikten, ga Norge overfor Taliban tydelig uttrykk for at bevegelsen måtte forkaste mye av politikken den hadde ført i Afghanistan fra 1996 til 2001 for at en forhandlingsløsning skulle være mulig. Bekymringen, uttrykt særlig tydelig av sivilsamfunnsgrupper i Afghanistan, for hva en eventuell fredsavtale med Taliban ville innebære av kompromisser knyttet blant annet til kvinners rettigheter og rettferdighet (overgangsjustis), utgjør også et grunnleggende dilemma.

### 9.3.2 Bakgrunnen for norsk kontakt med Taliban

I likhet med de fleste land hadde Norge begrenset kontakt med Afghanistan under Taliban. Ambassaden i Islamabad, som på 1990-tallet hadde ansvaret for Afghanistan, hadde noe kontakt. Norske ikke-statlige organisasjoners engasjement i Afghanistan og Norges ledende rolle i *Afghanistan Support Group* (se kapittel 6) var viktig i denne sammenheng.<sup>53</sup>

Allerede mens Taliban satt ved makten, fremmet Norge behovet for intraafghansk dialog. Forsøkene hadde liten framgang, men Norge støttet i 2001 forskjellige forsøk på dialog mellom Nordalliansen og Taliban, blant annet i regi av FNs spesi- alutsending Francesc Vendrell.<sup>54</sup>

Som beskrevet ovenfor økte interessen for dialog med Taliban igjen først fra 2007–2008. Den norske kontakten med Taliban ble etablert tidlig i 2007. Grunnlaget for kontakten lå imidlertid lenger tilbake i tid og i et prosjekt knyttet til interreligiøs dialog i Pakistan. Kontakten var dermed på flere vis godt forankret i norsk fredsdiplomati-tradisjon og hadde i sitt religiøse utgangspunkt likhetstrekk med det norske engasjementet i Guatemala.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Utvalgets høring, 21. januar 2016.

<sup>54</sup> Se f.eks. UD, «Oversiktsrapport Afghanistan. Januar 2001», 31. januar 2001; «Situasjonen i Afghanistan. Feb. 2001», 12. februar 2001, «Afghanistan. Møte mellom Vendrell og lunsjgruppen i Islamabad. Feb. 2001», 26. februar 2001.

<sup>55</sup> Se Ada Elisabeth Nissen, *Et historisk bidrag? Norsk fredsdiplomati i Guatemala 1989–1997*, masteroppgave Universitetet i Oslo, 2010.

<sup>52</sup> Se f.eks. «Erik Solheim skulle drepes», *Aftenposten*, 27. juli 2012.

I 1997 tok en norsk diplomat ved ambassaden i Islamabad kontakt med to sentrale ledere i Styret for nettverket av religiøse skoler i Pakistan og lanserte tanken om en interreligiøs fredsdiallog.<sup>56</sup> Lederne støttet tanken, og diplomaten forble personlig involvert i dialogarbeidet mens han var ved ambassaden.

Først i 2002 ble ambassaden offisielt engasjert i dialogarbeidet. Det norske engasjementet var lavt profilert og hadde som utgangspunkt at ambassaden kunne støtte når det var ønskelig, men at Norge ikke selv var en aktør.<sup>57</sup> En delegasjon fra nettverket av religiøse skoler besøkte Oslo i juni 2004.<sup>58</sup> Under Oslo-møtet tok de pakistanske deltakerne, som inkluderte både kristne og muslimske religiøse ledere, selv initiativ til det som skulle bli omtalt som Oslo-deklarasjonen. Denne ble i september 2004 fulgt av Islamabad-deklarasjonen som ble utgitt etter en interreligiøs samling i Pakistans hovedstad.<sup>59</sup> Erklæringen uttrykte muslimske og kristne lederes ønske om fred og toleranse. Pakistans president, general Pervez Musharraf, som deltok på samlingen i Islamabad, satte pris på initiativet og ønsket at det norske engasjementet fortsatte.<sup>60</sup> Norske myndigheter inviterte Kirkens nødhjelp til å ta ansvar for deler av oppfølgingsarbeidet i Pakistan.

Tanken ble fremmet om også å engasjere afghanske religiøse ledere og Taliban-ledere i dialogen. Den pakistanske delegasjonen til Oslo i 2004 uttrykte vilje til å bidra til å inkludere Taliban i en bredere dialog. En slik inkludering var, ble det framholdt, sensitiv og krevde «absolutt diskresjon, tålmodighet og en skrittvis tilnærming».<sup>61</sup> Det ble imidlertid ingen oppfølging av denne utvidede dialogen. Det har ikke lyktes utvalget å fastslå hvorfor dette ikke skjedde.

I mars 2005 skulle statssekretær i UD Vidar Helgesen til Pakistan på offisielt besøk. I februar, under planleggingen av møtet med en sentral religiøs person med en nær, historisk relasjon til Taliban, ble den norske diplomaten spurt om Norge kunne medvirke til å etablere kontakt mellom



Figur 9.2 Norge gjennomførte noen mindre bistandsprosjekter i Sør-Afghanistan med henblikk på gevinster i fredsdiplomatiet. Avbildet er en av et tjuetalls brønner som ble bygget nær Kandahar.

Foto: Service and Development organization for People. Bildet er retursjert.

Taliban og representanter for USA.<sup>62</sup> Norske myndigheter valgte ikke å gå videre med denne forespørselen heller.<sup>63</sup> Diplomaten skulle imidlertid snart få flere tilbud.

### 9.3.3 Norge og intra-afghansk dialog

Det norske fredsdiplomatiet i Afghanistan startet tidlig i 2007, og var basert på et initiativ fra Taliban. Det var ikke bare tidlig sammenliknet med andre initiativ, men det skjedde også i en periode da USA under Bush-administrasjonen ikke var interessert i dialog med Taliban.

I perioden utvalgets mandat dekker, kan det norske engasjementet deles i to perioder. Den første perioden strekker seg fra 2007 til utgangen av 2010. Den norske kontakten var rettet mot Talibanens ledelse i Quetta Shuraen, og målet var direkte møter mellom den afghanske regjeringen og Taliban. Et slikt møte framsto som innen rekkevidde både i 2008 og i 2010. Perioden hadde utgangspunkt i kontakten med Taliban som ble opprettet i 2007, og framstår i større grad som et tradisjonelt norsk fredsengasjement enn den andre perioden. Den andre perioden strekker seg fra 2011 til slutten av 2014 (og ut over utvalgets mandatperiode). Den har sin opprinnelige basis i

<sup>56</sup> Utvalgets høring, 21. januar 2016.

<sup>57</sup> Melding fra ambassaden i Islamabad, «Dialog med fundamentalistiske miljøer», 12. mars 2004.

<sup>58</sup> Melding fra ambassaden i Islamabad, «Pakistan – justert opplegg for delegasjon av religiøse ledere», 31. mai 2004.

<sup>59</sup> Erklæringen finnes her: <http://nifcon.anglicancommunion.org/media/111562/Islamabad-Declaration.pdf>.

<sup>60</sup> UD, «Pakistan – freds- og forsoningsarbeid, interreligiøs dialog», september 2004.

<sup>61</sup> UD, «Besøk av pakistanske muslimske ledere til Norge 16.–23. juni 2004», 24. juni 2004.

<sup>62</sup> UD, «Pakistan – kontakt med radikale miljøer», 18. februar 2005.

<sup>63</sup> Dette til tross for at Helgesen ifølge ham selv i 2003 ble diskret spurt av sjefen for UNAMA, Lakhdar Brahimi, om Norge var villig til å tilrettelegge for dialog med moderate talibanere. Ifølge Helgesen var Norge villig, men «fant det vanskelig» å opprette dialog. Helgesen, s. 14.

kontakter Norge etablerte i Afghanistan. Internasjonal og norsk oppmerksomhet rettet seg i denne perioden mot Talibans politiske kommisjon og planene for et representasjonskontor i Doha. Norges forhold til USA og en mer strategisk tilnærming preget det norske engasjementet i denne perioden.

Selv om Talibans sentrale ledelse har vært viktigst for Norges engasjement, har norske myndigheter parallelt også hatt kontakt med andre deler av opprørsbevegelsen i Afghanistan. Disse kontaktene forble sidespor for Norge og dermed et tegn på en bevisst prioritering av norsk innsatt gitt begrensede ressurser.

To forhold som preget det norske fredsdiplomati i Afghanistan allerede fra begynnelsen, var usikkerhet og risiko. Begge var mer framtrædende i det første sporet enn i det andre. Usikkerhet var tydelig allerede i spørsmålet om hvorfor Taliban tok kontakt med Norge, og om hvorfor de valgte å opprettholde denne kontakten. Det var et spørsmål UD også stilte seg selv. Den opprinnelige kontakten var åpenbart knyttet til tillit til en enkeltperson. Utvalget har imidlertid basert på kildematerialet et inntrykk av at Taliban hadde en mer generell tillit til Norge. Norges humanitære engasjement i Afghanistan over lang tid, også under Taliban, framsto som et element i dette bildet. At Norge som en liten stat ikke hadde egne interesser i Afghanistan, i motsetning til mange andre aktører som engasjerte seg, var et annet. Norges engasjement i andre fredsprosesser, særlig knyttet til Midtøsten og PLO, var godt kjent av alle parter. Sist, men ikke minst, ser det ut til at de norske diplomatene raskt bygget tillit hos Taliban gjennom sin tilnærming. Litt forenklet berømmet Taliban-representantene sine norske partnere for å ta dem på alvor.

Norge tok også aktive grep for å bygge tillit hos Taliban. Et av disse var å tilby en person medisinsk behandling i Norge. Et annet var støtten Norge ga til et rettshjelpprosjekt i regi av *Center for Conflict and Peace Studies* (CAPS) i Kabul. Senteret var ledet av Hekmat Karzai, en fetter av presidenten, og prosjektet var rettet mot å gi gratis hjelp til sikkerhetsinternerte talibanere og andre opprørere i hele Afghanistan.<sup>64</sup> Blant rådgiverne for senteret var fire tidligere, sentrale representanter for Taliban som levde i Kabul. Norge gjennomførte også noen mindre, målrettede bistandsprosjekter utvalgte steder i Sør-Afghanistan med den eksplisitte målsettingen at disse «på sikt kunne gi gevinster i forhold til fred og forsoningsagendaen».<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Se [www.caps.af/staff/hekmat.asp](http://www.caps.af/staff/hekmat.asp)

Risiko var et tema internt helt fra oppstarten av engasjementet. Utenriksdepartementet fastslo at engasjementet innebar en ny, uvant og særlig krevende oppgave. Allerede i oppsummeringen fra det første møtet med Taliban i november 2007 slo departementet fast at dette var det første norske engasjementet med en illegal væpnet gruppe som ikke bare var listet av FNs sikkerhetsråd som en terrorgruppe, men som også lå i direkte strid med en NATO-styrke som Norge var med i.<sup>66</sup> Initiativet innebar dermed særlig sensitivitet både overfor allierte og overfor sentrale aktører i regionen som Pakistan, India og Iran. Det medførte helt spesielle politiske utfordringer og risiko både utenrikspolitisk og innenrikspolitisk. Det var en risiko UD viste seg villig til å ta.

Norge ga i sin dialog både med Taliban og andre tydelig uttrykk for at Norge var en part i konflikten i Afghanistan, men tilbød seg å være en tilrettelegger for, ikke en part i, en fredsdialog mellom afghanske myndigheter og Taliban. Norge gjorde det også klart overfor Taliban at norske myndigheter alene ikke kunne endre USAs syn; Norge kunne ikke «levere» en avtale med USA. Ved et par anledninger ble norske representanter utfordret, både av talibanere og nøytrale aktører, om at Norge ville tjene på å trekke sitt militære bidrag og satse fullt og helt på fredsdiplomati. Dette ble avvist. Allerede i mars 2008 fastslo utenriksministeren at det norske militære bidraget var utgangspunkt for overhodet å kunne spille en rolle i Afghanistan.<sup>67</sup>

### 9.3.4 Quetta-sporet

Den norske diplomaten opprettholdt kontakten med det religiøse miljøet i Pakistan og ble tidlig i 2007 kontaktet av en religiøs leder han kjente. Den bekjente spurte om hjelp til å finne foredragsholder til en seminarserie han arrangerte i Quetta. Temaet var fred og forsoning. Diplomaten fikk en UD-kollega til å stille og reiste selv med. På seminaret fikk diplomaten en muntlig anmodning fra «Talibans ledelse» om å opprette dialog med fire utvalgte talibanere. Dette var starten på det norske sporet inn mot Talibans Quetta Shura. Det var en tradisjonell start på et norsk fredsenga-

<sup>65</sup> Melding fra ambassaden i Kabul, «Afghanistan – humanitært engasjement i Sør», 27. februar 2010.

<sup>66</sup> UD, «Samtale med representanter for Taliban [kan ikke offentliggjøres] – Oppsummering og vurdering», 11. november 2007, s. 6.

<sup>67</sup> UD, «Afghanistan – Samtaler med [kan ikke offentliggjøres]», 19. mars 2008, s. 1.



sjement, men et engasjement preget av uvanlig høy risiko og stor usikkerhet.

Planleggingen av et møte foregikk over våren og sommeren 2007. Målet fra norsk side var en dialog for å skape kontakt mellom Taliban og afghanske myndigheter. Forankring hos afghanske myndigheter var derfor en forutsetning for å fortsette. I september 2007, i marginen av møtet i FNs Generalforsamling, informerte utenriksminister Støre president Karzai om planene. Presidenten var positiv til at Norge fortsatte arbeidet.

Tidlig i november 2007 møtte to norske diplomater en representant for Taliban. Møtet ble det første av en rekke møter med Taliban-representanter våren og sommeren 2008 forskjellige steder i verden og i Oslo. Samtidig hadde norske diplomater hyppige møter med afghanske myndigheter. I marginen av NATO-toppmøtet i Bucuresti i april 2008 og FNs generalforsamling i september 2008, var dialogen med Taliban hovedtema i møtene mellom statsminister Jens Stoltenberg, utenriksminister Støre og president Hamid Karzai. Afghanske myndigheter kunne på møtene bekrefte at informasjonen Norge hadde formidlet, var blitt bekreftet også gjennom deres kontakter. Afghanske myndigheter anså tilsynelatende de norske kontaktene som reelle – som «*bona fide*».

Våren 2008 ble Norge aktivt brukt som kanal for kommunikasjon mellom partene. Under et møte i mai signaliserte Taliban-representantene for første gang en villighet til å møte afghanske myndigheter. Planer for at et slikt møte skulle finne sted allerede sommeren 2008 ble lagt, men ble stanset. I november 2008 inviterte Norge både en delegasjon fra Taliban og en sentral afghansk myndighetsperson til Oslo, med den erklærte ambisjon å få dem til å møtes. De bodde alle på samme hotell, men før møtet fant sted trakk Taliban-delegasjonen seg. I begge tilfellene var det angrep i Pakistan mot personer involvert i dialogen som førte til at møtene ikke ble gjennomført. Både afghanske og norske myndigheter så på disse angrepene som bekreftelse på at den norske kanalen var betydningsfull. Senere trusler ble tolket i samme retning.

Etter det mislykkede forsøket på å samle partene i Oslo i november 2008 tok Taliban et steg tilbake. Bevegelsen ønsket først et formelt møte med Norge. De norske diplomatene så dette som et forsøk på å gjøre Norge til part i forhandlingene og motsatte seg ønsket. Det førte til brudd i kontaktene i en periode vinteren 2008–2009, før Norge snudde og godtok et møte. En natt i mars 2009 møtte norske diplomater flere representanter for Talibans ledelse. En av deltakerne ble

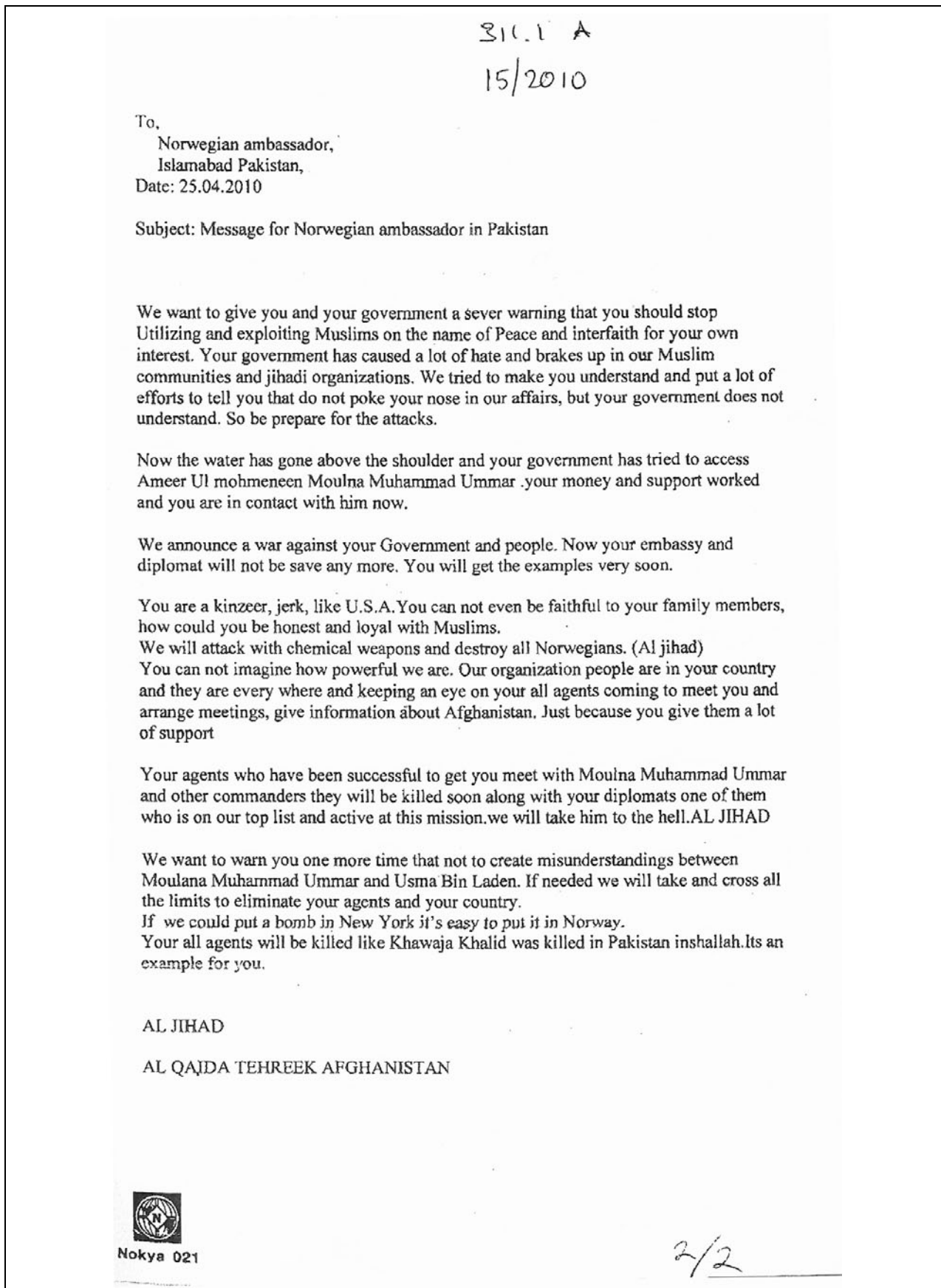
introdusert som Mulla Omar. Det framstår som usikkert om han var til stede.

Et skriftlig trusselbrev til den norske ambassaden i Islamabad våren 2010 var en av flere trusler Norge og norske diplomater mottok i arbeidet med Quetta-sporet. (Se figur 9.3). Trusselbrevet var fra «al Qaida tehreek Afghanistan» (al-Qaida-bevegelsen i Afghanistan). Det hevdet at al-Qaida kjente til Norges kontakt med Talibans øverste ledelse og ønsket å ødelegge alliansen mellom Taliban og al-Qaida. For dette skulle Norge, norske diplomater og deres kontakter straffes. Truslene ble, som angrepene i 2008, tolket som tegn på at det var Talibans ledelse Norge hadde kontakt med. De understreket også risikoen i fredsdiplomati og behovet for å beskytte de involverte blant annet gjennom streng konfidensialitet. Samtidig tydeliggjorde de at Norge og norske diplomater var villige til å ta til dels stor risiko i engasjementet.

Arbeidet med å tilrettelegge for et møte mellom partene startet igjen etter møtet i mars 2009. Planene ble imidlertid gjentatte ganger utsatt av partene. Høsten 2009 var presidentvalget i Afghanistan en viktig grunn til den trege framgangen. Kontaktformidlingen fortsatte og det ble en «shuttleprosess med budskap» fram og tilbake. Denne ga enkelte konkrete, tillitsbyggende resultater, blant annet at afghanske myndigheter på bakgrunn av en oppfordring fra Taliban formidlet av Norge løslot en talibaner fra et afghansk fengsel vinteren 2009. Rettshjelpprosjektet ved CAPS-senteret, nevnt ovenfor, bistod den løslatte med støtte fra Norge. Løslatelsen må forstås som nok et tegn på at afghanske myndigheter anså de norske kontaktene som nyttige.

Tidlig i 2010 ble partene enige om en dato for et nytt forsøk på et møte. Det skulle finne sted i Norge den 28. februar. Seks talibanere skulle komme, blant dem Talibans nestleder Mulla Barader. Som nevnt ble Barader arrestert av pakistanske myndigheter før dette. Hvorvidt arrestasjonen var knyttet til det norske møtet, er ikke kjent. Arrestasjonen førte til det norske diplomater oppfattet som en tilspisset intern strid i Taliban. Sentralt i striden sto Mulla Zakir, som ble oppfattet som representant for den mest militante delen av bevegelsen, og Mulla Mansoor, som man antok støttet forhandlingslinjen.<sup>68</sup> ISIs åpenbare press mot forhandlinger utenfor deres kontroll, men også ISAFs og USAs militære offensiver våren

<sup>68</sup> Mulla Mansoor ble i 2015 ny leder av Taliban. Han ble drept i et amerikansk angrep i mai 2016.



Figur 9.3 1 april 2010 mottok ambassaden i Islamabad dette trusselbrevet undertegnet «al-Qaida-bevegelsen i Afghanistan». I brevet truer gruppen Norge med en grusom hevn dersom Norge ikke slutter å forsøke å skape «misforståelser» mellom Mulla Omar (Moulna Muhammad Ummar) og Osama bin Laden.

2010 og de sivile tapene som disse medførte, ble ansett å styrke den militante delen av bevegelsen.

Til tross for at Taliban igjen tok et skritt tilbake våren 2010, fortsatte kontakten med Norge. Ambisjonen om å få til et partsmøte besto, og august ble valgt for et nytt forsøk. Etter erfaringen i februar ble det besluttet at transporten til Norge skulle skje fra Afghanistan. Den norske planen gikk ut på å møte Taliban-delegasjonen utenfor Kandahar for så å frakte den med bil til Kabul flyplass og deretter til Norge. Operasjonen var umulig å gjennomføre uten amerikansk viten og medvirkning. Tross uttalt skepsis til hva Norge kunne oppnå, ble Norge forespeilet at amerikanske enheter kunne støtte transporten. Like før planen skulle settes i verk, kom beskjeden fra Taliban om at møtet var avlyst.

Operasjonen representerte det siste forsøket på å få til et partsmøte i Quetta-sporet. Både partene og Norge tok et skritt tilbake. For Norges del innebar det å gå tilbake til «saksdrøftinger» – til å hjelpe Taliban blant annet med å formulere en politisk plattform for deltakelse i valg i Afghanistan. Norge bidro videre med å organisere et møte mellom kontakter i Taliban og FN i Oslo senhøstes 2010. Kontaktene i Quetta-sporet fortsatte med ujevne mellomrom fram til sommeren 2012 da UD eksplisitt oppga det til fordel for «Doha-sporet». Kontakter inn mot Talibans ledelse i Quetta ble etter dette opprettholdt gjennom forskjellige kontaktpersoner. Hovedsporet ble imidlertid kontaktene med Talibans politiske kommisjon i Doha.

Det er knyttet stor usikkerhet og en rekke ubesvarte spørsmål Quetta-sporet. Det lyktes ikke å gjennomføre partsmøter til tross for uttrykt vilighet på begge sider. Taliban trakk seg gjentatte ganger. Det er vanskelig å vurdere hvorvidt dette skyldtes at kontaktene ikke var ekte, eller at det lå andre motiver bak løftene enn et ønske om faktisk å gå i dialog. Det var flere tegn som tydet på at Norge faktisk hadde opprettet kontakt med personer i eller knyttet til Talibans ledelse. De norske diplomatenes forklaring på manglende suksess var at Mulla Omar og ledelsen i Taliban var under sterkt press og så fordeler ved å ha flere kanaler og valg. Å gå videre i forhandlingssporet var vanskelig ikke bare på grunn av motstanden innad i Taliban selv, men også på grunn av motstanden fra al-Qaida og enda viktigere ISI. Det siste ble tydeliggjort med arrestasjonen av Mulla Barader.

Usikkerheten knyttet til kontaktene og mangelen på resultater førte ikke bare til beslutningen om ikke å forfølge sporet videre. Erfaringene fra Quetta-sporet var med på å forme UD's tilnærming

til arbeidet med Doha-sporet og bidro mer generelt til profesjonaliseringen av fredsdiplomati i UD.

Quetta-sporet hadde imidlertid et annet og viktigere aspekt. Uansett om kontaktene var reelle eller ikke, så var de såpass troverdige at de vakte interesse både hos afghanske og amerikanske myndigheter. Quetta-sporet var dermed med på å markere Norge som en aktør i fredsdiplomati som fra 2010 raskt ble en viktig del av den internasjonale innsatsen i Afghanistan.

### 9.3.5 Kontakten med USA

Norges uttalte mål med Quetta-kanalen var å opprette kontakt og dialog mellom afghanske myndigheter og Taliban. Kanalen ble holdt skjult for utenforstående. Norske myndigheter var imidlertid innforstått med at USA måtte involveres på et eller annet tidspunkt. Norge kunne ikke utgjøre noen forskjell uten amerikansk medvirkning. Dersom Norge unnlot å trekke USA inn i arbeidet, kunne det også bli belastende for det bilaterale forholdet. Dersom norsk fredsdiplomati foregikk i forståelse med USA kunne det derimot bidra vesentlig til å styrke Norges innpass og posisjon i Washington, D.C. Dette var i tråd med norske erfaringer fra tidligere fredsprosesser. Alt dette fordret et finstemt norsk diplomati: For Norge var det svært viktig å kunne fortsette som selvstendig aktør i fredsdiplomati. USA måtte ikke få mulighet til å overta den norske aktiviteten og plassere Norge på sidelinjen. Det er utvalgets inntrykk at Norge lyktes bra med å balansere disse hensynene.

I desember 2009 informerte utenriksminister Støre for første gang sin amerikanske kollega Hillary Clinton om de norske kontaktene. Norge fortalte ikke hvem norske myndigheter møtte og hvor, noe som tidvis førte til uttalt frustrasjon på amerikansk side. Den norske beslutningen var imidlertid klar: Til tross for forsikringer om konfidensialitet fryktet UD at informasjon kunne komme noen i hende på amerikansk side som hadde andre hensikter enn dialog. I arbeidet med Doha-sporet ble kontakten med USA hyppigere og mer åpen. Men også her var norske myndigheter tilbakeholdne.

Det er vanskelig å fastslå om og i hvilken grad norske myndigheter bidro til å endre USAs holdning til en forhandlingsløsning på konflikten i Afghanistan. Noen sentral rolle hadde Norge åpenbart ikke. Det er uansett tydelig at amerikanske myndigheter på høyt nivå viste interesse for de norske initiativene. Fredsdiplomati var et sentralt tema i møtene utenriksminister Støre hadde



Figur 9.4 Utenriksminister Jonas Gahr Støre og hans kollega Hillary Clinton under deres møte i desember 2009.

Foto: US Embassy Brussels/Freddy Moris

med sin kollega Clinton. Norske diplomater hadde også møter om temaet med høytstående representanter for amerikanske myndigheter både i State Department og i Det nasjonale sikkerhetsråd (National Security Council). Tilgangen til amerikanske beslutningstakere og deres ønske om å få vite mer om de norske kontaktene og initiativene er, slik utvalget oppfatter det, et tegn på at det norske fredsdiplomati kan ha hatt betydning for deres tenkning om mulighetene for en forhandlet løsning på konflikten.

### 9.3.6 Doha-sporet

Mot slutten av 2010 fikk den norske ambassaden i Kabul kontakt med personer som kunne sette Norge i forbindelse med Talibans politiske kommisjon. Norge var klar over at Tyskland allerede i noen tid hadde arbeidet med en kanal inn mot kommisjonen. Da UD i januar 2011 besluttet å gå videre med dette sporet, ble behovet for ikke å vanskeliggjøre den tyske kontakten vektlagt.

Doha-sporet var som Quetta-sporet preget av risiko og usikkerhet, men i mindre grad. Risikoen var lavere mye fordi møtene foregikk på sikrere steder enn møtene i Quetta-sporet. Usikkerheten var lavere av flere grunner. Talibanrepresentantene lot seg i langt større grad identifisere enn tilfellet var i Quetta-sporet og kunne sannsynliggjøre sin forbindelse med Talibans ledelse. Norske myndigheter hadde også over tid bygget opp en ganske omfattende kompetanse om Taliban og hadde en mer systematisk tilnærming til kontaktene. Begge deler var tegn på den

økende profesjonaliseringen av UD's fredsdiplomati.

Selv om Norge utviklet kontakten med politisk kommisjon i løpet av 2011, forble Norges rolle i skyggen av den tysk-amerikanske dialogen. Først i november 2011 møtte norske diplomater lederen av den politiske kommisjon, Tayyab Agha, i Doha. Foruten å legge større vekt på andre kontakter, utviklet UD to nye initiativer for å opprettholde aktiviteten: Ett fokusert på kvinners rettigheter som tok konkret form i desember 2011, og ett kalt «inkluderende dialog». Begge omtales nedenfor.

Taliban brøt som omtalt forhandlingene i den tysk-amerikanske kanalen i mars 2012. I forsøkene på å gjenopprette dialogen gikk Norge sammen med Qatar inn i rollen som budbringere. Tyskland kom, som nevnt, av ulike grunner i bakgrunnen. Også Storbritannia opprettet kontakt med politisk kommisjon. Vinteren 2012 og våren 2013 var dermed Qatar, Norge og Storbritannia de viktigste tilretteleggerne – og meglere – i forhandlingene mellom USA, Taliban og afghanske myndigheter.<sup>69</sup>

Etter hvert holdt norske myndigheter og Talibans politiske kommisjon månedlige møter. Under et møte høsten 2012 fremmet Taliban et ønske om å få komme til Oslo. Den 10. oktober 2012, som del av forberedelsene for det planlagte besøket tidlig i november, forankret UD kontakten med Taliban for første gang formelt i regjeringen. Under besøket i november ble det holdt et møte mellom Taliban-delegasjonen ledet av Tayyab Agha og utenriksminister Espen Barth Eide. Delegasjonen ble også introdusert for norske samfunnsforhold. Den ble fortalt om kvinners stilling i det norske samfunnet, og besøkte en norsk kirke.<sup>70</sup> Møtet med utenriksministeren skal ha vært det første møtet politisk kommisjon hadde hatt med en minister. Delegasjonen hadde også møter med høyere embetsmenn. Ifølge kommisjonen selv gjorde besøket inntrykk og bidro til å bygge tillit til Norge.

Det ble gjort framskritt i forhandlingene vinteren 2012–2013. Våren 2013 ble det endelig enighet mellom Taliban, USA og afghanske myndigheter om formelt å åpne Talibans kontor i Doha. Datoen for den formelle åpningen av kontoret ble fastsatt til 18. juni 2013. I den anledning offentliggjorde utenriksminister Espen Barth Eide for første gang

<sup>69</sup> Ahmed Rashid, «Can Taliban talks be revived after the 'Doha debacle'», *BBC*, 29. juni 2013. I denne perioden kom den første lekkasjen om Norges rolle i forhandlingene. «Taliban talks in Doha drag on endlessly», *aljazeera.com*, 26. februar 2013.

<sup>70</sup> «Taliban var på kirkebesøk i Norge», *VG*, 18. juni 2013.

den norske rollen. «Vi har vært viktige i den dialogen som har muliggjort det offisielle kontoret i Doha, og de direkte samtaler mellom Taliban og Fredsrådet i Afghanistan» hevdet han.<sup>71</sup> Som omtalt gikk åpningen av kontoret ikke bra. Til tross for forsøk på krisehåndtering også fra norsk side, herunder en plan B for et møte i Norge, falt planene for dialog i Doha-sporet raskt sammen.

Også i Doha-sporet kom den norske rollen som et resultat av en kombinasjon av tilfeldigheter og norsk vilje til å satse samt ønsket om fortsatt å ha en rolle i fredsdiplomati. Den første tilfeldigheten var opprettelsen av kontakten. Norge hadde satset tungt på Quetta-sporet og var skeptisk til også å investere tid og ressurser i andre spor som det kom forskjellige tilbud om. Kontakten som førte inn til den politiske kommisjon kom imidlertid på et tidspunkt der usikkerheten knyttet til Quetta-sporet var sterk. Dermed var det interesse for å utforske andre muligheter. Norske myndigheter valgte å satse, men det tok tid før uttellingen kom.

Den andre tilfeldigheten var bruddet i forhandlingene mellom Tyskland, USA og Taliban i mars 2012, og muligheten det ga for en norsk rolle. Slik utvalget ser det, var det ikke tilfeldig at Norge fikk muligheten. Norske diplomater hadde gjennom 2011 bevisst søkt å bygge tillit hos den politiske kommisjonen. Vektleggingen av langsiktighet, en lav profil, systematisk tilnærming og streng konfidensialitet ble tilsynelatende verdsatt av partene.

I motsetning til Quetta-sporet var det også tidlig entydig klart at Tayyab Agha og den politiske kommisjon representerte Taliban-ledelsen. Hvilken rolle og hvor stor innflytelse kommisjonen hadde på bevegelsen var imidlertid mer uklart. Også i motsetning til Quetta-sporet var USA nå innstilt på forhandlinger og hadde selv kontakt med Taliban. Dette medførte igjen at den norske rollen ble annerledes, særlig fram til juni 2013.

### 9.3.7 Saksorientert dialog

En stille periode fulgte den mislykkede åpningen av Doha-kontoret i juni 2013. Den norske kontakten med den politiske kommisjon i Doha ble gjenopptatt først i mai 2014. Oppmerksomheten ble nå utelukkende rettet mot den saksorienterte dialogen. Slike drøftinger hadde blitt vektlagt også i dialogen i Quetta-sporet. Norge tok opp sentrale

verdispørsmål i dialogen, samtidig som denne hadde en tydelig strategisk og politisk hensikt.

En tilnærming norske myndigheter tidlig tok i bruk, var å legge fram skriftlige innspill i tillegg til den muntlige dialogen. Allerede i november 2008 la de norske diplomatene fram et slikt innspill til sine kontakter i Quetta-sporet. Det skriftlige innspillet kom snart i bakgrunnen blant forsøkene på å få i stand et partsmøte. I desember 2010 ble det hentet fram igjen etter den mislykkede operasjonen i august. Den saksorienterte dialogen framsto imidlertid som viktigere og mer systematisk i Doha-sporet.

En rekke temaer ble berørt i disse dialogene. I Quetta-sporet var behovet for at Taliban måtte ta avstand fra al-Qaida viktig. Et tema Taliban-representantene reiste, var muligheten for geografisk avgrensede våpenhviler som et tillitsskapende tiltak. Dette temaet ble senere offentlig omtalt i tilknytning til den amerikanske dialogen.<sup>72</sup> Over tid sto imidlertid tre temaer sentralt i dialogen mellom Norge og Taliban: Kvinners stilling, krigens folkerett og den afghanske grunnloven, herunder hvordan Taliban kunne innpasse seg i en politisk rolle i Afghanistan. Av disse valgte Norge som nevnt i desember 2011 å vektlegge kvinners stilling spesielt. Høydepunktet i denne satsningen kom etter 2014 og utvalgets periode. I juni 2015 møtte kvinnelige afghanske parlamentarikere og medlemmer av Fredsrådet representanter for Taliban i Oslo.<sup>73</sup>

Valget om å vektlegge kvinners rettigheter har blitt kritisert. Etter hvert som det ble økt oppmerksomhet om mulighetene for en forhandlet slutt på konflikten, økte også bekymringene knyttet til hva en fredsavtale kunne innebære. En av bekymringene var at rettighetene afghanske kvinner hadde oppnådd siden 2001 skulle bli ofret for å oppnå fred. Dialogen med Taliban om kvinner var dermed i seg selv viktig, men tilretteleggelsen for dialogen mellom framtrepende afghanske kvinner og Taliban trolig enda viktigere. Under sitt besøk i Kabul i november 2015 møtte utvalget noen av de afghanske kvinnene som hadde vært med på møtene i Oslo. Alle understreket betydningen av Oslo-møtene og var godt fornøyde med rammen møtene hadde hatt. Afghanske menneskerettighets- og kvinneorganisasjoner har imidlertid kritisert dialogen med Taliban. Ifølge kritikerne har Taliban kun som mål å «hvitmale» – å

<sup>71</sup> «Norge spilte nøkkelrolle i samtaler med Taliban», *Dagen*, 18. juni 2013; «Hemmelige talibanmøter i Norge», *nrk.no*, 18. juni 2013.

<sup>72</sup> «Taliban Opening Qatar Office, and Maybe Door to Talks», *New York Times*, 3. januar 2012.

<sup>73</sup> «Afghan women hold historic talks with the Taliban», *BBC*, 6. juni 2015.

uskyldiggjøre – en fredsløsning basert på kompromisser; Taliban vil ikke endre sine synspunkter.

Satsningen på «inkluderende dialog» var også et forsøk på å sikre forståelse og forankring for en fredsprosess i det afghanske samfunnet. Konkret vektla UD betydningen av at en fredsprosess ikke ble sett som en overveiende pashtunsk sak. Initiativet ble i hovedsak utviklet våren 2012, og planen var å trekke med både det afghanske fredsrådet, opposisjonspolitikere, sivilsamfunnsgrupper og andre i dialogen med Taliban og andre opprørsgrupper. Selv om initiativet fikk bred støtte hos de påtenkte deltakerne, forble delvis Taliban, men særlig afghanske myndigheter skeptiske. UD så ut til å ha oppgitt initiativet sent i 2012.

Det er vanskelig å fastslå i hvilken grad den saksbaserte dialogen med Taliban bidro til å endre bevegelsens synspunkter. Taliban-representantene ga selv uttrykk for at dialogen med Norge hadde vært viktig for deres egen tenkning rundt sentrale politiske spørsmål og for deres dialog med Talibans ledelse. En norsk vurdering fastslo at Taliban hadde endret sine posisjoner på flere av temaene Norge vektla i dialogen. Likevel var direkte sammenheng vanskelig å påvise, blant annet fordi også andre aktører vektla disse temaene overfor Taliban. Afghanske kvinners roller og rettigheter var et slikt felt. Mellom 2009 og 2011 var Taliban generelt lite villig til å gi sitt syn på kvinners rolle i det afghanske samfunnet og fastholdt at det kun var propaganda at bevegelsen var mot kvinners rettigheter. I 2012 ga Taliban temaet større oppmerksomhet i ulike offentlige foredrag og publikasjoner. Et eksempel er innlegget representanten for Talibans politiske kommisjon holdt på Chantilly-seminaret i desember 2012. Representanten vektla betydningen av å hindre vold mot kvinner i hjemmet og hevdet at bevegelsen var for rettigheter for kvinner, men med det forbehold at disse rettighetene ikke stred mot «human and Islamic values». <sup>74</sup> Kritikere hevdet imidlertid at sistnevnte forbehold om islamske verdier kunne brukes av Taliban til å begrense faktiske innrømmelser når det gjaldt kvinners rettigheter.

#### 9.4 Den regionale dimensjonen og Pakistans rolle

Norske myndigheter understreket allerede i 2001 den regionale dynamikkens betydning for stabili-

<sup>74</sup> «Taliban Unveil Political Plan», *Wall Street Journal*, 21. desember 2012.

tet i Afghanistan. <sup>75</sup> Dette gjaldt først og fremst Pakistan. Pakistans nasjonale interesser i Afghanistan og det nære forholdet til Taliban gjorde landet til en viktig aktør i hele perioden. Som nevnt er fredsdiplomati et av feltene hvor dette var mest åpenbart. Det var imidlertid først i 2006, da det ble tydelig at det internasjonale engasjementet ikke ga resultater, at det internasjonale samfunnet for alvor satte de regionale dynamikkene på dagsordenen. Som omtalt i kapittel 3 kom USA først i 2009 med en strategi der Pakistan offentlig ble framhevet som en del av problemet – og av løsningen – i Afghanistan.

I 2008 etablerte også det norske utenriksdepartementet en seksjon for Afghanistan og Pakistan for å samkjøre politikken overfor de to landene og styrke den regionale kompetansen i departementet. <sup>76</sup> Seksjonen skulle støtte den nye spesialrepresentanten for Afghanistan og Pakistan som skulle delta på møter i det USA-ledede forumet for slike spesialrepresentanter (se kapittel 3). I perioden 2009–2010 begynte Utenriksdepartementet på en mer systematisk kartlegging av behovet for en strategisk tilnærming til den regionale dimensjonen samt mulighetene for en norsk rolle i en større regional politisk prosess. Utenriksdepartementet søkte å få oversikt over regionale samarbeidsprosjekter, bestilte forskningsrapporter om de regionale dimensjonene og arrangerte flere seminarer i regionen for egne ambassadeansatte og apparatet hjemme.

UDs bakenforliggende tanke var at i Afghanistans naboland ble Norge oppfattet som en nøytral aktør uten spesielle interesser. Samtidig ble Norge ansett som en kanal til USA, men også som et land som kunne tale USA imot. Avstanden til USA var viktig, spesielt for et land som Iran. Dette kunne gi Norge et fortrinn som tilrettelegger for regionale prosesser, antok UD. Departementet understreket at man måtte ha lave forventninger til hva Norge kunne oppnå i denne regionen.

I 2010 oppfordret utenriksminister Støre en rekke kolleger til dialog med afghanske myndigheter og regionale aktører om fred og forsoning. <sup>77</sup> Norske myndigheter var også pådriver overfor FN for å fremme dialog om regionale dimensjoner

<sup>75</sup> Helgesens reise til Pakistan, møter i USA.

<sup>76</sup> Notat fra avdeling for regionale spørsmål og utvikling til utenriksministeren, «Opprettelse av en Afghanistan/Pakistan-seksjon og en Asia-seksjon i departementet», 21. august 2008.

<sup>77</sup> Støre sendte brev til sin britiske, franske, nederlandske, tyske, danske, islandske, svenske, tyrkiske og finske kollega. Brev datert 17. mars 2010.



med regionale aktører. UNAMA påtok seg denne rollen, med Norge som tydelig støttespiller.<sup>78</sup>

Foruten Pakistan ble Iran identifisert som sentral i regional sammenheng. Iran hadde på samme måte som Pakistan et komplisert forhold til Afghanistan. Også Irans konfliktfylte forhold til USA og andre naboland, gjorde landet til en potensiell «spoiler». Det var også av denne grunn viktig å få Iran med i en regional dialog.

Frykten for en permanent amerikansk tilstedeværelse i Afghanistan preget dialogen med de nærmeste nabolandene. Mistroen til UNAMA som en forlenget arm av USA sto blant annet sterkt i Iran. Flere av nabolandene var skeptiske til å gå inn i store, synlige multilaterale prosesser. Derfor la norske myndigheter opp til uformelle og mer diskrete, såkalte «track 2»-prosesser i samarbeid med *Center on International Cooperation* (CIC) ved New York University.

I perioden 2009–2011 ble Norge tilrettelegger for, og finansierte delvis, en serie politiske dialogmøter mellom landene i regionen. For å gi substans til dialogen bidro Norge til å utarbeide blant annet prosjektforslag på regionale samarbeidsområder som utdanning, infrastruktur og krisehåndtering. Disse møtene ledet fram til etableringen av den regionale *Heart of Asia*-prosessen. Møtene ble et forum for diskusjon av sensitive spørsmål for landene, særlig av deres og USAs intensjoner i Afghanistan. Ifølge UD var møtene i seg selv viktige for å øke aksepten for fredsforhandlinger internt i Afghanistan. Amerikanske myndigheter var positive til dette arbeidet, særlig til dialogen med Iran.<sup>79</sup> Norge bidro til å bringe Iran om bord i den regionale dialogen. I referatet fra åpningsmøtet av *Heart of Asia*-prosessen i Istanbul i 2011 viste UD utsendte til at både Afghanistan, USA og Iran under konferansen takket Norge for «å bringe sammen regionen i denne 'dugnadsånden'».<sup>80</sup>

Norge tok etter hvert en mer diskret rolle i den regionale dialogprosessen og overlot til de regionale aktørene selv å sette dagsordenen sammen med Afghanistan. Det er uklart i hvilken grad effekten av det norske regionale engasjementet har hatt betydning for muligheten for en politisk løsning på konflikten i Afghanistan. Det var i utgangspunktet ikke store forventninger til

prosessen og det kan stilles spørsmål om selv disse har blitt innfridd. Enkelte observatører har ment at selve formen på engasjementet der Afghanistan ble ansett som kjernen i en større region som omfattet Sentral-Asia, Sør-Asia og Gulfen, hadde lite med realitetene å gjøre.<sup>81</sup> Om ikke annet, har innsatsen synliggjort Norge i regionen. Slik sett var *Heart of Asia*-prosessen et omdømmebyggende redskap for Utenriksdepartementet.

## 9.5 Oppsummering

Norge var tidlig ute med forsøk på å legge grunnlag for en politisk løsning på konflikten i Afghanistan. I likhet med tidligere norske fredsinitiativ andre steder oppsto det norske fredsdiplomati i Afghanistan som et resultat av personlige initiativ kombinert med en vilje fra norske myndigheter til å satse og ta risiko. Den fysiske og politiske risikoen var i Afghanistan større enn i de fleste andre norske engasjement. Den fysiske risikoen var knyttet til faren for at motstanderne av en politisk løsning, herunder al-Qaida, skulle angripe norske utsendinger og ambassader. Den politiske risikoen var knyttet til at Norge selv var part i konflikten, og at den avgjørende aktøren, USA, i 2007 fortsatt ikke var innstilt på forhandlinger. Engasjementet fant dertil sted i et politisk og kulturelt landskap som var uoversiktlig og der aktørene var ukjente. Oppstarten av fredsdiplomati viste ikke bare handlingsrommet Norge hadde i Afghanistan-engasjementet, det viste også en norsk vilje til å benytte dette.

Den første perioden bar preg av personlige initiativer der motivasjonen i stor grad var preget av idealisme. Over tid kom realpolitiske interesser sterkere fram. Skillet går ikke entydig mellom Quetta- og Doha-sporet, selv om det siste er klart sterkere preget av interesser enn det første. Litt forenklet framstår den første perioden som mer preget av ønsket om å legge grunnlag for en fredsløsning, på tross av amerikansk motstand, mens den andre er mer preget av et engasjement i pakt med amerikansk interesse. Det var flere grunner til dette. Den viktigste var at en politisk løsning kom på den politiske dagsordenen også i USA. Dermed økte også interessen for de norske kontaktene og den potensielle politiske gevinsten engasjementet kunne gi.

<sup>78</sup> E-postutveksling mellom UD og amb. i Kabul 18. februar 2011–22. februar 2011.

<sup>79</sup> Melding fra ambassaden i Washington, «Afghanistan. Amerikanske vurderinger», 1. februar 2011.

<sup>80</sup> UD, «Afghanistan og regionen», 19. juni 2011; e-post fra ambassaden i Teheran til UD, 21. august 2011.

<sup>81</sup> Kristian Berg Harpviken og Shahrbanou Tadjbakhsh, *A Rock Between Hard Places: Afghanistan as an Arena of Regional Insecurity*, London og New York: Hurst og Oxford UP, 2016.

Verken norske eller andre forsøk på å oppnå en forhandlingsløsning på konflikten i Afghanistan lyktes. Tross dette hadde det norske engasjementet betydning på fire områder. Norge bidro, også gjennom å være tidlig ute, til å forme tenkningen i det som etter hvert ble en omfattende innsats for en politisk løsning. Det framstår som at det norske engasjementet bidro til å påvirke både afghanske myndigheters og senere amerikanske myndigheters syn på mulighetene for forhandlinger med Taliban. Det er vanskelig å gi håndfaste bevis for dette, men den nære dialogen norske myndigheter – særlig utenriksministeren – hadde med afghanske og amerikanske myndigheter på høyt nivå, må leses som tegn på at det norske engasjementet ble tatt på alvor og verdsatt.

Videre bidro Norge, som en av flere aktører som førte dialog med Taliban, til å forme Talibans tenkning om hva en politisk løsning måtte innebære. Norge opprettet tidlig en dialog med Taliban om behovet for at bevegelsen måtte endre sitt politiske syn og sin tilnærming, særlig hvis den ønsket å vende tilbake til et politisk liv i Afghanistan. Kvinners rettigheter var over tid det temaet Norge la størst vekt på, og dialogen mellom representanter for det afghanske sivilsamfunn og Taliban i 2014–2015 vekket berettiget oppsikt. Selv om dette ikke var første gang repre-

sentanter for Taliban møtte afghanske kvinner for dialog, opplevde de kvinnelige deltakerne samtalen i Oslo som betydelige og som en bekreftelse på at det var mulig å involvere Taliban i en meningsfull diskusjon om kvinners rettigheter.

Det norske fredsdiplomati ble et viktig tema i dialogen med amerikanske myndigheter og bidro trolig til det etter hvert nære forholdet mellom utenriksminister Støre og hans amerikanske kollega Hillary Clinton. Fra 2012 fikk Norge, sammen med Qatar og senere Storbritannia, en viktig rolle i forsøkene på å oppnå framgang i forhandlingene i Quetta-sporet. I enda større grad enn tidligere engasjementer, grunnet Afghanistans betydning i amerikansk tenkning, bidro det norske fredsdiplomati til å framheve Norges status og rennommé på dette feltet i Washington, D.C. og til å gi tilgang til amerikanske beslutningstakere.

Tilslutt har det norske fredsdiplomati i Afghanistan bidratt til profesjonaliseringen av norsk fredsdiplomati som startet tidlig på 2000-tallet. Profesjonaliseringen lå delvis i langsiktig kompetansebygging og et profesjonelt forhold til både risiko og kontakter. Et annet element som ble særlig tydelig i Afghanistan, var nytten av støtten fra Etterretningstjenesten.

## Kapittel 10

# Krigens folkerett

Det internasjonale engasjementet i Afghanistan har skapt diskusjoner om flere til dels kompliserte folkerettslige spørsmål. Selve bruken av militær makt i Afghanistan har hatt flere folkerettslige grunnlag som i liten grad har vært omstridt. Måten de internasjonale styrkene i enkelte situasjoner brukte militær makt på, har vært mer kontroversiell. Flere saker om dette – de fleste som del av en bredere, internasjonal folkerettslig debatt – har også preget debatten om Afghanistan. Dette gjelder blant annet beskyttelse av sivile, såkalt «kill or capture»-operasjoner, behandling av fanger samt de rettslige rammene for kampen mot narkotika- og kriminalitetsbasert finansiering av opprørsgrupper.

Norge har som mål å være en tydelig forkjemper for folkeretten. I Afghanistan har dette i enkelte sammenhenger vært krevende. En viktig grunn var at både konfliktsituasjonen og USA «krig mot terror» utfordret de etablerte, internasjonale rettslige rammene for maktbruk. Etter utvalgets syn inntok Norge en tidvis uklar og lite aktiv holdning til enkelte folkerettslige spørsmål. Dette gjaldt det folkerettslige grunnlaget for *Operation Enduring Freedom* (OEF) fra sommeren 2002 og inkluderingen av narkotikakriminelle i de militære målkategoriene. Det gjaldt også amerikansk behandling av fanger i Afghanistan i den tidlige fasen av OEF. Norske myndigheter kunne tidligere og tydeligere tatt stilling til hvilke overordnede folkerettslige rammer som gjaldt for innsatsen til norske soldater og sivilt utsendte i Afghanistan. Fordi situasjonen på flere måter var folkerettslig uklar og utfordrende, ville det ha vært rimelig at norske myndigheter hadde drøftet og kommunisert sentrale folkerettsspørsmål mer inngående, også overfor offentligheten.

Folkerettslige perspektiver på Norges bruk av makt i Afghanistan er temaet i dette kapittelet. Reglene som gjelder for *når* maktbruk overfor andre stater er lovlig, omtales med det latinske navnet *jus ad bellum*. Folkeretten har også regler for *hvordan* makt kan anvendes i en væpnet konflikt. Disse reglene kalles *jus in bello*, på norsk *kri-*

*gens folkerett* eller *internasjonal humanitær rett*. Utvalget analyserer her Norges forhold til begge disse aspektene ved operasjonene i Afghanistan: Hjemmelsgrunnlaget for selve maktbruken, og regelsettene som gjelder for bruk av makt i forbindelse med både fiendtligheter og rettshåndhevelse. Et underliggende tema er folkerettens betydning for å muliggjøre bruk av militær makt mot en fiende uten å undergrave mulighetene for humanitær innsats og langsiktig bistand.

### 10.1 Folkerettslige hjemler for operasjonene (*jus ad bellum*)

Reglene som regulerer staters rett til maktbruk, finnes primært i FN-pakten. Utgangspunktet er at all bruk av makt mellom stater er forbudt.<sup>1</sup> Unntakene i pakten er selvforsvar og maktbruk autorisert av FNs sikkerhetsråd i henhold til FN-paktens kapittel VII. Selvforsvarsretten er i tillegg internasjonal sedvane; med andre ord er dette også gjeldende folkerett. Invitasjon eller samtykke fra en stat til en annen til å anvende makt mot en ikke-statlig motstander på statens territorium regnes ikke som maktbruk mot en stat. Dette anses som en gyldig hjemmel for militære operasjoner på andre staters territorium.

Det folkerettslige grunnlaget for maktbruken i OEF og *International Security Assistance Force* (ISAF) var ulikt. Norske myndigheter anså hjemmelsgrunnlaget for begge som solid: OEF hadde i utgangspunktet hjemmel i kollektiv selvforsvarsrett, men ikke i et FN-mandat. Senere fikk operasjonen også grunnlag i samtykke fra afghanske myndigheter. ISAF hadde hjemmel både i sikkerhetsrådsresolusjoner og samtykke fra afghanske myndigheter. Utvalget drøfter i denne delen av kapittelet hjemmelsgrunnlaget for operasjonene, spesielt for OEF, som var mer omdiskutert enn hjemmelsgrunnlaget for ISAF.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> FN-paktens artikkel 2 (4).

### 10.1.1 Hjemmelsgrunnlaget for Operation Enduring Freedom

Angrepet mot USA den 11. september 2001 utløste USAs selvforsvarsrett. NATOs erklæring om at Artikkel 5 var utløst, reflekterte dette. USA fastslo at Afghanistan under Taliban hadde gitt opphold og beskyttelse til al-Qaida som hadde angrepet USA. OEF ble ansett som legitim og lovlig ut fra USAs rett til selvforsvar og Storbritannias og andre staters rett til å delta i kollektivt selvforsvar til støtte for USA. Hjemmelsgrunnlaget for OEF var i utgangspunktet derfor ikke kontroversielt.

Norge deltok i OEF fram til 2006. Norske myndigheter fastholdt i hele perioden at deltakelsen hadde hjemmel i både kollektiv selvforsvarsrett og samtykke fra afghanske myndigheter.<sup>3</sup> Grunnlaget for OEF var gjenstand for politisk behandling flere ganger, blant annet i stortingsdebatter. Norske myndigheter kjente ikke til noen eksplisitt invitasjon fra afghanske myndigheter til koalisjonen, men samtykket framgikk indirekte i andre dokumenter.<sup>4</sup> For eksempel ble OEF nevnt i sikkerhetsrådsresolusjonene som ga hjemmel for ISAFs maktbruk. Første gang var i 2004 da OEFs bidrag til valgavholdelse ble ønsket velkommen. Året etter ble ISAF bedt om å fortsette det nære samarbeidet med OEF.<sup>5</sup> Variasjoner av denne formuleringen ble gjentatt årlig fram til 2012. Omtalen ga ikke OEF en egen folkerettslig hjemmel for bruk av makt, men utgjorde en anerkjennelse av at OEF opererte i samarbeid med ISAF. Hjemmelsgrunnlaget for operasjonen er ikke blitt alvorlig utfordret av andre stater.

Det har lenge vært diskusjon blant folkerettsjurister om hvor langt selvforsvarsretten strekker seg.<sup>6</sup> En tradisjonell tolkning av FN-pakten er at selvforsvarsretten er knyttet til forsvar kun mot andre stater. Mange har imidlertid tatt til orde for at Sikkerhetsrådet gjennom resolusjon 1368, ved-

tatt den 12. september 2001, anså det som lovlig for USA å gå til selvforsvar mot internasjonale terrorgrupper. I tillegg har det vært argumentert for at FN-paktens artikkel 51 etter sin ordlyd ikke hindrer at ikke-statlige grupper kan være ansvarlige for væpnede angrep («armed attack») som utløser selvforsvar. Den amerikanske oppfatningen har vært at uansett opphav har «krigen mot terror» fortsatt å gi grunnlag for bruk av selvforsvarsretten.

### 10.1.2 Hjemmelsgrunnlaget for ISAF

Det folkerettslige hjemmelsgrunnlaget for ISAF var Sikkerhetsrådsresolusjon 1386, gitt med hjemmel i FN-paktens kapittel VII om autorisasjon av maktbruk.<sup>7</sup> Resolusjonen viste til Bonn-avtalen og ga ISAF mandat til, med alle nødvendige virkemidler, å sørge for at afghanske myndigheter og FN kunne operere i sikkerhet. Mandatet var imidlertid begrenset til å sørge for sikkerheten i Kabul og nærliggende områder.

ISAF hadde også hjemmel i samtykke fra afghanske myndigheter. Både i Bonn-avtalen og i avtalen mellom afghanske interimsmyndigheter og ISAF av 4. januar 2002 (Military Technical Agreement), inviteres ISAF til å støtte afghanske myndigheter med å ivareta sikkerheten. Avtalen med ISAF åpner for bruk av militære maktmidler for å oppnå dette.<sup>8</sup>

Høsten 2003 kom Sikkerhetsrådsresolusjon 1510 med en utvidelse av ISAFs mandat både geografisk og innholdsmessig.<sup>9</sup> Geografisk ble mandatet utvidet til hele Afghanistan. Sikkerhetsrådet føyde videre til at ISAF skulle støtte gjennomføringen også av andre oppgaver gitt i Bonn-avtalen.<sup>10</sup> Tilføyelsen åpnet for en utvidet militær innsats som ikke var begrenset til å sørge for sikkerhet. Mandatet fra Sikkerhetsrådsresolusjon 1510 ble forlenget for ett år om gangen fram til 2013.<sup>11</sup>

<sup>2</sup> Se f.eks. Ståle Eskeland, «Krig og fredsbevarende operasjoner: Lovlig, ulovlig eller straffbart? Krig og språk, rett og rettferdighet», foredrag i Oslo Militære Samfund, 6. oktober 2003. Omtalt i Tarjei Leer-Salvesen, «Jusprofessor hardt ut mot Bondevik», *Klassekampen*, 7. oktober 2003.

<sup>3</sup> Se f.eks. utenriksminister Jan Petersens redegjørelse for Stortinget den 15. desember 2003 og utenriksminister Jonas Gahr Støres uttalelse til Dagbladet i november 2005 «- USAs krig er legitim», *Dagbladet*, 10. november 2005.

<sup>4</sup> I *Military Technical Agreement* av 4. januar 2002 er OEF omtalt som «coalition forces» og beskrevet som «those national military elements of the US-led international coalition prosecuting the 'war on terrorism' within Afghanistan» (artikkel I 4 h).

<sup>5</sup> Sikkerhetsrådsresolusjon (heretter: S/RES) nr. 1623 (2005).

<sup>6</sup> Se f.eks. Christian J. Tams, «The Use of Force against Terrorists», *The European Journal of International Law*, årg. 20, nr. 2 (2009), s. 378; Bruno Simma et al. (red.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, 2002, ss. 788–806.

<sup>7</sup> S/RES/1386 (2001) 20. desember 2001. Fornyet i resolusjonene 1413 (2002) og 1444 (2002).

<sup>8</sup> Military Technical Agreement artikkel IV 2.

<sup>9</sup> S/RES/1510 (2002) 13. oktober 2003.

<sup>10</sup> Teksten i resolusjonen er: «and to provide assistance for the performance of other tasks in support of the Bonn Agreement.»

<sup>11</sup> Se S/RES/1563 (2004), 1623 (2005), 1707 (2006), 1776 (2007), 1833 (2008), 1890 (2009), 1943 (2010), 2011 (2011), 2069 (2012) og 2120 (2013).

### Boks 10.1 Folkerettslige aspekter ved F-16-bidraget i 2002-03

Oppgaven til det norske F-16-bidraget i OEF var å støtte avdelinger på bakken, dels med overvåkning og dels med våpenmakt. De amerikanske engasjementsreglene ga et robust mandat og tillot all maktbruk innen rammene av krigens folkerett. Norske myndigheter satte noen nasjonale begrensninger. Disse inkluderte at operasjoner normalt kun skulle skje i Afghanistan, at kun navngitte målkategorier var tillatte og at norske styrker alltid skulle ha en positiv identifisering av målet før angrep.

Høsten 2002 oppsto det en diskusjon i regjeringen om Danmark, Nederland og Norge, som samarbeidet tett, hadde lik tilnærming til retten til selvforsvar mot angrep fra pakistansk side av grensen. Flyene fløy jevnlig i grenseområdet, og kamphandlingene krysset tidvis grensen. Norske myndigheter tolket sin egen begrensning om at operasjonene normalt skulle finne sted i

Afghanistan, til ikke å gjelde selvforsvarsretten. Dersom norske fly eller koalisjonsstyrker på afghansk side av grensen ble angrepet fra pakistansk side, kunne norske fly i selvforsvar beskytte mål også der. Norge og Nederland tolket dette likt, mens Danmark hadde en mer restriktiv holdning.

I engasjementsreglene og andre dokumenter (Special Instructions, SPINS) var det prosedyrer for hvordan samtykke til planlagt overflyvning av pakistansk luftrom kunne skaffes. Det var imidlertid ingen tilsvarende prosedyre for rask godkjenning av angrep på pakistansk territorium i selvforsvarssituasjoner. Norske myndigheter hadde ikke samtykke fra Pakistan for slike angrep, og søkte ikke å innhente det. De amerikanske engasjementsreglene tydet imidlertid på at USA hadde fått et vidt samtykke.

Etter utvalgets syn hadde det internasjonale samfunnet, herunder Norge, tilstrekkelig hjemmel i folkeretten for sin maktbruk i Afghanistan. Beslutningen om å støtte USA i OEF hadde grunnlag i både FN-paktens selvforsvarsrett og internasjonal sedvanerett. ISAF, og Norges deltakelse her, hadde grunnlag i autorisasjon fra FNs sikkerhetsråd og samtykke fra afghanske myndigheter.

Utvalget tar ikke stilling til det prinsipielle spørsmålet om hvor lenge selvforsvarsretten kunne anses som folkerettslig grunnlag for OEF. Norske myndigheter mente som nevnt at det folkerettslige hjemmelsgrunnlaget for OEF var tilstrekkelig. Utvalget har ikke funnet at spørsmålet om den fortsatte gyldigheten av selvforsvarsretten eller rettsgrunnlaget for OEF generelt ble utfyllende drøftet i regjeringen eller relevante departementer. Gitt at det ifølge enkelte var uklart hvor lenge selvforsvarshjemmelen fortsatte å gjelde, og at annet eksplisitt grunnlag ikke forelå – som en formell invitasjon fra den afghanske overgangsregjeringen – anser utvalget at regjeringen kunne ha drøftet dette spørsmålet mer utfyllende.

Norske jagerflys operasjoner i grenseområdet mot Pakistan i 2002–2003, som omtales i boks 10.1, illustrerer behovet for ryddige og grundige vurderinger av hjemmelsgrunnlaget. Det kunne oppstått situasjoner der norske fly hadde angrepet mål på pakistansk side som svar på angrep mot enkeltsoldater eller avdelinger, både egne og alli-

erte. Dette ble drøftet på politisk nivå. Slike situasjoner ville vært hjemlet i selvforsvarsretten, en grunnleggende rett som også var nedfelt i engasjementsreglene. Samtidig vil utvalget bemerke at selv om norske styrker ikke kom opp i slike situasjoner i Afghanistan, må man være seg bevisst at det i komplekse konflikter kan oppstå uklare situasjoner som fordrer aktsomhet og en sterk bevissthet om rettslige rammer. Angrep på militære mål på et territorium hvor man ikke har hjemmel eller eksplisitt samtykke, er i utgangspunktet problematisk folkerettslig. Behovet for tydelighet når det gjelder folkerettslig hjemmelsgrunnlag er særlig viktig når det er tale om bruk av våpenmakt. Utvalget ser grunn til å understreke dette på bakgrunn av at forsvarsministeren i en redegjørelse til Stortinget i november 2002 henviste til FN-paktens artikkel 51 om selvforsvar som grunnlag for å kunne engasjere mål på pakistansk side.<sup>12</sup> Utvalget stiller spørsmål ved denne argumentasjonen. At de involverte soldatene lovlig kunne bruke våpenmakt i selvforsvar mot mål på den andre siden av grensen, utgjorde neppe noen selvforsvarsrett mot Pakistan i henhold til FN-pakten.

<sup>12</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «OEF. F-16. Presisering av norsk forståelse av selvforsvarsretten i grenseområdet mellom Afghanistan og Pakistan», 16. desember 2002. Formuleringen ble også brukt i et regjeringsdokument.

Internasjonale regler for maktbruk			
SITUASJON	REGELVERK		
<b>VÆPNET KONFLIKT</b>	<b>Internasjonal væpnet konflikt</b> Væpnet konflikt mellom to eller flere stater, som sloss mot hverandre.	<b>All internasjonal humanitær rett</b> De fire Geneve-konvensjonene og deres 1. Tilleggsprotokoll samt internasjonal sedvanerett. - Beskyttelse av sivile og stridende inkl. krigsfanger. - Regler om krigføring.	<b>Bruk av makt mot militære mål er tillatt</b> (innen rammene for IHR*).  <b>All bruk av makt mot kriminelle</b> begrenses av regler om rettshåndhevelse.
	<b>Ikke-internasjonal væpnet konflikt</b> 1. Borgerkrig mellom en stat og væpnet gruppe(r) som holder deler av territoriet.	<b>Deler av internasjonal humanitær rett</b> 2. Tilleggsprotokoll til de fire Geneve-konvensjonene samt internasjonal sedvanerett. - Beskyttelse av ofre for ikke-internasjonal væpnet konflikt m.v.	
	2. Væpnet konflikt mellom grupper (og ev. stat) av lavere intensitet.	<b>Minimumsbeskyttelse under int. humanitær rett</b> for sivile og stridende - Felles art. 3 til de fire Geneve-konv. samt int. sedvanerett.	
<b>Fravær av væpnet konflikt</b>	<b>Menneskerettighetene</b> FN-konvensjonene om bl.a. sivile og politiske rettigheter, tortur og forsvinninger.		

\* Internasjonal humanitær rett (IHR) er regelsett for ulike typer maktbruk, mens krigens folkerett handler om både folkerettslige hjemler for maktbruk og ulike typer maktbruk.

Figur 10.1 Internasjonale regler for maktbruk

## 10.2 Hvilke regelsett gjaldt for ulike typer maktbruk? (jus in bello)

Spørsmålene om hva slags type makt som ble utøvd i Afghanistan, og hvordan, er grunnleggende sett knyttet til hva slags situasjon det var i Afghanistan, hva slags type konflikt Norge var part i, og hva slags makt som lovlig kan brukes i ulike typer situasjoner.

### 10.2.1 Klassifisering av situasjonen i Afghanistan

Hjemmelsgrunnlaget for rett til militær maktbruk har betydning for hvordan situasjonen klassifiseres. Klassifiseringen har igjen betydning for om krigens folkerett som kommer til anvendelse, og i så fall, hvilke deler dette gjelder. En væpnet konflikt mellom to eller flere stater utgjør en internasjonal væpnet konflikt, og krigens folkerett kommer i sin helhet til anvendelse. Hvis FNs sikkerhetsråd autoriserer maktbruk mot en stat, gjelder dermed krigens folkerett fullt ut.

Der FNs sikkerhetsråd autoriserer maktbruk rettet mot ikke-statlige aktører, eller stater inviteres eller gis samtykke til å bruke makt mot slike aktører internt i en stat, utløses ikke reglene som gjelder for internasjonal væpnet konflikt fordi sta-

ter ikke kjemper mot hverandre. I slike situasjoner gjelder reglene i folkeretten som omhandler ikke-internasjonal væpnet konflikt, eventuelt reglene for maktbruk som gjelder utenfor væpnet konflikt.

Den store skillelinjen går mellom *fravær av væpnet konflikt* på den ene siden og *væpnet konflikt* både internasjonal og ikke-internasjonal på den andre som (se figur 10.1). Førstnevnte situasjon er regulert av nasjonal lovgivning med de internasjonale menneskerettighetene som ramme, sistnevnte av hele eller deler av krigens folkerett.

Bruken av væpnet makt i OEF var i begynnelsen rettet både mot den Taliban-styrte staten Afghanistan og mot al-Qaida. Konflikten fram til avholdelsen av Loja jirga og en overgangsregjering kom på plass i juni 2002 ble av de fleste aktører ansett som en internasjonal væpnet konflikt. Etter dette tidspunktet gikk konflikten over til å bli ikke-internasjonal, fordi koalisjonen ikke lenger kjempet mot en stat, med en langt mer begrenset anvendelse av krigens folkerett.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Kun få stater hadde anerkjent Taliban-regimet som Afghanistans lovlige regjering. Fra et folkerettsperspektiv var det imidlertid Talibans faktiske kontroll over staten som var viktig.



I tråd med dette la norske myndigheter til grunn at de første norske styrkene som ble sendt til OEF, deltok i en internasjonal væpnet konflikt der reglene i krigens folkerett kom til anvendelse fullt ut. Norske myndigheter hevdet det samme også etter juni 2002. I september dette året framholdt FD at dersom norske piloter ble tatt til fange, ville de ha krav på å bli behandlet som krigsfanger etter 3. Genèvekonvensjon som kun gjelder i internasjonale væpnede konflikter.<sup>14</sup> Utvalget vil bemerke at fordi konflikten da ikke lenger var en konflikt mellom stater, framstår norske myndigheters slutning i september som tvilsom. I praksis betydde denne situasjonen at norske styrker deltok i en ikke-internasjonal væpnet konflikt. Det innebar blant annet mindre beskyttelse for pilotene: De hadde ikke krav på krigsfangestatus slik norske myndigheter la til grunn.

Når det gjaldt klassifisering av ISAF-deltakelsen, tok det tid før norske myndigheter klargjorde sitt syn. I de første årene var myndighetene åpenbart av den oppfatning at ISAFs avgrensede mandat tilsa at bidragsyterne ikke deltok i en væpnet konflikt. Det var først i desember 2005 at myndighetene ga klart uttrykk for en posisjon. Norge gikk da imot en omformulering av engasjementsreglene for ISAF som fastslo at utøvelsen av mandatet skulle holdes innenfor krigens folkerett.<sup>15</sup> Norske myndigheter avviste henvisningen til krigens folkerett fordi den forutsatte at ISAF var part i en væpnet konflikt, noe ISAF ifølge FD ikke var. Tilsvarende skrev statssekretær Espen Barth Eide i et brev til Amnesty International i januar 2006 at «NATO er ikke part i en internasjonal eller ikke-internasjonal væpnet konflikt, og Genèvekonvensjonene kommer således ikke til anvendelse.»<sup>16</sup>

I oktober 2006 konkluderte imidlertid FD med at i lys av de omfattende og vedvarende militære stridighetene ISAF «i senere tid» hadde deltatt i, var statene i ISAF å anse som part i en ikke-internasjonal væpnet konflikt sammen med afghanske

myndigheter.<sup>17</sup> FD anså det ikke nødvendig å ta stilling til om dette hadde vært situasjonen helt fra starten eller om terskelen for væpnet konflikt var overtrådt på et senere tidspunkt. Norge sluttet seg dermed til klassifiseringen gjort av flere allierte og blant andre Det internasjonale røde kors (ICRC). Norske myndigheter slo samtidig fast at endringen i klassifikasjon ikke medførte noen utvidede fullmakter for styrkenes maktbruk i felt. Styrkene måtte fortsatt holde seg innenfor rammene av FN-mandatet, NATOs operasjonsplan og de til enhver tid gjeldende engasjementsregler.<sup>18</sup>

Som nevnt foregikk OEF parallelt med ISAF-operasjonen. OEF hadde utvilsomt vært en væpnet konflikt fra starten av: til å begynne med en internasjonal væpnet konflikt, og etter hvert en ikke-internasjonal væpnet konflikt. Den norske klassifiseringen i 2006 reflekterte den forverrede sikkerhetssituasjonen i landet og markerte en klar norsk posisjon når det gjaldt deltakelsen i ISAF: Norge var også gjennom denne operasjonen å anse som deltaker i en ikke-internasjonal væpnet konflikt.

Utvalget ser det som uheldig at norske myndigheter ikke klargjorde sitt syn på klassifisering når det gjaldt ISAF før 2005–2006. I perioden før desember 2005 baserte myndighetene seg på at ISAF skulle ha et begrenset stabiliseringsmandat, med primær oppgaven å opprettholde ro og orden med politisære virkemidler og maktanvendelsesregler.

Utgangspunktet for norske myndigheter ser derfor ut til å ha vært at Norge ikke deltok i en væpnet konflikt. Utvalget tar klassifiseringen til etterretning. En tydeligere klassifisering ville imidlertid vært formålstjenlig fordi den ville gjort det klarere at norske soldater opererte med hjemmel til kun å bruke politimyndighet. Hvis det ble skuddvekslinger, henviste man riktignok til soldatenes selvforsvarsrett. Men selvforsvarsrettens rammer for maktbruk er langt mer begrenset enn den maktbruken som er tillatt for en stridende i en væpnet konflikt. Ved eventuelle rettslige etterspill av maktbruk, ville soldatene ikke kunne påberope seg den immuniteten statusen som stridende under krigens folkerett gir. Beskyttelsen soldatene har i henhold til krigens regler ville altså ikke kunne påberopes hvis situasjonen ble klassifisert som fravær av væpnet konflikt. Den beskyttelsen krigens regler gir til sivile ville heller

<sup>14</sup> Melding fra FD til FO, «Utkast til notat om operative rammer for bruk av norske F-16 jagerfly for innsats i Afghanistan», 10. september 2002.

<sup>15</sup> Melding fra FD til MMB, «Rules of engagement request – brudd på taushetsprosedyre», 8. desember 2005. Omformuleringen ble også, av andre land, oppfattet som en dreining av ISAFs virke mot kontraterroroperasjoner. Det framgår tydelig i presiseringene i den endelige versjonen av engasjementsreglene. Norges forslag til formulering ble ikke vedtatt, men henvisningen til krigens folkerett ble fjernet. NATO, «Rules of Engagement Request for SACEUR OPLAN 10302 (Revise 1)», 16. januar 2006.

<sup>16</sup> Brev fra FD til Amnesty International, «Norske soldaters medvirkning til arrestasjoner i Afghanistan», 6. januar 2006. Tilgjengelig på regjeringen.no.

<sup>17</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Er Norge part i en væpnet konflikt i Afghanistan», 30. oktober 2006.

<sup>18</sup> Brev fra forsvarssjefen til FOHK, «Norges rettslige partsforhold til konflikten i Afghanistan», 18. januar 2007.

ikke gjelde, fordi ved fravær av væpnet konflikt finnes ikke «sivile» som rettslig kategori. Riktignok vil de alminnelige menneskerettighetene og regler for polisier maktbruk utgjøre en beskyttelse, men særlig i situasjoner med store sikkerhetsutfordringer kan det være vanskelig for myndighetene å gjennomføre menneskerettsbeskyttelse i praksis. Etter utvalgets syn burde klassifiseringen vært drøftet både på politisk og embetsnivå fra starten av.

### 10.2.2 Diskusjonen hjemme om krig

Diskusjonen om klassifisering er relevant for diskusjonen om hvordan den norske innsatsen i Afghanistan ble omtalt i Norge. Flere soldater og offiserer har uttrykt frustrasjon over at det de opplevde som å delta i en «krig» ikke ble anerkjent som dette hjemme. Norske myndigheter imøtegikk denne kritikken ved flere anledninger. I juni 2010 fastslo for eksempel statssekretær i UD Espen Barth Eide at regjeringen ikke brukte ordet krig for å være presis og korrekt «i omgangen med svært viktige og krevende tema.»<sup>19</sup> Han skrev videre at det man i dagligtalen gjerne kaller krig er synonymt med internasjonal væpnet konflikt. Samtidig erkjente han at begrepet krig ikke lenger brukes som betegnelse i folkeretten.<sup>20</sup>

I andre sammenhenger har regjeringen vektlagt andre rettslige aspekter som argument mot å bruke begrepet krig. I 2009 slo for eksempel et internt FD-notat fast at å påstå at Norge var i krig i Afghanistan ville kunne få internrettslige konsekvenser i Norge, også på det privatrettslige området.<sup>21</sup> Norsk deltakelse i Afghanistan har imidlertid ikke utløst en type situasjon som har fordret iverksetting av beredskapsmessige, privatrettslige og andre tiltak som kan settes i kraft når landet er i krig.<sup>22</sup> Bruken av ordet krig om norsk deltakelse i operasjoner som den i Afghanistan vil i utgangspunktet neppe utløse en slik tilstand.

<sup>19</sup> «Afghanistan og begrepet krig», regjeringen.no, 29. juni 2010.

<sup>20</sup> Norske myndigheter har ikke vært konsekvente i begrepsbruken. Utvalget noterer seg at regjeringen i 2009 gjenopprettet utdeling av de tre øverste stridsdekorasjonene i Norge: Krigskorset med sverd, St. Olavsmedaljen med ekegren og Krigsmedaljen. I de reviderte statuttene for medaljene ble også ikke-internasjonal væpnet konflikt tatt med. At to av medaljene var *krigs*medaljer, viser at bruken av begrepet krig ikke ble ansett problematisk her.

<sup>21</sup> Oversiktsnotat fra FD II 5, «Krigsbegrepet og opprørsgruppers voldsbruk i Afghanistan», 22. oktober 2009.

<sup>22</sup> Se f.eks. Beredskapsloven (1950) og Varekrigsforsikringslova (2003).

Ordet *krig* innebærer ikke en spesifikk rettslig henvisning til en internasjonal væpnet konflikt, og bruken av ordet utløser neppe rettslige konsekvenser. Begrepet krig er, etter utvalgets syn, å oppfatte som en ikke-rettslig samlebetegnelse på flere former for væpnet konflikt. Det er etter utvalgets mening dermed ingen rettslig grunn til å unngå å bruke begrepet.

### 10.2.3 Rammene for maktbruk og uklare grenser

Regler som regulerer maktbruk, finnes i de internasjonale reglene for væpnet konflikt, herunder de fire Genèvekonvensjonene av 1949 og de to tilleggsprotokollene av 1977, og i internasjonale regler om menneskerettigheter. Krigens folkerett gjelder bare for krigens handlinger. Hvis en situasjon ikke er alvorlig nok til å klassifiseres som væpnet konflikt, eller det er snakk om kriminelle handlinger foretatt i en væpnet konflikt, men uten tilknytning til konflikten, er det nasjonale regler for utøvelse av politimyndighet som gjelder. Disse reguleres av statens internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.

Maktbruk, det vil si våpenmakt eller frihetsberøvelse, er regulert på ulik måte i de to ovennevnte regelsettene. Ved fravær av væpnet konflikt er terskelen for bruk av dødelig makt svært høy.<sup>23</sup> Reglene for frihetsberøvelse i slike situasjoner er hovedsakelig innrettet mot straffeforfølgelse og innebærer en rekke rettssikkerhetsgarantier.<sup>24</sup> I væpnet konflikt er terskelen for bruk av våpenmakt mot militære mål lav. Folkerettens regler for krigsfanger og sikkerhetsinternering inneholder heller ikke de rettssikkerhetsgarantiene som gjelder for straffeforfølgelse.

I svært mange konflikter internt i stater er situasjonen og aktørbildet på bakken kompleks. Å klassifisere situasjoner og skille mellom ulike typer aktører er utfordrende.<sup>25</sup> Dette var også tilfellet i Afghanistan. Som utvalget utdyper nedenfor, førte en økende vektlegging fra 2007–2008 av å hindre finansiering av opprøret gjennom narkotikahandel til en ny og problematisk grensedragning mellom fiendtligheter og kriminalitet.

Folkeretten skiller mellom sivile som ikke deltar i fiendtligheter, sivile som sporadisk deltar

<sup>23</sup> Se f.eks. Artikkel 2 i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).

<sup>24</sup> Se f.eks. Artikkel 5 og 6 i EMK.

<sup>25</sup> Se f.eks. *International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts*, ICRC 32<sup>nd</sup> Conference, 2015, s. 17.

direkte i fiendtligheter og personer som regelmessig og over tid deltar (såkalt «continuous combat function», i praksis ofte medlemmer av væpnede grupper). Hvis kriminelle deltar i konflikten, karakteriseres de som *deltakere i fiendtlighetene* og mister sin immunitet som sivile. De kan da behandles som militære motstandere. Presise kriterier for klassifisering av deltakelse i fiendtlighetene har vist seg vanskelig å fastsette. En ekspertgruppe nedsatt av Det internasjonale røde kors (ICRC) arbeidet i fem år uten å oppnå enighet om tydeligere kriterier for skillet mellom sivile og deltakere i fiendtligheter i væpnet konflikt, men debatten ble brakt framover, blant annet gjennom gruppens bruk av kategorien «continuous combat function».<sup>26</sup> Det er imidlertid ukontroversielt at kriminelle ikke kan angripes i egenskap av å være kriminelle. Når kriminalitet griper inn i en væpnet konflikt, og kriminelle i mange tilfeller også kan klassifiseres som motstandere, blir det vanskeligere å opprettholde et klart skille mellom sivile og stridende. Når skillet mellom militære og sivile er utydelig, blir det vanskelig å beskytte de sivile.

Utvalget erkjenner at det ikke alltid har vært enkelt eller mulig å identifisere et skille mellom situasjoner som betinger rettshåndhevelse på den ene siden og utøvelse av fiendtligheter på den andre. Norske soldater og sivile utsendte har derfor stått i situasjoner som det ikke har vært enkelt å klassifisere. Norske myndigheter anså at engasjementsreglene og detaljerte instruksjoner gitt i en rekke andre, underliggende dokumenter som *Standard Operating Procedure* (SOP) og soldatkort – sammenholdt med selvforsvarsretten – ga en tilstrekkelig klar ramme for norske soldaters virke i Afghanistan.<sup>27</sup> Soldatene fikk videre misjonsspesifikk opplæring og trening i hvilke regler for maktbruk som fantes.

Norske myndigheter synes ikke å ha viet mye oppmerksomhet til maktanvendelsesreglene, herunder til spørsmålet om i hvilken grad disse reglene og instruksene var ment for maktbruk under et rettshåndhevelsesregime eller maktbruk i væpnet konflikt. Dette er viktige spørsmål som burde vært grundig diskutert, også i offentlighe-

### Boks 10.2 Engasjementsregler

Engasjementsregler (Rules of Engagement eller ROE) er direktiver som reflekterer folkerettslige, andre juridiske, militære og politiske retningslinjer for bruk av militær makt i operasjoner. De uttrykker under hvilke omstendigheter militær makt kan anvendes, og hvilken makt som kan anvendes i den aktuelle situasjonen. I internasjonale operasjoner er engasjementsregler viktige verktøy for deltakerlandenes politiske og militære ledelse. Ulike land har forskjellige nasjonale lover og folkerettslige forpliktelser som kan skape utfordringer for felles operasjoner. Gjennom felles godkjenning av ROE sikrer landene at bruken av militærmakt er i henhold til de ulike nasjonale forpliktelser og syn. Land kan gjøre spesifikke unntak fra deler av en ROE.

ten. Det er sannsynlig at dette kan skape betydelige utfordringer også i framtidige konflikter.

I en studie fra 2009 ble det for eksempel reist kritikk mot slike uklare grenser.<sup>28</sup> Det ble framholdt at det var problematisk når norske politibetjenter ble med militære patruljer for å pågripe personer. Hvis situasjoner som i utgangspunktet var regulert av regler for politimyndighet og rettshåndhevelse hadde utviklet seg til krigshandlinger, ville sivilt politi stått uten immuniteten mot straffeforfølgelse for krigshandlinger som stridende i utgangspunktet har.

Utvalget bemerker at det er norske myndigheters ansvar å sikre størst mulig klarhet i hvilke rettsregler som gjelder for oppgavene til norske soldater og sivilt utsendte. Norske soldater og sivilt utsendt politi bør så langt som mulig ha klarhet i om et spesifikt oppdrag er regulert av krigens folkerett eller av rettshåndhevelse og menneskerettigheter, blant annet med tanke på de utsendtes mulige ansvar i ettertid. Samtidig er utvalget på det rene med at soldater ikke kan forholde seg til overordnede folkerettslige rammer, men til de bestemmelser og den opplæring de får. Det er et viktig ansvar for myndighetene å sørge for at dette grunnlaget er forståelig, tydelig og godt folkerettslig forankret.

I siste instans er det ikke den enkelte troppebidragsyter, eller for den saks skyld FN, NATO

<sup>26</sup> Nils Meltzer, *Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*, ICRC, 2009; Michael Schmitt, «Targeting narcotics insurgents in Afghanistan: The limits of international humanitarian law», *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 12 2009, ss. 301–320.

<sup>27</sup> I ISAF utgjorde i tillegg FN-mandatet og operasjonsplanene for ISAF overordnede rammer. Brev fra forsvarssjefen til FOHK, «Norges rettslige partsforhold til konflikten i Afghanistan», 18. januar 2007.

<sup>28</sup> Halvor Hartz, *Samarbeid eller samrøre? Norsk politi og militære sammen om politiopplæring i Afghanistan*, NUPI, 2009.

eller Afghanistan som bestemmer hva den faktiske situasjonen var, og dermed hvilke regler som gjaldt. Som rettssaker mot Storbritannia knyttet til særlig Irak, men også Afghanistan viser, vil nasjonale eller internasjonale domstoler i ettertid bygge på hva som var de faktiske forhold, og dermed hvilke regler som gjaldt. I ytterste konsekvens kan slike saker føre til at stater dømmes for brudd på menneskerettighetene eller at soldater dømmes for brudd på krigens folkerett.

### 10.3 Sivile tap

Målet om å beskytte sivile står sentralt i krigens folkerett.<sup>29</sup> Når noen planlegger og utfører krigshandlinger, for eksempel et flyangrep, plikter de å angripe kun militære mål. Sivilbefolkningen eller sivile bygg og andre objekter som ikke brukes til militære formål, skal aldri være mål for angrep. I krigens folkerett kalles dette distinksjonsregelen. Sivile som tar del i fiendtlighetene mister denne beskyttelsen. Det er ikke tillatt med angrep som vil føre til sivile tap som er for omfattende i forhold til den militære nytteverdien. Dette kalles proporsjonalitetsregelen. Videre er partene i en konflikt forpliktet til å gjøre alt som er mulig for å hindre sivile tap og skader, herunder forvisse seg om at angrepsmålet ikke er sivilpersoner eller sivile gjenstander og avbryte angrep dersom det vil føre til sivile tap som er for omfattende i forhold til den militære nytteverdien. At en part i konflikten bryter folkeretten ved for eksempel å bruke sivile som menneskelige skjold, slik NATO hevdet opprørerne gjorde i Afghanistan, fritar ikke andre parter fra å fortsette å følge sine forpliktelser.

Som omtalt i kapittel 3, var sivile tap et tema fra starten av de internasjonale militære operasjonene i Afghanistan i 2001. De største sivile tapene ble forårsaket av opprørsgruppene. Blant de internasjonale styrkene var det i begynnelsen særlig flyangrep som førte til sivile tap, og feilbombinger var jevnlig et tema i pressen også i Norge. Alle-rede i regjeringens behandling av engasjementsreglene for de norske F-16 som skulle i tjeneste under OEF høsten 2002, var sivile tap et tema. Forsvarsministeren vektla behovet for å sikre at alle mulige forholdsregler ble tatt for å unngå tap av sivilpersoners liv og skade på sivile gjenstan-

der.<sup>30</sup> Norske myndigheter vektla derfor behovet for norsk kontroll med at målene de norske flyene skulle angripe var militære, samt at norske myndigheter måtte delta i enhver granskning av hendelser der norske fly var involvert. Det siste var viktig hvis spørsmålet om et eventuelt individuelt straffeansvar for personell eller personer med kommandoansvar skulle oppstå. Om Norge ikke selv iverksatte nødvendige granskninger og eventuell etterforskning, kunne Den internasjonale straffedomstolen i Haags systemer blir utløst, ble det understreket.<sup>31</sup>

Som omtalt i kapittel 3 ble de fleste sivile drept av den væpnede opposisjonen i den perioden UNAMA systematisk registrerte sivile tap (fra 2007). Men også internasjonale og afghanske styrker forårsaket et betydelig antall drepte og skadde: Om lag 4200 drepte fra 2007 til 2014 og 3300 skadde i perioden 2009–2014. Som figur 10.2 viser, kom mange – tidlig i perioden et klart flertall – av de sivile tapene som følge av flyangrep. Operasjoner mot spesifikke personer, som i amerikansk strategi omtales som «kill or capture»-operasjoner, var en annen årsak til sivile tap og diskuteres nærmere i delkapittel 10.5. UNAMA vektla at rapporterte tall for sivile drepte i slike operasjoner var usikre og muligens for lave.<sup>32</sup> USA gjennomførte ofte slike operasjoner hurtig og på usikkert faktagrunnlag, ifølge UNAMA.

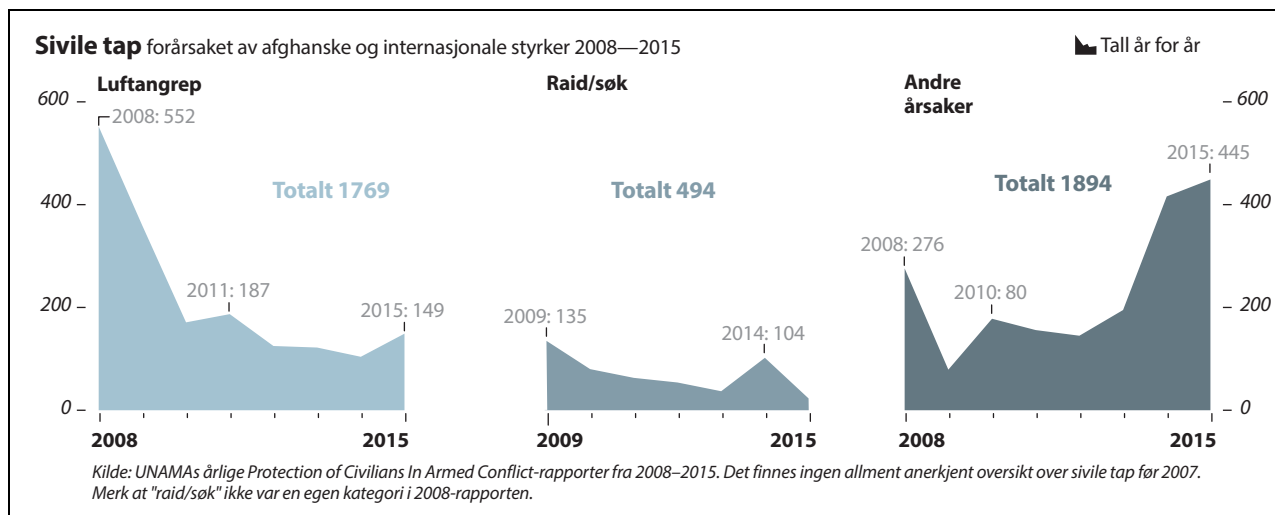
Våren 2007 kom sivile tap i Afghanistan for alvor på NATOs dagsorden. Som omtalt i kapittel 3, dreide diskusjonen i NATOs råd seg i hovedsak om de politiske sidene ved tapene, det vil si faren for at de ville undergrave opplutningen om ISAF både i afghansk opinion og i ISAF-landenes hjemlige opinion. Dette gjaldt også synspunktene Norge vektla. Norge gikk ikke i front i denne debatten i NATO, men vektla ifølge referatene særlig to forslag fremmet av en alliert: Å etablere en permanent undersøkelseskomisjon som også inkluderte afghanske myndigheter, og å offentliggjøre deler av det taktiske direktivet utstedt av sjefen for ISAF i juni

<sup>29</sup> Reglene i første tilleggsprotokoll om distinksjon mellom sivile og militære er anerkjent sedvanerett og gjelder derfor for alle stater, se f.eks. Jean Marie Henckaerts og Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules*, Cambridge, 2005, ss. 3–68.

<sup>30</sup> Notat til forsvarsministeren, «Revidert utkast til Forsvarsministerens innlegg i Regjeringskonferansen og DUUK 26. september 2002 om operativ bruk av norske F-16 fly i Afghanistan», 26. september 2002.

<sup>31</sup> Brev fra UD til FD, «Møte i Regjeringens sikkerhetsutvalg 19. september 2002. Kommentarer til notatutkast fra forsvarsministeren om operativ bruk av norske F-16 fly i Afghanistan», 16. september 2002.

<sup>32</sup> «UNAMA may be under-reporting the number of civilian casualties from night search operations.», UNAMA, *Afghanistan. Annual Report 2011. Protection of Civilians In Armed Conflict*, februar 2012, s. 25, fotnote 64. UNAMAs rapporter om sivile tap omtaler slike operasjoner under tittelen «Search and Seizure Operations/Night Raids».



Figur 10.2 Sivile tap forårsaket av afghanske og internasjonale styrker

2007.<sup>33</sup> Det første forslaget ble delvis imøtekommet gjennom opprettelsen av en liten enhet i ISAF, men uten formell deltakelse av afghanske myndigheter. Det andre forslaget ble realisert først to år senere. UNAMA, afghanske myndigheter og menneskerettighetsorganisasjoner var også drivkrefter i arbeidet for bedre granskning og mer åpenhet.

Innføringen av COIN-doktrinen i ISAF i 2008–2009, der målet om å vinne den afghanske befolkningens tillit sto sentralt, forsterket den politiske motivasjonen for å hindre sivile tap.

Fra et folkerettslig perspektiv er det sentrale spørsmålet om en part som forårsaker sivile tap i en konflikt, har tatt tilstrekkelig hensyn til reglene om distinksjon og forholdsregler ved angrep som krigens folkerett setter.<sup>34</sup> NATOs militære myndigheter og ISAF innførte en rekke tiltak for å bedre rapportering om og undersøkelse av hendelser med sivile tap og skader og operasjonelle pålegg for å minske risikoen for sivile tap.<sup>35</sup> Alt i juni 2007 innførte den amerikanske sjefen for både OEF- og ISAF-styrkene, general Dan McNeill, et taktisk direktiv som la føringer for blant annet bruk av luftmakt og for husundersøkelser. Den mest kjente av de totalt åtte revisjoner av dette taktiske direktivet ble utstedt av general

Stanley McChrystal den 2. juli 2009 og delvis offentliggjort.<sup>36</sup>

NATOs vurdering var at de ulike direktivene, instruksene og andre tiltak bidro til å redusere antallet sivile tap forårsaket av ISAF.<sup>37</sup> Konklusjonen ble støttet av FNs sikkerhetsråd og delvis av uavhengige kilder som Amnesty International.<sup>38</sup>

Norge har så vidt utvalget har kunnet fastslå, verken i NATO eller overfor enkeltallierte, reist spørsmål om hvorvidt sivile tap forårsaket av OEF eller ISAF var i strid med folkeretten. Norge anså at NATO og ISAF gjennom retningslinjene som ble vedtatt fra 2007, hadde truffet effektive tiltak for å redusere sivile tap. For eksempel vektla utenriksminister Jonas Gahr Støre i sin redegjørelse for Stortinget februar 2008 at ISAFs nye retningslinjer har «gitt resultater på bakken».<sup>39</sup> Tilsvarende hevdet han i april 2011 at «Norge har vært en pådriver for tiltak som kan begrense antallet sivile drept av ISAF. Det er positivt å se at disse tiltakene har hatt virkning.»<sup>40</sup> Selv om det framstår som usikkert i hvilken grad Norge har vært en spesielt tydelig pådriver, er det klart at norske myndigheter har ansett de sivile tapene som uheldige, men antakelig ikke i strid med folkeretten.

<sup>33</sup> Meldinger fra NATO-delegasjonen, «Afghanistan – NATOs råd 27. juni 2007 – sivile tap», 27. juni 2007; «Sivile tap i Afghanistan. Møte mellom Rådet og SACEUR», 17. juli 2007.

<sup>34</sup> Se bl.a. Human Rights Watch, «Troops in Contact»: *Airstrikes and Civilian Deaths in Afghanistan*, september 2008, s. 5.

<sup>35</sup> For offentlige kilder om tiltakene, se *Civilian Harm Tracking: Analysis of ISAF Efforts in Afghanistan*, Center for Civilians in Conflict, 2014 og *Factsheet: Protection of Civilians. How ISAF Reduced Civilian Casualties*, NATO JALC, 1. juni 2015.

<sup>36</sup> Tilgjengelig her: [http://www.nato.int/isaf/docu/official\\_texts/Tactical\\_Directive\\_090706.pdf](http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf).

<sup>37</sup> *Protection of Civilians. How ISAF reduced civilian casualties*, NATO JALC, 13. februar 2015.

<sup>38</sup> Se omtale i S/RES/1707 (2006) og S/RES/1833 (2008); «NATO must address human rights in meeting on Afghanistan's future», *Amnesty International USA*, 3. juni 2013.

<sup>39</sup> Utenriksministerens redegjørelse på Stortinget den 5. februar 2008.

<sup>40</sup> Utenriksministerens redegjørelse på Stortinget den 26. april 2011.

Hendelser som førte til tap av sivile liv som følge av handlinger utført av norsk personell, skulle rapporteres hjem til Norge. Rapporter om skader på sivile personer og bygninger ble kun rapportert til ISAF. Ett tilfelle av tap av et sivilt liv er offentlig kjent. Den 25. juli 2009 skjøt to norske soldater en afghansk mann på motorsykel som tross advarsler ikke stoppet ved en kontrollpost.<sup>41</sup> Både Forsvaret og Generaladvokaten konkluderte med at soldatene ikke hadde gjort noe ulovlig eller brutt ISAFs retningslinjer.<sup>42</sup> I tillegg viser oversikten utvalget har fått fra Forsvaret, kun to andre tilfeller av slike sivile tap.<sup>43</sup> En tilfeldig forbigående, lokal afghaner ble i juli 2010 drept i en skuddveksling mellom norske styrker og opprørere, trolig av norske skudd. I mai 2011 ble en lokal afghaner drept som følge av et vådeskudd – et skudd avfyrt ved en feil – fra en norsk granatkaster. Familiene til alle de tre drepte fikk utbetalt erstatning. Ingen av tilfellene ble vurdert som brudd på folkeretten.

## 10.4 Frihetsberøvelse og sikkerhets- internering

Som nevnt gjelder ulike regler for frihetsberøvelse avhengig av hvilket rettslig regime man befinner seg i. I «krigen mot terror» demonstrerte USA tidlig at de anså at verken krigens folkerett eller menneskerettighetene gjaldt for personer som de regnet som terrorister. De ble ansett å være ulovlig stridende som ikke hadde krav på den beskyttelsen krigsfangestatus gir, men kunne likevel holdes i fangenskap så lenge krigen mot terror varte. Denne posisjonen ble forlatt først da amerikansk høyesterett i 2006 kom til at Genève-konvensjonene kom til anvendelse også i «krigen mot terror».<sup>44</sup>

Fangebehandlingsspørsmålet ble et av de folkerettslige temaene knyttet til Afghanistan som i størst grad preget den internasjonale debatten, særlig knyttet til behandlingen av fanger på Bagram-basen i Afghanistan og Guántanamo på Cuba.

<sup>41</sup> «Kjenner identiteten til den drepte», *Dagbladet*, 27. juli 2009.

<sup>42</sup> Hendelser der sivilister ble skutt da de ikke reagerte på advarsler var hyppige i Afghanistan. Allerede i 2008 innførte ISAF nye retningslinjer for det som i NATO kalles *Escalation of Force*. Beskrivelse i John Stevens, «A Vignette. Coalition Casualties, Vehicle Control Points/Cordons & CIVCAS», *ISAF Coin Common Sense*, februar 2010, s. 6.

<sup>43</sup> Informasjon mottatt fra Forsvaret via FD, 18. mars 2016.

<sup>44</sup> USAs høyesterett, «Hamdan v. Rumsfeld, 548 U.S. 557 (2006)», 29. juni 2006.

### 10.4.1 Norge og andres fangebehandling

Norge tok behandlingen av fanger opp i bilaterale samtaler med USA ved flere anledninger.<sup>45</sup> Norske myndigheter valgte bevisst en lavmælt tilnærming til dialogen om folkerettslige spørsmål. Formålet var å nå sentrale amerikanske beslutningstagere gjennom konstruktiv dialog, framfor offentlig å kritisere amerikanske metoder.<sup>46</sup> Norges syn ble blant annet tydeliggjort i et memorandum som ble sendt til State Department våren 2006.<sup>47</sup> Her erkjente norske myndigheter at trusselen fra blant annet internasjonal terror reiste nye juridiske spørsmål, herunder status for anholdte personer. Samtidig vektla Norge at den grunnleggende beskyttelsen av mennesker som er blitt frihetsberøvet, ikke kan settes i tvil. Alle fanger, også antatte terrorister, måtte behandles i henhold til grunnleggende standarder, enten disse var basert på krigens folkerett eller internasjonale menneskerettighetsregler, og at det ikke fantes juridiske «sorte hull».

I dialogen viste norske myndigheter ikke, så vidt utvalget har funnet, til problemstillinger som oppsto i tilknytning til Afghanistan, slik som behandlingen av fangene på Bagram og andre amerikanske baser, som i Kandahar og Gardez. Grov mishandling av fanger, noen med døden til følge, var kjent og godt dokumentert på disse basene.<sup>48</sup> Norske myndigheter la størst vekt på de prinsipielle spørsmålene og i den grad konkrete tilfeller ble vektlagt gjaldt dette Guantánamo og Abu Ghraib i Irak. Dette til tross for at amerikansk fangebehandling i Afghanistan angikk Norge mer direkte, gitt at norske styrker her deltok i en operasjon under amerikansk kommando, og at USA ikke tolket folkerettens regler om fangers rettigheter på samme måte som Norge.

Norske myndigheter la videre vekt på at soldater og sivile utsendte skulle rapportere mulige brudd på krigens folkerett og menneskerettighetene, uavhengig av hvem som var mistenkt for å

<sup>45</sup> Bl.a. statssekretær Traavik, møter i Washington, februar 2002; statssekretær Helgesen, møter i Washington, oktober 2004; «USA. Utenriksminister Støres samtale med Secretary of State, Rice», Washington, D.C., 1. november 2005; «Samtale mellom USAs rettsjef Bellinger og statssekretær Raymond Johansen», 9. mai 2006; «Referat fra samtale mellom utenriksminister Støre og utenriksminister Rice i Washington», 17. juni 2006.

<sup>46</sup> Utvalgets høringer, 8. januar og 14. april 2015.

<sup>47</sup> «PM. Norway's position on key legal issues concerning protection of detainees in the struggle against terrorism», 26. mars 2006.

<sup>48</sup> Se bl.a. Human Rights Watch, «*Enduring Freedom*». *Abuses by U.S. Forces in Afghanistan*, vol. 16, nr. 3, mars 2004; *Congressional Record, Senate, S-10980-81*, 9. oktober 2004.



ha begått bruddene. Eksisterende rapporteringsrutiner ble gjennomgått og styrket tidlig i Afghanistan-engasjementet. Spørsmålet om rutinene kom opp i Stortingets spørretime vinteren 2003.<sup>49</sup> I et brev til FD i mars 2003, viste Amnesty International Norge til at norsk militært personell hadde kontaktet dem og «klaget over manglende intern oppfølging av opplysninger om menneskerettighetsbrudd som ble gitt under debriefingen.»<sup>50</sup> I lys av henvendelsen ba FD Forsvarets overkommando om å gjennomgå rapporteringsrutinene.<sup>51</sup> Ifølge informasjon utvalget har fått fra Forsvaret, ble ingen rapporter om folkerettsbrudd registrert.<sup>52</sup> Flere andre tiltak ble også identifisert og iverksatt, herunder opprettelse av flere juriststillinger og eksplisitt omtale i instruksene til den nasjonale styrkesjefen.<sup>53</sup>

FD gjorde også en grundig vurdering av hvorvidt norsk personell skulle være til stede eller ikke under avhør av personer som var i varetekt hos andre lands styrker i OEF-rammen eller i varetekt hos afghanske myndigheter. Fordelen ved å være til stede var at man da kanskje kunne forhindre overgrep. Ved å være til stede uten å kunne stanse overgrep, kunne norsk personell imidlertid risikere anklager om medvirkning. Sommeren 2004 bestemte FD derfor at militært personell ikke skulle delta under slike avhør.<sup>54</sup>

Utvalget merker seg at norske myndigheter tok opp rettighetene til tilfangetatte med amerikanske myndigheter på et prinsipielt eller overordnet nivå. Utvalget merker seg også at norske soldater har blitt instruert om å rapportere overgrep de måtte få kjennskap til. Både krigens folkerett og internasjonale menneskerettighetsregler inneholder ufravelige krav om å beskytte mennesker mot overgrep som tortur. Det er av grunn-

leggende betydning å sikre respekt for disse reglene, og alle stater har ansvar for å bidra til dette. Utvalget mener norske myndigheter kunne vært enda tydeligere på dette ansvaret, blant annet ved konkret å løfte saker knyttet til Afghanistan i sin dialog med amerikanske myndigheter.

#### 10.4.2 «Norske» fanger

En debatt som dukket tidlig opp var hvilket ansvar Norge hadde for fanger tatt av norske styrker.<sup>55</sup> Allerede i mars 2002 sa utenriksministeren i Stortinget at hvis norske spesialstyrker i OEF mot formodning skulle måtte ta fanger, ville de «i praksis ikke ha andre muligheter enn å overlate disse til amerikanske styrker.»<sup>56</sup> Norge hadde satt som vilkår for norsk deltakelse under amerikansk kommando at norske styrker ikke kunne brukes til oppdrag som innebar brudd på folkeretten. Fanger skulle «få beskyttelse som krigsfanger i samsvar med Tredje Genèvekonvensjon», hevdet utenriksministeren. Og uansett formell status, vektla han, gjaldt «ufravelige standarder for human behandling av fanger.»

Norske spesialstyrker tok ifølge norske myndigheter ingen fanger under sin deltagelse i OEF. Tidvis ble imidlertid personer anholdt for kortere perioder, i hovedsak av de afghanske soldatene de norske styrkene hadde med, for så å bli sluppet fri. I sin rapport fra OEF-oppgjøret fra oktober 2005 til februar 2006, uttrykte Marinejegerkommandoen en bekymring for om de norske engasjementsreglene tok høyde for at norske styrker kunne komme i situasjoner der de måtte ta fanger, og for Norges ansvar overfor disse.<sup>57</sup> Andre fant retningslinjene tilfredsstillende.<sup>58</sup>

Kritikken mot myndighetene, og de interne vurderingene knyttet til norske folkerettslige forpliktelser og overleveringen av personer til amerikansk fangenskap, forsvant med slutten av det norske OEF-engasjementet i 2006.

Den ble imidlertid raskt erstattet av en bekymring knyttet til personer pågrepet av norske ISAF-styrker som ble overlevert til afghanske myndig-

<sup>49</sup> Se «Dokument nr. 8:76 (2002–2003) Privat forslag fra stortingsrepresentantene Kjetil Bjørklund og Bjørn Jacobsen», 25. februar 2003; «Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråden til forsvarskomiteen, datert 25. mars 2003», 25. mars 2003.

<sup>50</sup> «SAK: Departementets brev av 17. februar d.å. Norges rolle ved deltakelse i multinasjonale operasjoner», Amnesty International Norge, 13. mars 2003.

<sup>51</sup> Brev fra FD til FO, «Observasjoner av brudd på internasjonale humanitære rett/menneskerettigheter ved norsk deltakelse i utenlandsoperasjoner. Vurdering av rapporterings- og debriefingsrutiner», 21. mars 2003.

<sup>52</sup> Informasjon mottatt fra Forsvaret via FD, 18. mars 2016.

<sup>53</sup> Brev fra FO/juridisk avdeling til FD, «Vurdering av Forsvarets rutiner ved eventuelle observasjoner av brudd på krigens folkerett eller menneskerettigheter ved Forsvarets deltakelse i utenlandsoperasjoner», 24. juli 2003.

<sup>54</sup> Melding fra FD til Forsvarsstaben, «Vedrørende etterforskning av angrepet på norsk konvoi i Afghanistan», 24. juni 2004.

<sup>55</sup> Internt i FD ble dette vurdert allerede i januar 2002. Se: Betenkning, «Status for personer som tas til fange i Afghanistan mistenkt for å være terrorister eller å ha medvirket til terrorisme (personer tilknyttet al-Qaeda nettverket og Taliban-regimet)», 24. januar 2002.

<sup>56</sup> «Dokument nr.15:240 (2001–2002). Skriftlig spørsmål fra Kjetil Bjørklund (SV) til forsvarsministeren, 6. mars 2002. Besvart av utenriksminister Jan Petersen».

<sup>57</sup> Rapport fra MJK til FOHK/Specops, «Rapport etter Marinejegerkommandoens (MJK) deployering til støtte for Operation Enduring Freedom (OEF) 05/06», 5. mai 2006.

<sup>58</sup> Utvalgets høring, 6. april 2016.

heter.<sup>59</sup> Med utvidelsen av ISAF i 2005–2006 ble håndtering av anholdte personer en større utfordring. Etter en lengre debatt vedtok NATO i 2006 nye retningslinjer for internering. Sentralt sto feringen om at personer tatt til fange av ISAF-styrker skulle overføres til afghanske myndigheter i løpet av 96 timer.<sup>60</sup> Bare sjefen for ISAF kunne i bestemte tilfeller autorisere forlengelse av denne perioden.

Det viste seg imidlertid at afghanske myndigheter, herunder det afghanske Nasjonale direktorat for sikkerhet (NDS) som fanger ofte ble overlevert til, systematisk begikk menneskerettsovergrep mot fanger.<sup>61</sup> I Norge, som i flere andre NATO-land, førte bekymringen for overgrep til at bilaterale avtaler om oppfølging av overleverte personer ble inngått med Afghanistan. Storbritannia undertegnet en avtale i april 2005, Danmark i mai, Canada i desember og Nederland i februar 2006. Også Norge besluttet i januar 2006 å inngå en slik avtale, men avventet våren 2006 forsøk på å få en felles avtale mellom NATO og Afghanistan. Dette førte ikke fram og en norsk-afghansk avtale ble undertegnet den 12. oktober 2006.<sup>62</sup> Ambassaden i Kabul fikk senere ansvaret for oppfølgingen.<sup>63</sup>

Avtalen satte tre hovedkrav til afghanske myndigheter: De skulle respektere «grunnleggende forpliktelser vedrørende fangebehandling», ikke dømme overførte fanger til dødsstraff og til late kontroll- og oppfølgingsmekanismer. Som den danske og andre avtaler, omtalte også den norske at den afghanske menneskerettighetskomiteen (AIHRC, se kapittel 7) kunne følge opp fanger på vegne av Norge. I motsetning til Danmark valgte imidlertid Norge ikke å bruke AIHRC, men sendte heller norsk militært personell. Årsaken var i hovedsak at Norge hadde ansvar for et lite antall fanger (se nedenfor).

Tross avtalen fortsatte kritikken. I 2007 krevde Amnesty International at Norge skulle stanse fangeoverføringene. Norske myndigheter

uttrykte selv, særlig i kjølvannet av en canadisk beslutning om å stanse overføringer i 2008 på grunn av overgrep mot fanger, usikkerhet om hvorvidt afghanske myndigheter evnet å følge opp avtalen i praksis, særlig ute i distriktene.<sup>64</sup>

I oktober 2011 publiserte UNAMA en rapport om fangebehandling i Afghanistan.<sup>65</sup> Rapporten påviste systematisk og rutinemessig bruk av tortur i afghanske fengsler. I lys av rapporten besluttet sjefen for ISAF å stanse overføringen av fanger. Norge fulgte opp med en instruks om midlertidig stans i overføringer, og dermed også pågripelser, fra norske styrker.<sup>66</sup>

Stansen i fangeoverføringene fikk en blandet mottakelse. Amnesty International ønsket tiltaket velkommen, mens enkelte norske offiserer var kritiske. De mente at det kunne motivere norske soldater til å skyte for å drepe framfor å la farlige motstandere gå fri.<sup>67</sup> Basert delvis på ISAFs rapport om fangebehandling og på at norske militære fikk bekreftet at de «norske» fangene som fortsatt satt fengslet, ikke hadde vært utsatt for tortur, besluttet forsvarsminister Espen Barth Eide i mars 2012 å gjenoppta fangeoverleveringen.<sup>68</sup> I 2013 kom UNAMA med en ny rapport hvor lite tydet på at situasjonen i en rekke fengsler var blitt vesentlig bedre for fangene.<sup>69</sup> Denne rapporten førte ikke til tiltak verken fra ISAF eller norske myndigheter.<sup>70</sup>

Ifølge en oversikt utvalget har fått fra FD, pågrep norske styrker 29 personer som falt inn under overleveringsavtalen.<sup>71</sup> Av disse ble 15 personer pågrepet den 14. juni 2008 under en aksjon

<sup>59</sup> Se f.eks. Amnesty International Norge, «Til forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen: Norge kan bli medansvarlig for tortur av krigsfanger», 8. desember 2005. For tilsvarende brev fra FD til Amnesty International, «Norske soldaters medvirkning til arrestasjoner i Afghanistan», 6. januar 2006. Tilgjengelig på regjeringen.no.

<sup>60</sup> ISAF HQ, «Standard operating procedures: Detention of non-ISAF personnel. SOP 362», 31. august 2006, punkt 4, side 4.

<sup>61</sup> Blant annet UNAMA rapporterte om dette i sine «Treatment of Conflict-Related Detainees in Afghan Custody»-rapporter, se unama.unmissions.org.

<sup>62</sup> Avtalen er tilgjengelig på regjeringen.no.

<sup>63</sup> «Instruks om norske myndigheters stedlige oppfølging ved overføring av personer fra norske ISAF-styrker til afghanske myndigheter», fastsatt 27. mai 2008 av UD og FD.

<sup>64</sup> Bl.a. melding fra NATO-delegasjonen, «NATOS råd 25. april 2007 – Afghanistan – anklager om fangemishandling», 25. april 2007.

<sup>65</sup> «Treatment of Conflict-Related Detainees on Afghan Custody», UNAMA, oktober 2011. Rapporten er tilgjengelig på unama.unmissions.org.

<sup>66</sup> Melding fra FD til FST, «Instruks om midlertidig stans i overføringer av tilfangetatte personer fra norske styrker til afghanske myndigheter», 13. oktober 2011.

<sup>67</sup> «Norske soldater: Faremo tvinger oss til å drepe», VG, 1. november 2011

<sup>68</sup> FD, «Gjenopptar fangeoverføring til afghanske myndigheter», regjeringen.no, 14. mars 2012.

<sup>69</sup> «Treatment of Conflict-Related Detainees in Afghan Custody: One Year On», UNAMA, 20. januar 2013.

<sup>70</sup> Norske myndigheter viste til afghanske myndigheters ansvar og arbeid for å bedre situasjonen. Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Orienteringssak. UNAMAs rapport om tilstanden i afghanske fengsler og oppdatering om afghanske fanger med norsk oppfølgingsansvar», 23. januar 2013.

<sup>71</sup> Samtidig ble utvalget av en tidligere sentralt plassert kilde fortalt at tallet på pågrepne som falt inn under avtalen var høyere enn 30. Utvalgets høring, 14. april 2015. Det har ikke lyktes utvalget å bringe klarhet i hvorfor det foreligger ulike oppfatninger.

utført av norske spesialstyrker i Kabul. Med ett unntak ble alle overført til det afghanske sikkerhetsdirektoratet, NDS. I tillegg besluttet FD at en fange anholdt av afghanske sikkerhetsstyrker, som var såret og ble vaktet av norske soldater under behandlingen på sykehuset på Bagram, falt inn under overføringsavtalen.

I norske medier har antallet pågripelser blitt framstilt som høyere.<sup>72</sup> I henhold til ISAFs engasjementsregler ble imidlertid ikke pågripelser der ISAF-styrker kun støttet afghanske styrker, eller når pågrepne umiddelbart på stedet og ble overført til afghanske myndigheter, regnet som pågripelser foretatt av ISAF.<sup>73</sup> I et direktiv fra sjefen for Fellesoperativt hovedkvarter den 27. mai 2009 framgår det at norske styrker hvis mulig og forsvarlig skulle sikre at afghanske myndigheter tok kontroll over personer som var holdt tilbake av norske styrker, slik at oppfølgingsansvaret ikke utløstes.<sup>74</sup> Det var ulike tolkninger blant ISAF-landene om i hvilke situasjoner dette ansvaret påløp. Utvalget er for eksempel kjent med at et alliert land fulgte en annen tilnærming enn Norge. I tilfeller der landets medvirkning var en forutsetning for å gjennomføre operasjonen, anså landet at oppfølgingsansvar påløp overfor alle fanger selv om det var afghanske styrker som tok dem.<sup>75</sup>

Kun tre av de 30 «norske» fangene ble dømt og fengslet.<sup>76</sup> Alle andre ble løslatt av afghanske myndigheter så raskt at det ikke ble aktuelt med oppfølging. To av de tre dømte ble løslatt under et amnesti i 2011. I tillegg kom den sårede fangen omtalt ovenfor. Fra 2011 fulgte Norge altså opp to fanger. Kun Danmark og Norge hadde et regime som innebar oppfølging etter domsavsigelse. Andre land fulgte fanger kun til dom ble avsagt, med begrunnelsen at etterforsknings- og rettsprosessfasen innebærer størst risiko for tortur og annen mishandling.

Utvalget vurderer det som viktig at man etablerte fangeoppfølgingsavtalen i 2006. Avtalen framstår som et utgangspunkt for framtidige operasjoner der tilsvarende problemstillinger melder seg. Dette fordrer imidlertid at Norge gjør alt som er mulig for å sikre at slike avtaler respekteres. Norske myndigheter tok ved flere anledninger og på flere måter

opp fangebehandling med afghanske myndigheter, men kunne ha stilt tydeligere krav om afghanske myndigheter fulgte opp sine forpliktelser.<sup>77</sup> Videre ser det ut til at norske myndigheter la vekt på å unngå at det påløp et norsk oppfølgingsansvar. Det er ikke et mål i seg selv å søke oppfølgingsansvar, men i et land der fanger kan utsettes for mishandling, bør det heller ikke være et mål å unngå et slikt ansvar. Utvalget viser i denne sammenheng til diskusjonen knyttet til forslaget fra Norges Røde Kors om en egen norsk lov om internering.<sup>78</sup>

Utvalget noterer at folkeretten har et absolutt forbud mot å erklære at man ikke skal ta fanger i en væpnet konflikt.<sup>79</sup> ISAF-instruksen om å slutte med fangeoverføringer var ikke en slik erklæring, men problemstillingen aktualiserer likevel dilemmaet med å samarbeide med myndighetene i land hvor sistnevnte ikke hindrer tortur og mishandling av frihetsberøvede personer. Utvalget ser på slike situasjoner som komplekse og med få, om noen, fullgode løsninger. Alternativer som selv å holde fanger over lengre perioder, eller avslutte operasjonen, er også langt fra ideelle. Begge bør imidlertid være del i regjeringens vurderinger i liknende situasjoner i framtiden.

## 10.5 «Kill or capture»

Sommeren 2010 kom det fram i mediene at ISAF hadde en «kill or capture»-liste, eller formelt Joint Prioritized Effects List (JPEL).<sup>80</sup> ISAFs JPEL-program var knyttet opp mot og ledd i en mer omfattende amerikanskledet «kill or capture»-strategi innenfor rammen av USAs nasjonale operasjoner og OEF. Personer på listene skulle være mål for etterretningsinnsamling, fanges eller drepes – derav begrepet «kill or capture».<sup>81</sup> Som beskrevet i kapittel 5 brakte amerikanske spesialstyrker i

<sup>72</sup> Se f.eks. intervjuet med Joar Eldheim, adressa.no, 23. oktober 2010.

<sup>73</sup> Se «Norske styrker følger opp fanger», regjeringen.no, 31. oktober 2010.

<sup>74</sup> «Sjef Fellesoperativt hovedkvarterers bestemmelser for norske styrkers overføring av fanger til afghanske myndigheter», 27. mai 2009.

<sup>75</sup> Utvalgets høring, 25. mars 2015.

<sup>76</sup> Iht. oversikten gjort tilgjengelig for utvalget av FD.

<sup>77</sup> Norske myndigheter vektla behovet for å hindre overgrep i flere møter med afghanske myndigheter. Norge sluttet seg også til en erklæringen publisert av EU, «Statement by the European Union and its Member States in Kabul on the UN report regarding mistreatment of detainees in certain detention facilities of the NDS and Afghan National Police (ANP)», 10. oktober 2011.

<sup>78</sup> Brev fra Røde Kors til Afghanistanutvalget, «Innspill til Afghanistanutvalgets arbeid», 5. februar 2015; Mads Harlem, «Kronikk: Uakseptabel fangebehandling», VG, 21. mars 2015.

<sup>79</sup> Tilleggsprotokoll I, artikkel 40.

<sup>80</sup> «Afghanistan war logs: Task Force 373 – special forces hunting top Taliban», *The Guardian*, 25. juli 2010.

<sup>81</sup> *Der Spiegel* offentliggjorde en anonymisert JPEL-liste der det ulike kategoriene er tydelige i kommentarfeltet («notes»). Se <http://www.spiegel.de/media/media-35508.pdf>.

2006 tilnærmingen med fra Irak til Afghanistan. Fra omkring 2007 ble JPEL en prosess også i ISAF. Norsk etterretning og norske spesialstyrkers deltakelse i prosessene knyttet til JPEL er omtalt i kapittel 5.

En del av kritikken dreide seg om mulige brudd på folkeretten. For det første førte operasjonene til sivile tap. For det andre fikk fangene som ble arrestert, ikke alltid den behandling de hadde krav på. For det tredje kunne drap i henhold til slike lister framstå som henrettelser uten lov og dom.<sup>82</sup> I den grad de drepte var militære mål etter folkeretten var denne anklagen lite treffende. Hvis ISAF-landene hadde vært tydelige på at krigens regler gjaldt, og at ISAF i disse situasjonene ikke drev kriminalitetsbekjempelse, kunne praksisen på dette punktet i mindre grad blitt gjenstand for kritikk. Hvis ISAF derimot hadde vært involvert i kriminalitetsbekjempelse, utenfor rammene av væpnet konflikt, ville drap av «mål» som sto på JPEL-listene vært utenomrettslige henrettelser. Dette ville utgjort alvorlig menneskerettsbrudd for den staten som var involvert og vært straffbart som drap for den involverte stridende. Norske styrker deltok ikke i slike angrep.

Den mest omdiskuterte folkerettslige problemstillingen ved JPEL var imidlertid inkluderingen av personer knyttet til narkotikaindustrien som målkategori. Alt i september 2006 fastslo FNs sikkerhetsråd at narkotikavirksomheten hadde konsekvenser for sikkerhetssituasjonen i Afghanistan. Sikkerhetsrådsresolusjon 1707 av 17. september 2006 omtalte Taliban, al-Qaida, illegale grupper og de involverte i narkotikahandel som sikkerhetstrusler.<sup>83</sup> I resolusjon 1833 fra 2008 føyde Sikkerhetsrådet kriminelle til denne listen og understreket de stadig sterkere båndene mellom terror og narkotikavirksomhet som finansieringskilde.<sup>84</sup> Fra 2006–2007 argumenterte flere allierte, samt FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNDOC), for at også ISAF måtte styrke sin innsats i anti-narkotikaarbeidet.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> Denne kritikken gjaldt ikke minst amerikanske statsborgere eller andre som i utgangspunktet hadde krav på rettslig prøving av anklager om terrorvirksomhet for amerikanske domstoler. Se f.eks. Steve Coll, «Kill or Capture», *The New Yorker*, 2. august 2012.

<sup>83</sup> S/RES/1707 (2006).

<sup>84</sup> Budskapet gjentas bl.a. i S/RES/2096 (2013) og 2189 (2014) om Afghanistan og i S/RES/2195 (2014) om terrorisme og organisert kriminalitet.

<sup>85</sup> NATO-delegasjonen, «Afghanistan. Narkotikaproblemet og NATOs rolle», 31. august 2007; NATO-delegasjonen, «Orientering av UNODC om opiumsproduksjonen i Afghanistan», 5. september 2007.

Det var relativ bred enighet i NATO om at ISAF kunne gjøre mer, men høyere prioritering av anti-narkotikainnsatsen reiste en rekke spørsmål.<sup>86</sup> Dette inkluderte det kompliserte forholdet mellom narkotikaindustrien, Taliban og opprørsgrupper, krav om å påvise direkte bånd til opprørsbevegelsen, rammene FN-mandatet ga, behovet for en justert operasjonsplan og nasjonale begrensninger – såkalte caveats.

Norge hadde tidligere ikke lagt stor vekt på ISAFs anti-narkotikainnsats. I 2005–2006 var norske myndigheters syn i hovedsak at NATO hadde få komparative fortrinn på dette feltet. ISAF burde derfor støtte arbeidet mot narkotika indirekte gjennom sikkerhetssektorreform.<sup>87</sup>

Etter amerikansk initiativ vedtok NATOs forsvarsministere på sitt møte i Budapest høsten 2008 en prøveordning for en større anti-narkotikarolle for ISAF.<sup>88</sup> Norge støttet vedtaket.<sup>89</sup> ISAF kunne ifølge vedtaket gjennomføre operasjoner mot anlegg og narkotikaaktører som støttet opprøret («take action [...] against facilities and facilities supporting the insurgency»). Støtten skulle skje i samråd med afghanske myndigheter, i henhold til relevante FN-resolusjoner og innen eksisterende operasjonsplaner. Amerikanske myndigheter tolket dette vedtaket dithen at narkotikakriminelle med tilknytning til opprøret var blitt legitime militære mål. Dette var reflektert blant annet i at amerikanske engasjementsregler ble endret etter Budapest-møtet.<sup>90</sup>

Norske myndigheter framsto ikke som spesielt opptatt av denne utvidelsen av hva som kunne være militære mål og tok ifølge referatene ingen særlig aktiv rolle i diskusjonene. Sensommeren 2008 etterlyste imidlertid sjefen for Fellesoperativ hovedkvarter et gjennomtenkt forhold til gråsonen rundt militære mål knyttet til narkotikaaktivitet.<sup>91</sup>

<sup>86</sup> NATO-delegasjonen, «Afghanistan. Narkotikaproblemet og NATOs rolle», 31. august 2007; FD-notat, «NATOs uformelle forsvarsministermøte i Budapest – revidert oppsummering», 21. oktober 2008.

<sup>87</sup> FD til NATO-delegasjonen, «NATOs rolle i bekjempelse av narkotika i Afghanistan – instruks», 14. april 2005.

<sup>88</sup> «Obstacle in Bid to Curb Afghan Trade in Narcotics», *New York Times*, 22. desember 2008.

<sup>89</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Referater fra NATOs formelle forsvarsministermøte 12.–13. juni 2008», 1. juli 2008; «Norge vil ha NATO-kamp mot narkobaroner», *VG*, 9. oktober 2008.

<sup>90</sup> Committee on Foreign Relations US Congress, «Afghanistan's narco war: breaking the link between drug traffickers and insurgents», 10. august 2009; Christopher M. Blanchard, «Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy», *Congressional Research Service RL32686*, 12. august 2009.

<sup>91</sup> Jan Reksten, «Lovlige mål i Afghanistan», *Forsvarets Forum*, 1. juli 2008.

Vedtaket i NATO ble fulgt opp med et revidert annekset om anti-narkotikavirksomhet i ISAFs operasjonsplan («Guidance on Counter Narcotics») framlagt av NATOs operative sjef (SACEUR), den amerikanske generalen Bantz John Craddock, i februar 2009. Her ble personer tilknyttet narkotikaproduksjon ansett som militære mål i henhold til krigens folkerett hvis de støttet opprøret direkte («directly support the insurgency»), til tross for at folkeretten sier at man blir et militært mål kun hvis man deltar direkte i fiendtlighetene («direct participation in hostilities»).<sup>92</sup> Uenigheten om hvorvidt ISAFs retningslinjer på dette punktet var i henhold til krigens folkerett ble kjent i pressen før annekset ble vedtatt. Både sjefen for ISAF, den amerikanske generalen McKiernan, og sjefen for NATO-hovedkvarteret i Brunssum i Nederland som hadde ansvaret for ISAF, den tyske generalen Egon Ramms, skal ha nektet å innføre endringen.<sup>93</sup>

Først etter at revisjonen av operasjonsplanen var vedtatt og debatten nådde pressen, foretok norske myndigheter egne, spesifikke vurderinger av de folkerettslige sidene ved narkotika-annekset. Myndighetenes konklusjon var at dersom man forutsatte at vedleggets ordlyd om «støtte til opprøret» hadde samme betydning som folkerettens regler om «direkte deltakelse i fiendtlighetene», så var NATOs tilnærming i samsvar med Genèvekonvensjonenes første tilleggsprotokoll.<sup>94</sup> Norske myndigheter ga dermed direktivet en annen tolkning enn det ordlyden skulle tilsi; *støtte til opprøret* omfatter normalt mer enn *direkte deltakelse* i opprøret. Videre var det norsk holdning at i målutvelgelsesprosessen måtte etterretningsbasert dokumentasjon i hvert tilfelle med rimelig sikkerhet fastslå direkte deltakelse. Det var ikke i samsvar med krigens folkerett å angi på generelt grunnlag at enhver person som var involvert i narkotikahandel og hadde tilknytning til opprøret, utgjorde et militært mål. Narkotikavirksomheten måtte nå opp til terskelen for deltakelse i fiendtligheter. Statssekretær i FD, Espen Barth Eide, uttrykte frykt for en ytterligere svekket respekt for folkeretten og ba om at den norske fortolkningen ble gjort kjent.<sup>95</sup>

<sup>92</sup> Melding fra NATO-delegasjonen, «Afghanistan. Uformelt rådsmøte med SACEUR om ISAFs rolle i forhold til anti-narkotika», 11. februar 2009.

<sup>93</sup> «Battling Drugs in Afghanistan: Order to Kill Angers German Politicians, *Der Spiegel*, 29. januar 2009.

<sup>94</sup> Notat fra FD II (omforent med UD) til forsvarsministeren, «Afghanistan. Narkotikabekjempelse. Tolkning av Budapest-vedtaket og forholdet til humanitærretten. Forslag til norsk holdning», 17. februar 2009.

<sup>95</sup> Barth Eides påtegning på notatet av 17. februar 2009.

I spissen for landene som var kritiske til målutvidelsen sto Tyskland som Norge samarbeidet tett med i Nord-Afghanistan. Tyskland hadde ifølge *Der Spiegel* en restriktiv holdning til å nominere personer til JPEL-listene.<sup>96</sup> Nominasjonene måtte godkjennes av det tyske forsvarsdepartementet, og bare personer som hadde beordret, forberedt eller deltatt i angrep kunne nomineres. Antallet nominasjoner til JPEL-listene fra Regiokommando nord var lavt, noe som skal ha ført til gnisninger med amerikanerne. Norge innførte ingen egne begrensninger, men de tyske hadde direkte betydning også for det norske PRTets arbeid med JPEL-listen (se kapittel 5).

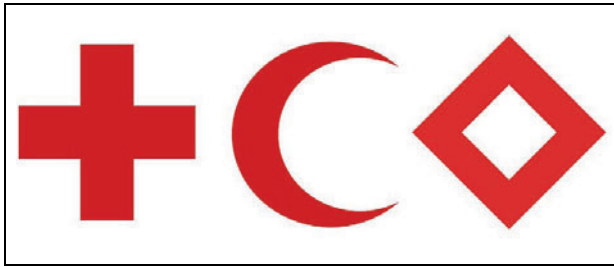
All alliert etterretningsinformasjon som ble spilt inn til ISAF og allierte kanaler gikk inn i et større system som også ble brukt av amerikanske spesialstyrker som opererte utenfor ISAF. Norsk etterretning var en del av dette. I disse tilfellene var det umulig å konstatere hvorvidt og hvordan disse opplysningene ble brukt. Utvalget har fått inntrykk av at Stoltenberg II-regjeringen var kjent med denne problematikken, men konkluderte at norske myndigheter ikke hadde annet valg enn å stole på Norges allierte, særlig USA, og på at folkeretten ble overholdt. Det kan stilles spørsmål ved en slik tilnærming sett i lys av den omstridte tolkningen av NATO-vedtaket og den skarpe kritikken fra andre allierte som Tyskland og Frankrike. Selv om norske myndigheter bekjentgjorde sin restriktive tolkning av vedtaket i 2009 som er omtalt ovenfor, kan det synes som den norske reaksjonen var lite egnet til å påvirke NATO i dette spørsmålet.

Det kan verken konstateres eller utelukkes om, eller hvordan, norsk etterretning inngikk i informasjon som ble brukt i forbindelse med folkerettsbrudd, for eksempel med hensyn til målutvelgelse. Det synes som denne problematikken i liten grad har vært gjenstand for diskusjon på myndighetsnivå.

## 10.6 Distinksjon og uniformering

For å kunne beskytte sivile i en væpnet konflikt er det nødvendig i størst mulig grad å være i stand til å kunne identifisere de ulike aktørene. Stridende bærer som regel uniform, slik at de lett kan gjenkjennes og skilles fra sivile. I tillegg har sanitetspersonell og prester en særlig status som ikke-stridende medlemmer av de væpnede styrkene.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> «Obama's Lists: A Dubious History of Targeted Killings in Afghanistan», *Der Spiegel*, 28. desember 2008.



Figur 10.3 Det røde korset, den røde halvmåne og den røde krystall er likestilte beskyttelsesmerker. Norske styrker valgte å bruke det røde korset i Afghanistan.

I denne delen ser utvalget på to problemstillinger knyttet til distinksjon mellom stridende og sivile, og som var viktige for det norske engasjementet i Afghanistan: de såkalte «kamptolkene» og bruken av Røde Kors-emblemet.

### 10.6.1 «Kamptolkene»

I 2015 kom en rekke presseoppslag om såkalte «kamptolker» brukt av norske ISAF-styrker. Sakene har stort sett dreid seg om hvorvidt de burde få asyl i Norge, noe utvalget omtaler i kapittel 12. Det framgår imidlertid både av mediedekningen og utvalgets høringer med tidligere tolker og norske soldater at tolkene tidvis fungerte som medlemmer av de norske styrkene. De fikk uniform, våpen og våpenopplæring. Dette har vært en praksis som med noen unntak, så vidt utvalget forstår, har vært lokalt forankret og begrunnet i sikkerheten for tolkene selv. Norske militære vektla at tolkene lett kunne bli mål for opprørere hvis de opptrådte i sivil, at de måtte kunne forsvare seg selv, og bidra til selvforsvaret av de små avdelingene, særlig MOT-lag (se kapittel 8), som var ute på oppdrag. Unntakene var tolker som hadde oppgaver som medførte at de gjennom sin tolking kunne anses å delta i fiendtlighetene. I all hovedsak var dette tolker som arbeidet for Etterretningstjenesten. Disse tolkene var å anse som medlemmer av statens væpnede styrker i folkerettslig forstand og kunne dermed bære uniform.

Uniformering og bevæpning framstår isolert sett, særlig gitt tolkenes rett til selvforsvar, som forståelig. Praksisen var imidlertid problematisk fra et folkerettslig perspektiv. Dette gjaldt også norske sivile. Uniformering og bevæpning av sivile bryter med prinsippet om distinksjon og fører til at persons folkerettslige krav på beskyttelse bortfaller. I tillegg, hvis det skulle oppstå etterspill i form av

anklager om drap eller skadeverk som følge av deres bruk av våpen, vil disse personene ikke ha immunitet fra straffeforfølgning slik stridende har.

Utvalget forstår at praksisen med å uniformere og bevæpne tolker ikke har vært formelt godkjent av norske myndigheter.<sup>98</sup> På et spørsmål om uniformering og bevæpning av «kamptolkene», svarte forsvarsminister Ine Marie Eriksen Søreide den 19. november 2014 i Stortinget at «tolker [ikke skal] være permanent bevæpnet eller uniformert. Det har også blitt påpekt overfor Forsvaret at det ikke skal skje.»<sup>99</sup> Utvalget understreker imidlertid behovet for at norske myndigheter sørger for at slike føringer etterleves, gitt de mulige konsekvensene av å opptre som stridende uten å ha en stridernes immunitet og privilegier etter folkeretten.

### 10.6.2 Beskyttelse av Røde Kors-emblemet

For at sanitetspersonell som skal kunne hjelpe sårede soldater eller bistå sivilbefolkningen, ikke skal utsettes for angrep, skal de utstyres med et emblem: Et rødt kors, en rød halvmåne eller en rød krystall. Sanitetspersonell kan etter folkeretten bære våpen til selvforsvar, men ikke betjene tyngre våpen for å delta i stridighetene.

I november 2007 ble det kjent i media at norsk sanitetspersonell hadde bemannet maskingevær påmontert sanitetskjøretøy med beskyttelsesemblem (genferkors). Den norske styrken hadde valgt å utstyre sanitetskjøretøy på denne måten med sikte på selvforsvar. Begrunnelsen var at angrep ofte kom fra langt holdt og utenfor rekkevidde for personlige våpen.<sup>100</sup>

Da praksisen ble kjent, ble den umiddelbart stanset av Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK).<sup>101</sup> Det ble presisert at å utstyre militært sanitetspersonell med tunge våpen ville sette beskyttelsesregimet og respekten for det røde korset i fare. Om sanitetspersonell i kritiske situasjoner grep til tyngre våpen i selvforsvar ville dette være tillatt i henhold til selvforsvarsretten, men Forsvaret kunne ikke planlegge for slik bruk. Utvalget anser at det var riktig å stanse denne praksisen.

<sup>98</sup> Se bl.a. brev fra FOH til NCC AFG, «Uniformering av sivile tolker i norsk tjeneste», 6. juni 2011.

<sup>99</sup> Se «Stortinget – Møte onsdag den 19. november 2014 kl. 10, Muntlig spørretime», tilgjengelig på stortinget.no, tid: 11:02:41.

<sup>100</sup> Notat fra FD III til forsvarsministeren, «Redegjørelse vedrørende norske sanitetsressurser i internasjonale operasjoner og forholdet til Genevekonvensjonene», 7. desember 2007.

<sup>101</sup> Brev fra FOHK til NCC Afghanistan, 30. oktober 2007.

<sup>97</sup> Se særlig 1. Genèvekonvensjon og Første tilleggsprotokoll.



Debatten stilnet noe etter dette, men fortsatte internt i Forsvaret og blusset opp igjen i media i oktober 2011. Denne gangen fikk sanitetspersonellens bekymring for at bruken av genferkorset gjorde dem til «blink for Taliban» mest oppmerksomhet. Sanitetspersonell hevdet også, som i 2007, at begrensningen på bevæpning gjorde dem ute av stand til å forsvare seg mot angrep fra langt hold. I motsetning til i 2007, besluttet Forsvarssjefen den 4. oktober 2011 å fjerne genferkorsmerkingen av sanitetspersonell og -kjøretøyer i Afghanistan og tillate bruk av tyngre våpen.<sup>102</sup>

Flere sivilsamfunnsorganisasjoner reagerte på beslutningen. Den ble fra Forsvarets side begrunnet med hensyn til personellens sikkerhet og i påvente av en avklaring om sanitetspersonell kunne utstyres med et lettere maskingevær med lang rekkevidde som personlig våpen. Sanitetspersonell opplevde at emblemet ikke ga den beskyttelsen som var forventet ut fra folkerettens regler.<sup>103</sup> Både de tyske og danske styrkene i ISAF hadde på dette tidspunktet fjernet genferkorset fra sine sanitetskjøretøyer og -personell. FD vektla at beslutningen var uønsket, men nødvendig, og at den ikke var folkerettsstridig.<sup>104</sup> Ved å fjerne merkingen gikk sanitetspersonellet fra å være beskyttet til å bli vanlig stridende.

Utvalget har forståelse for at virkeligheten man opplevde på bakken var svært krevende, og at dette særlig er tilfellet når motstandere ikke respekterer det samme regelverket. Folkeretten åpner for at sanitetspersonell kan beordres til å ta av seg genferkorset, levere inn sitt sanitetsidentifiseringskort og tjenestegjøre som stridende, forutsatt at dette ikke gjøres for å skaffe seg fordeler i striden.

Utvalget mener det vil være uheldig hvis fjerning av genferkorset utvikles til praksis. Norge har alltid vært en forkjemper for internasjonal humanitærrett og dens anvendelse. Skulle Norge, hver gang landet deltar i væpnet konflikt, sette dette sentrale elementet av internasjonal humanitær rett til side når det oppstår alvorlige sikker-



Figur 10.4 Bildet viser en pansret ambulanse av typen SISU med genferkors. Genferkorsene ble fjernet fra slike kjøretøy i Afghanistan fra 2011.

Foto: Per Arne Juvang/Forsvaret

hetstrusler, vil Norge være med på å undergrave humanitærretten både på kort og lang sikt.

## 10.7 Oppsummering

De internasjonale militære operasjonene i Afghanistan hadde i perioden utvalget vurderer i hovedsak en tilstrekkelig folkerettslig hjemmel for bruk av makt (*ad bellum*). Selve bruken av makt i konflikten (*in bello*) representerte imidlertid en av de mest omdiskuterte sidene ved det internasjonale engasjementet. Særlig to blant en rekke temaer var kontroversielle. Det ene var fangebehandling og tortur; det andre inkluderingen av narkotikakriminelle med forbindelse til opprøret som lovlige mål.

Norge framsto ikke som spesielt aktiv i de folkerettslige debattene. Utvalget mener norske myndigheter både tidligere og tydeligere kunne ha klargjort sitt syn på folkerettslige spørsmål. Dette omfatter de rettslige rammene som lå til grunn for norske soldater og sivilt utsendtes innsats, og særlig klassifiseringen av situasjonen i Afghanistan. Norske myndigheter burde ha drøftet folkerettslige tema langt mer inngående under hele perioden, men særlig knyttet til større endringer i situasjonen og operasjonen. Denne drøftingen burde regjeringen ha foretatt både internt og i offentligheten.

<sup>102</sup> Notat fra FD II til forsvarsministeren, «Orienteringsnotat. Forsvarssjefens beslutning om å fjerne merking av saniteten i Afghanistan», 5. oktober 2011. Beslutningen gjaldt også feltprester.

<sup>103</sup> Brev fra NCC til FOH, «NCC's vurdering av bruk av genferkors for norske styrer i Afghanistan», 15. februar 2010.

<sup>104</sup> Ibid.

## Kapittel 11

# Opinion, presse og mediestrategi

Engasjementet i Afghanistan fikk bred omtale i norske medier og skapte til tider debatt. Verken den sivile eller militære innsatsen ble imidlertid grunnleggende utfordret av politiske partier, media eller opinionen. Sosialistisk Venstreparti (SV) var i opposisjon en kritisk og korrigerende røst. Den ble langt svakere da partiet gikk inn i regjeringen. I lys av de betydelige menneskelige og finansielle kostnadene engasjementet i Afghanistan innebar, er det tankevekkende at folkevalgte, media og opinionen i relativt liten grad stilte grunnleggende spørsmål om innretningen av innsatsen. Det var trolig flere grunner til dette. Den viktigste var at oppdraget i bunn og grunn hadde en forholdsvis bred politisk støtte. Dette ble oppfattet som en kamp *med* NATO, *mot* internasjonal terror og *for* et bedre Afghanistan.

Ordsiftet om Afghanistan preget likevel Norge på ulikt vis. Utvalget vurderer i dette kapitlet noen av årsakene til og resultatene av dette. Først belyses norsk opinions holdning til Afghanistan-engasjementet og dynamikken bak denne. Deretter vurderes den generelle mediedekningen av det militære og sivile engasjementet. Til slutt vurderer utvalget FDs og UDs gradvis mer profesjonelle, og delvis ulike, mediehåndtering av Afghanistan-engasjementet.

### 11.1 Afghanistan og opinionen

Det er en rekke utfordringer knyttet til resultatene fra opinionsundersøkelser. Svaret folk gir avhenger av hvilket spørsmål som stilles og hvordan det stilles.<sup>1</sup> For å kunne måle opinionsutviklingen over tid, er det derfor viktig å ha flere undersøkelser som stiller de samme spørsmålene, slik at resultatene blir mest mulig sammenlignbare.

<sup>1</sup> For et aktuelt eksempel på kritikk av meningsmålinger, se Rødt, «Løgnaktig NRK-måling om Afghanistan-krigen», rødt.no, 6. februar 2008.

Det ble foretatt få, om noen norske opinionsundersøkelser om Afghanistan-engasjementet før 2006–2007. Også etter 2007 er antallet lavt. Utvalget har kun funnet to undersøkelser, gjort for NRK i 2008 og 2010, som stiller samme spørsmål og dermed gir grunnlag for sammenlikning. Dette gjør det vanskelig å konkludere om utviklingen. Alle undersøkelsene retter seg mot det militære engasjementet. Utvalget har ikke funnet én eneste undersøkelse der den sivile innsatsen har stått i fokus.

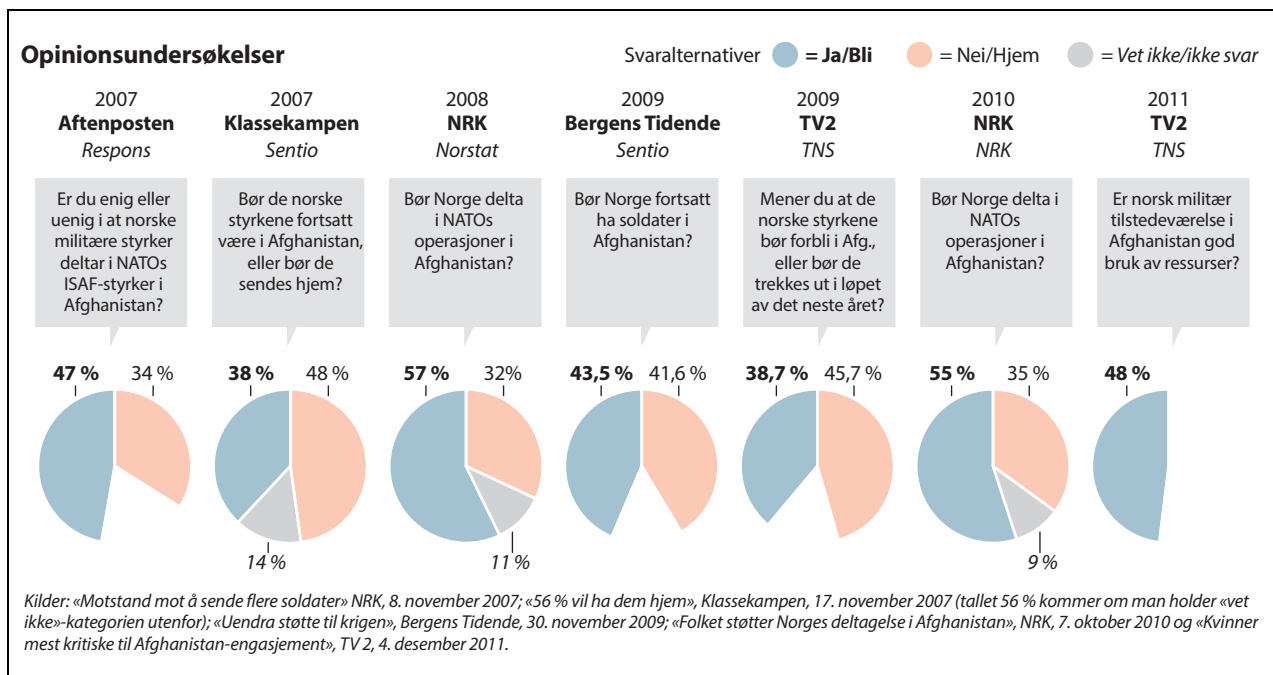
Resultatene som er tilgjengelige, og som presenteres i figur 11.1, gir grunnlag for to overordnede slutninger. For det første tyder tallene på at opinionen i Norge har vært delt i spørsmålet om norsk militær deltakelse i Afghanistan. For det andre tyder det på at denne delte opinionen har vært relativt stabil. Tap av norske liv i Afghanistan synes ikke å ha påvirket den i særlig grad. I 2010 falt fem norske soldater, hvorav fire i én hendelse. Det førte til at det ble stilt flere kritiske spørsmål til norsk deltakelse enn tidligere.<sup>2</sup> Det førte imidlertid øyensynlig ikke til en stor endring i oppslutningen om operasjonen, eller til høylytte krav om at soldatene måtte hjem.

Norske politikere merket seg de delte meningene. I 2007 uttalte for eksempel forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen at hun gjerne skulle sett større oppslutning om engasjementet i Afghanistan. At folket var delt, reflekterte også den underliggende usikkerheten knyttet til hvilken effekt operasjonene faktisk hadde. Strøm-Erichsen understreket imidlertid at et enstemmig Storting sto bak oppdraget og anså ikke at Stortinget og regjeringen handlet i utakt med befolkningen.<sup>3</sup>

Det var bred politisk enighet om Norges deltakelse i ISAF. Da SV i 2005 gikk inn i regjeringen, forsvant også det som inntil da hadde vært en kri-

<sup>2</sup> Elisabeth Eide og Rune Ottosen, «Den lengste krigen» i Elisabeth Eide og Rune Ottosen (red.), *Den lengste krigen – Mediedekningen av krigen i Afghanistan*, Oslo: Abstrakt, 2013, s. 11.

<sup>3</sup> «Flertall vil ha soldatene hjem fra Afghanistan», *Aftenposten*, 27. desember 2007.



Figur 11.1 Opinionsundersøkelser

tisk røst fra Stortingets talerstol.<sup>4</sup> I den grad det sto politisk strid om engasjementet i Afghanistan, var den mer knyttet til avveininger og diskusjoner i regjeringen.<sup>5</sup> Dette påvirket også mediernes dekning. Den sterkeste kritikken mot engasjementet kom fra en liten gruppe forskere, journalister og politikere på venstresiden. Det er imidlertid klart at selv om engasjementet innebar vanskelig spørsmål for flere politiske partier, ble det ikke spesielt politisk belastende for andre partier enn SV.

## 11.2 Afghanistan og media

Norske medier er mangeartede. Klassekampen og Dag og Tid har for eksempel hatt en annen vinkling på dekningen av Afghanistan enn det Aftenposten og NRK har hatt. I det store bildet er det likevel noen felles trekk ved medias dekning som det er verdt å løfte fram.

<sup>4</sup> Også SVs velgere var splittet i synet på operasjonen i Afghanistan. På spørsmålet: *Synes du at USA og NATO bør holde militære styrker i Afghanistan inntil situasjonen har stabilisert seg, eller mener du at USA og NATO bør trekke styrkene ut så snart som mulig?* svarte 46 % at styrkene burde beholdes i Afghanistan, mens 49 % mente de burde trekkes ut (undersøkelsen fant sted i 2008). SV var det eneste partiet i målingene hvor det var flertall for å trekke styrkene ut. Hanne Marthe Narud, Helge Hveem, Bjørn Høyland, «Gamle konflikter – nye saker? Norske velgeres utenriks- og sikkerhetspolitiske holdninger», *Internasjonal politikk*, nr. 3, 2010.

<sup>5</sup> Utvalgets høring, 13. november 2015.

For det første har norske medier primært hatt et hjemlig fokus i sin dekning av Afghanistan-engasjementet. Saker som berører hjemlandet direkte, som bemerkelsesverdig innsats og egne falne soldater, får bredere oppmerksomhet og større oppslag enn det andre hendelser og perspektiver får.

For det andre har kildebruken vært preget av at mediene vektla norske framfor afghanske kilder, og kilder fra politisk og militær ledelse framfor sivilsamfunnskilder. En analyse av Aftenposten og Dagsavisens kildegrunnlag fra 2001 til 2008 viser at avisene brukte flere typer kilder, men at «de fleste av disse kildene tilhører den norske politiske eller militære makteliten».<sup>6</sup> I 57 prosent av artiklene vises det til norske kilder, mens det tilsvarende tallet for afghanske kilder er 32 prosent.<sup>7</sup> Det siste reflekterer nok også situasjonen i norske mediehus mer generelt, hvor det er begrensede ressurser til å holde et korrespondentkorps med tilstrekkelig språk- og lokalkunnskap til å kunne nyttiggjøre seg av lokale kilder over tid. På den annen side ligger det også et redaksjonelt valg i hvilke saker pressen ønsker å forfølge. Norsk presse har elektronisk adgang til et omfattende kildemateriale som i større grad

<sup>6</sup> Kristin Jonassen Nordby, «Informasjonskrigen om Afghanistan» i Eide og Ottosen (red.), *Den lengste krigen*, 2013, s. 157.

<sup>7</sup> Ibid.



Figur 11.2 I november 2005 deltok SV-ere i Fredsinitiativets demonstrasjon foran Stortinget mot regjeringens beslutning om å sende fire norske F-16 jagerfly til NATO-styrken ISAF i Afghanistan.

Foto: Jarl Fr. Erichsen/SCANPIX



Figur 11.3 I mai 2005 sultestreiket en gruppe afghanske asylsøkere utenfor Domkirken i Oslo. Sultestreiken fikk stor oppmerksomhet i norsk presse. De protesterte mot at norske myndigheter ikke fulgte FNs retningslinjer om retur til hjemlandet. Sultestreiken bidro trolig til endringen av norsk praksis overfor afghanske asylsøkere.

Foto: Håkon Mosvold Larsen/SCANPIX

kunne vært benyttet dersom interessen hadde vært tilstede.

For det tredje har sikkerhetssituasjonen i Afghanistan gjort det vanskelig for norske journalister å reise fritt rundt i landet. I Norge kom dette ekstra nært da Dagbladets Carsten Thommasen ble drept under angrepet på Serena Hotel i Kabul i 2008, og da Pål Refsdal ble kidnappet i 2009. Hendelsene ble en spore for norske redaksjoner til å ta sikkerheten mer alvorlig når de sendte journalister i felt. De fleste redaksjonene valgte etter hvert å sende journalister med Forsvaret eller med Utenriks- og Forsvarsdepartementets presseturer, eller kun å rapportere hjemmefra. Med få uavhengige journalister i felt brukte mediene i stor grad informasjon fra internasjonale mediehus eller informasjon fra myndighetenes stadig mer profesjonelle kommunikasjonsapparat.

Afghanistan har de siste årene vært en av de største enkeltmottakerne av norsk sivil støtte. Som annen bistand har også denne vært gjenstand for kritikk.<sup>8</sup> Selv om denne kritikken har vært sterk i deler av det bistandsfaglige miljøet, har den i mindre grad kommet fram i dagspressen.<sup>9</sup> Dette skyldes flere forhold, men rent oppslagsmessig gir reportasjer fra militære operasjoner mer dramatiske bilder og historier, som også

kan kobles til hjemlige forhold, enn bilder av utviklingsprosjekter.<sup>10</sup> Journalistene som reiser til konfliktområder er også gjerne mer interessert i de militære og sikkerhetspolitiske sidene ved konflikten enn de utviklingspolitiske.<sup>11</sup>

Videre har pressedekningen av Norge i Afghanistan i perioder vært preget av enkelte særnorske kontroverser. De viktigste av disse var som følger:

SVs inntreden i regjeringen i 2005 forårsaket en synlig dreining av den politiske debatten. Kriegen i Afghanistan kunne, slik noen så det, deles i to, en «god» og nasjonsbyggende krig i nord, og en mindre god angrepskrig som hadde begynt i sør. For SV var dette skillet viktig, slik at den norske deltakelsen ikke brøt med sentrale verdier i partiet. Kristin Halvorsens biografi beskriver det slik: «[D]et store flertallet – Kristin [Halvorsen] inkludert – vil støtte fredsbevarende operasjoner i utlandet, så lenge de er fredsbevarende og har et klart FN-mandat. Det NATO og amerikanerne har satt i gang i Sør-Afghanistan, er noe annet. Dette er for Kristin og SV et ledd i USAs krig mot terror, en krig som produserer mer terror enn den bekjemper.»<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Helge Brochmann og Bjarne Garden, «Bistanden, bare bortkastet?», *Bistandsaktuelt*, 24. oktober 2012.

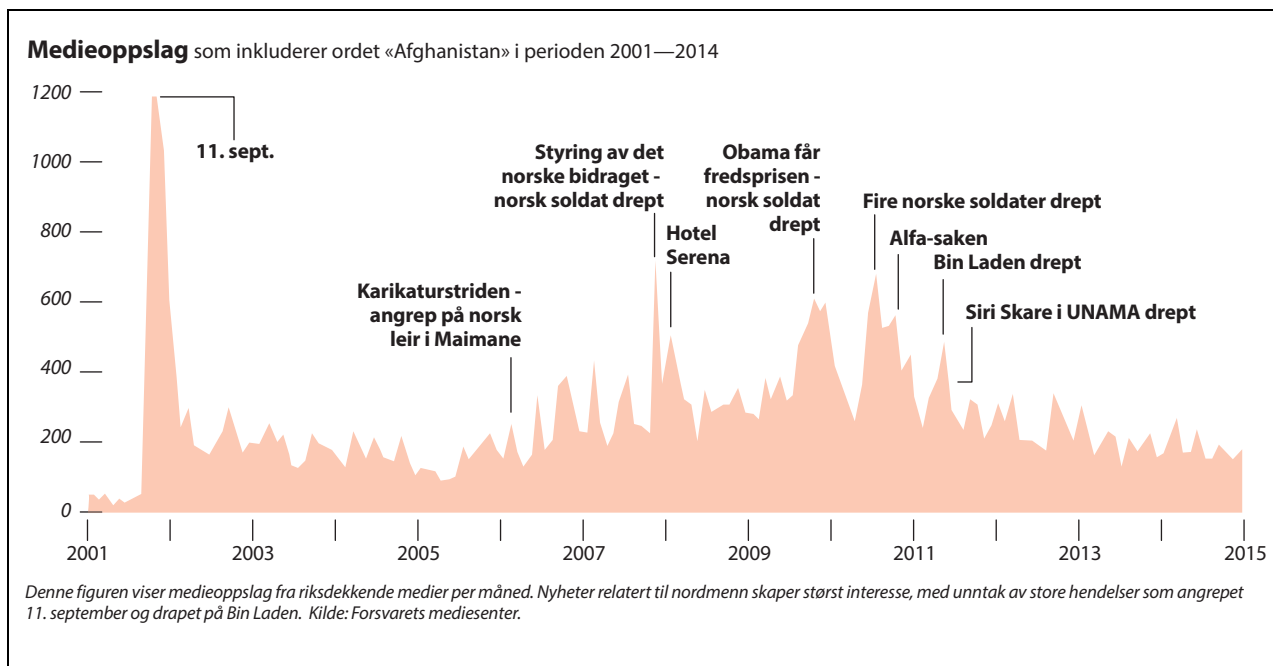
<sup>9</sup> Utvalgets høring, 10. desember 2015.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Lilla Sølhusvik, *Kristin Halvorsen, Gjennomslag*, Oslo: Cappelen Damm, 2012, s. 156.





Figur 11.4 Antall medieoppslag

Selv om dette skillet mellom sør og nord ga politisk mening for regjeringen hjemme i Oslo, var det vanskelig for soldatene på bakken å forholde seg til det. I forsøket på å opprettholde inntrykket av at krigen i hovedsak befant seg i sør, oppsto det et politisk press for å tone ned omtalen av stridshandlingene i nord. Dette ble krevende for forsvarssektorens talsmannskorps, som kom i press mellom norske soldaters opplevelser av strid i nord, og oppfatningen om at krigen befant seg et annet sted.<sup>13</sup>

Da norske styrker høsten 2007 begynte å operere inn i Ghormach-distriktet, ble inntrykket av at de norske soldatene deltok i tøffere operasjoner enn man hadde oppfattet hjemme i Norge, ytterligere forsterket. Det ble også stilt enkelte kritiske spørsmål til bakgrunnen for denne utvidelsen av operasjonsområdet (se kapittel 8).

Regjeringens nedtoning av kamphandlinger var lenge under press. Det ble tydelig blant annet med den såkalte Alfa-saken høsten 2010. Alfa var et nyetablert magasin som hadde et stort oppslag basert på uttalelser fra norske soldater i felt. Magasinet kom tett på soldatene og fikk sitater som fenget. Det viktigste i denne sammenheng, uavhengig av om en ukultur hadde utviklet seg i kontingenten eller ikke, var at oppslaget gjorde det åpenbart at også norske soldater deltok i kamphandlinger. Avstanden mellom de norske

soldatenes opplevelser og ikke minst sjargong på den ene siden, og tanken om «fredsbevarende operasjoner» på den andre, ble etter hvert umulig å opprettholde. Det var lite fred å bevare i Afghanistan.

Soldatenes egne beretninger om opplevelser i Afghanistan ble ikke formidlet bare gjennom media. Historiene ble så etterspurt at det etter 2010 vokste fram en betydelig memoarlitteratur knyttet til soldaters kamperfaring i Afghanistan.<sup>14</sup> I denne perioden ble det også gitt ut mer analytisk litteratur hvor også tjenestegjørende offiserer reiste kritiske spørsmål til deler av Afghanistan-engasjementet.<sup>15</sup>

Et annet tema som særlig fra 2010 kom tydeligere til uttrykk i offentlig debatt, var spørsmålet om hvor hensiktsmessig «den norske modellen» var. I klar motsetning til doktrinen som lå til grunn for strategien i NATO, skulle Norge skille tydelig mellom sivil og militær innsats. Stadig flere av de norske soldatene stilte spørsmål, også i

<sup>14</sup> I denne kategorien kommer bøker som Emil Johansen, *Brødre i blodet - i krig for Norge*, Oslo: Kagge, 2011; Erik Elden, *Krig og kjærlighet*, Oslo: Kagge, 2012; Henning Mella, *For konge og fedreland: 150 dager i Afghanistan*, Oslo: Kagge, 2013.

<sup>15</sup> Se f.eks. Gjert Lage Dyndal og Torbjørn L. Knutsen (red.), *Exit Afghanistan*, Oslo: Universitetsforlaget, 2012; Ola Bøe-Hansen, Tormod Heier og Janne Haaland Matlary (red.), *Strategisk suksess? Norsk maktbruk i Libya og Afghanistan*, Oslo: Universitetsforlaget, 2013.

<sup>13</sup> Utvalgets høring, 10. desember 2015.



Figur 11.5 Utenriksminister Jonas Gahr Støre i samtale med Dagbladets journalist Carsten Thommasen i Kabul. Thommasen mistet livet i angrepet på Serena Hotel den 14. januar 2008.

Foto: UD

media, om fornuften i at Norge hadde sin egen strategi innenfor ISAFs strategi<sup>16</sup> (se kapittel 8).

Et søk i databasen Atekst viser at det var nær 20 000 presseoppslag som omtalte Afghanistan i 2001.<sup>17</sup> Høyest ligger perioden fra 2007 til 2009 med over 60 000 årlige oppslag. Deretter faller interessen gradvis, og i 2014 var det i alt 22 500 oppslag.

### 11.3 Afghanistan og myndighetenes mediestrategi

Som nevnt var opinionen i Norge delt i spørsmål om operasjonene i Afghanistan. Like fullt hadde de ulike regjeringene i perioden bred støtte i Stortinget for politikken som ble ført. Stortinget var altså mer samlet i spørsmålet enn velgerne de representerte. Forsvarsminister Strøm-Erichsen og regjeringen la derfor til grunn at regjeringen hadde «en forpliktelse til å informere mer om hvorfor vi er der».<sup>18</sup> For dette formålet hadde regjeringen de forskjellige departementenes kommunikasjonsapparat, og ikke minst Forsvarets kommunikasjonsenhet. Mens førstnevnte er et politisk redskap til bruk for de regjeringsbærende partier, er Forsvarets talsmannskorps i prinsippet en enhet som yter faglig basert og partipolitisk

nøytral informasjon til befolkningen. Dette skillet har det vist seg vanskelig å etterleve i praksis.

Fra Forsvarets side var informasjonsarbeidet i den første fasen etter 11. september 2001 preget av at Forsvaret betraktet operasjonen i Afghanistan på linje med andre oppdrag Forsvaret hadde deltatt i. Forsvarets ledelse forberedte seg på hvordan de kommunikasjonsmessig skulle håndtere for eksempel norske falne og norske kamphandlinger.<sup>19</sup> De var ikke forberedt på at Afghanistan-engasjementet skulle bli så omfattende som det ble. I så henseende var angrepet på «Banken», det norske PR Tet i Maimana, i februar 2006, en kraftig vekker. For det første antydte angrepet at heller ikke de norske soldatene i nord var like velkomne blant alle i lokalbefolkningen som først antatt. For det andre ble Forsvaret tvunget til å gå ut med tilgjengelig informasjon mens kampene fremdeles pågikk. Tradisjonelt foretrekker Forsvaret å informere pressen først etter at en hendelse er over, og de viktigste fakta i saken brakt på det rene. Realiteten var nå at norske soldater på innsiden av den beleirede bygningen kommuniserte direkte med omverdenen. Å arrangere pressekonferanse hjemme i Norge mens skytingen fremdeles pågikk var noe helt nytt for Forsvaret.

Fra 2005 opplevde Forsvarets talsmannkorps at de kom i klem fordi alt som skjedde militært måtte omtales på en måte som ikke satte regjeringen under utilbørlig press.<sup>20</sup> I 2009–2010 nådde situasjonen et smertepunkt hvor spriket mellom soldatenes opplevelser og myndighetenes bilde ble for stort. FD og UD besluttet derfor at departementene i større grad skulle kjøre hver sin kommunikasjonslinje. FDs kommunikasjonsenhet fikk fortelle mer åpent om det som faktisk foregikk. Da de større tapene kom i 2010, var følgelig opinionen bedre forberedt. Den danske dokumentarfilmen *Armadillo*, som kom i 2011, forårsaket heller ikke det sjokket som enkelte hadde ventet. Forsvarets nye åpenhet hadde bidratt til at opplevelsene ute og inntrykkene hjemme var bedre balansert.

Forsvaret og Forsvarsdepartementet har et tosidig forhold til åpenhet. På den ene siden ønsker de å holde enkelte forhold skjult for å beskytte eget personell og operasjonsmønstre. På den annen side forventes det at Forsvaret forteller mest mulig om hva det faktisk gjør på statens vegne. Siden Afghanistan-operasjonene pågikk over lang tid og involverte mange land, ble For-

<sup>16</sup> Rune Solberg, «Bistand på ville veier», *Aftenposten*, 6. desember 2010.

<sup>17</sup> Atekst omfatter de viktigste norske papiravisene, fagbladene og magasinene.

<sup>18</sup> «Flertall vil ha soldatene hjem fra Afghanistan», *Aftenposten*, 27. desember 2007.

<sup>19</sup> Se f.eks. Ola Bøe-Hansen, «Narrativets rolle i den nasjonale strategien» i Bøe-Hansen, Heier og Haaland Matlary (red.), *Strategisk suksess?*, 2013.

<sup>20</sup> Utvalgets høring, 10. desember 2015.



svarets åpenhetskultur påvirket av hva andre land gjorde. For eksempel var det i Norge ingen tradisjon for å omtale spesialoperasjoner. Da andre fortalte om norske styrkers innsats, ble dette prinsippet vanskelig å etterleve. Med stadig flere hjemkomne soldater som hadde opplevd tøffe tak i Afghanistan, åpnet Forsvaret mot slutten av tiåret for å dele mer av soldatenes egne historier. Dette førte blant annet til at Forsvaret godkjente at pressen kunne offentliggjøre videoer tatt av soldater under operasjoner, og tilbød journalister å bli «embedded» fra våren 2010.<sup>21</sup> Det har som nevnt også kommet en håndfull bøker skrevet av veteraner om det de opplevde i Afghanistan.

Noen stilte imidlertid spørsmål ved sider av Forsvarets nye åpenhet. Var den kun tilsynelatende, i den forstand at journalister som reiste med Forsvaret ble presentert en ferdig pakke med utvalgte «utflukter» og forberedte pressesaker om soldatenes gode virke?<sup>22</sup> Andre hadde mindre tro på at norske soldater i særlig grad lot seg regissere, og mente at journalistenes besøk ga dem en kjærkommen mulighet til å fortelle om hvordan soldatene faktisk hadde det i Afghanistan.<sup>23</sup>

Den nye åpenhetskulturen ga flere utfordringer på militær side. Den lokale militære sjefen kunne i større grad enn før bli konfrontert med uklarheter i den norske politikken og med spenningene mellom den norske modellen og NATOs strategi. Spørsmålene kunne gå ut over det som omhandlet vedkommendes eget ansvarsområde på taktisk nivå. I en gradert erfaringsrapport etterlyste derfor en PRT-sjef mer støtte hjemme fra: «I slike situasjoner bør Forsvarets Operative hovedkvarter tørre å etablere en budskapsplattform til støtte for PRT-sjefen. Når det ikke skjer, bør i alle fall FOH gå ut på banen [og] fremme Forsvarets syn i saken slik at PRT-sjefen ikke blir stående alene i diskusjonen om hvilke forhold Forsvaret skal ha til ISAF sin COIN-strategi. Spesielt blir dette viktig når motspilleren på motsatt banehalvdel er Utenriksdepartementet.»<sup>24</sup>

<sup>21</sup> «Embedded» vil si at journalistene ble knyttet til en avdeling som sørget for deres losji, transport og sikkerhet. De ble i praksis en del av avdelingen så lenge de oppholdt seg i felt. Se bl.a. Harald B. Borchgrevink, *Når soldater skriver bøker*, i Eide og Ottesen (red.) 2013, ss. 194-195.

<sup>22</sup> Anders Sømme Hammer, *Drømmekrigen*, Oslo: Aschehoug, 2010, ss. 53-69.

<sup>23</sup> «Vi fikk det materialet vi trengte for å dokumentere at de faktisk utkjempet en krig. Dette tvang ansvarlige politikere på banen på en helt annen måte enn tidligere.» Fredrik Græsвик, *Den tapte Krigen, Norge i Afghanistan*, Oslo: Pax Forlag, 2014, s. 290.

<sup>24</sup> Fra en gradert erfaringsrapport.

I Utenriksdepartementet var Afghanistan ett av mange konfliktområder kommunikasjonsenheten skulle håndtere. UD prioriterte derfor ikke kommunikasjonsressurser på Afghanistan i samme omfang som FD og Forsvaret. Enkelte har påpekt at Utenriksdepartementet raskere burde ha etablert en mediestrategi for Afghanistan.<sup>25</sup> Fra UD's side var oppfatningen at Forsvarets fortellinger tidlig ble dominerende i det norske medielandskapet. Historier om soldater som ikke fikk lov til å hjelpe nødlidende afghanere på grunn av det norske prinsippet om sivilt-militært skille, bidro ifølge enkelte til en forenkling av et svært komplekst sivilt bilde. Samtidig opplevde FD at UD etter hvert tok kontroll over mediehåndteringen og la premissene for de politiske budskapene som ble formidlet.<sup>26</sup> Denne spenningen mellom departementene i mediehåndteringen synes å ha vedvart, selv om koordineringen mellom departementene og Statsministerens kontor etter hvert ble bedre.

Dersom UD i utgangspunktet hadde begrensede kommunikasjonsressurser på Afghanistan, ble disse betydelig styrket da sivil innsats i Afghanistan for alvor kom på den norske politiske dagsordenen etter 2006. De relevante fagseksjonene i UD fikk større og flere bestillinger på politiske budskap, resultater og arbeid knyttet til styrking av sivil sektor i Afghanistan. I 2009 lanserte Utenriksdepartementet en egen Afghanistan-portal på regjeringens nettsider. Ambassadøren i Kabul ble bedt om å blogge; de personlige stemmene og historiene fra Afghanistan skulle ut til den norske offentligheten. Også Norad styrket sine informasjonsdatabaser på Afghanistan. Utenriksminister Jonas Gahr Støre publiserte jevnlig kronikker i norske aviser.

Interessen fra media var jevnt over til stede også for sivile saker, selv om oppmerksomheten rundt det militære engasjementet var langt større. UD forsøkte derfor å innta en aktiv rolle i kommunikasjonsarbeidet, der særlig utenriksministerens reiser til Afghanistan ble vektlagt. Til slike reiser ble det utarbeidet egne pressepakker og pressepunkter. Ambassaden tok ministeren og medfølgende journalister med til prosjekter og steder som var egnet for billedmateriale og oppslag i Norge. Etter hvert som sikkerhetssituasjonen forverret seg, ble det imidlertid vanskeligere å bringe journalister til slike prosjekter. Mot slutten av perioden utvalget behandler, var også interessen fra media liten.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Samtaler med UD-ansatte, 13. august og 16. oktober 2015.

<sup>26</sup> Utvalgets høring, 9. desember 2015.

<sup>27</sup> Utvalgets høring, 10. desember 2015.

Mediebudskapene fra UD vektla nøkterne beskrivelser, og utenriksministerens redegjørelser for Stortinget balanserte mellom understreking av utfordringer og forsiktig optimisme. UD forsøkte samtidig i sine mediebudskap å få fram positive fortellinger fra Afghanistan.<sup>28</sup> Flere i UD har påpekt at de opplevde norske journalister, med noen unntak, som lite kritiske til de overordnede problemstillingene engasjementet i Afghanistan reiste, og lite interessert i bredden av engasjementet.<sup>29</sup> Dette kan skyldes at norske myndigheter valgte en realistisk, nøktern og troverdig linje i budskapsplattformen. Det kan også være at saker om Afghanistans langsiktige utvikling ikke ble oppfattet som spennende nok. De største mediene utfordret heller ikke det grunnleggende premisset i regjeringens Afghanistan-politikk, nemlig å være en god alliert for USA og i NATO.

## 11.4 Oppsummering

Selv om myndighetene aldri hadde noe stort og stabilt flertall å støtte seg på i opinionen, ble ikke Afghanistan-spørsmålet et splittende politisk tema i Norge. Til forskjell fra situasjonen i flere andre NATO-land, kom norske regjeringer ikke under politisk press for å trekke norske styrker ut. Det var trolig flere grunner til dette. For det første står utenriks- og sikkerhetspolitikk sjelden spesielt

høyt på norske velgeres dagsorden.<sup>30</sup> Debatten om norsk medlemskap i EU, utgjør i så henseende unntaket. For det andre var alle Norges nærmeste samarbeidsland med på operasjonen, og en grunnpilar i norsk sikkerhetspolitikk er å være en god alliert av USA og i NATO. Det ville vært et sterkt politisk signal å sende om Norge hadde holdt seg utenfor.

Videre gjorde nordmenns inntrykk av Taliban-bevegelsen det vanskelig å være kritisk til å bistå i bekjempelsen av den. Taliban-regimet som falt 2001, ble assosiert med vanstyre, sterk og voldelig kvinneundertrykking og ikke minst summariske og grufulle henrettelser.

For det fjerde la SVs inntreden i regjeringen i 2005 en demper på partiets tradisjonelle USAskepsis og NATO-motstand. Som følge av den nye parlamentariske situasjonen vokste det fram en sikkerhetspolitisk konsensus som ikke fullt ut var representativ for folkemeningen.

Gitt dette bakteppet ble debatten i norsk offentlighet begrenset i forhold til omfanget av det norske engasjementet i landet. Det var enkelte særnorske kontroverser som i perioder preget pressedekningen av Norge i Afghanistan. Utvalget mener imidlertid en mer grunnleggende og kritisk debatt i offentligheten om den store internasjonale innsatsen i Afghanistan og norske valg innenfor denne rammen, ville vært positivt både for offentligheten og for norske myndigheter.

<sup>28</sup> Utvalgets høring, 14. desember 2015.

<sup>29</sup> Utvalgets høringer, 11. august og 14. desember 2015.

<sup>30</sup> Se Narud, Hveem og Høyland, «Gamle konflikter – nye saker? Norske velgeres utenriks- og sikkerhetspolitiske holdninger», *Internasjonal politikk*, nr. 3, 2010.

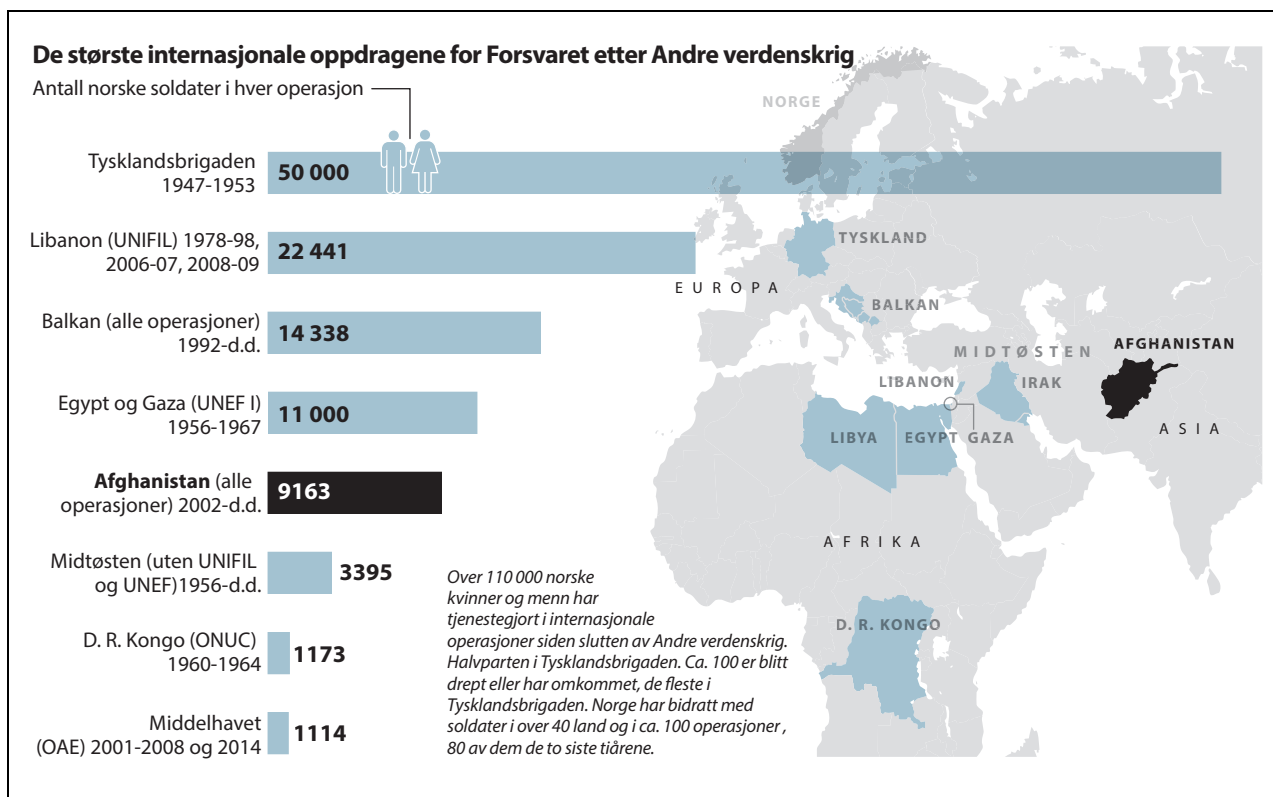
## Kapittel 12

# Norsk personell og menneskelige kostnader ved engasjement i krigssoner

Krig har alltid store menneskelige konsekvenser. Noen rammes direkte ved at de fratras liv, familie-medlemmer, helse eller eiendom. Andre rammes mer indirekte, gjennom følelse av frykt og usikkerhet. Erfaringer fra krig, positive som negative, er noe man har med seg lenge etter at krigen er over. Oppfølgingen av soldater og sivilt utsendte til konfliktområder er derfor viktig både før, under og etter oppdraget. Afghanistan har vært viktig for utviklingen av norske myndigheters tilnærming til det ansvaret de har. Særlig Forsvaret har utviklet et omfattende system for å ta vare på ansatte og veteraner og deres familier. På sivil side er bildet

mindre overbevisende, men også her har det skjedd mye.

Utvalget vurderer i dette kapitlet oppfølgingen av utsendte i bred forstand – soldater, diplomater og andre sivilt utsendte, og deres pårørende. Det drøfter videre norske myndigheters ansvar for afghanske lokalt ansatte, og utfordringene som følger av at afghanske lokalansatte har fått tilknytning til Norge og ønsker å bli del av det norske samfunnet. Til slutt belyses de langsiktige konsekvensene av norsk engasjement i krigs-soner i form av flyktninger og asylsøkere som kommer til Norge.



Figur 12.1 De største internasjonale oppdragene for Forsvaret etter krigen.

Kilde: Forsvarsstaben/Veteranavdelingen

## 12.1 Veteranforvaltning og oppfølging

Det har vært krigsveteraner i det norske samfunnet siden Andre verdenskrig. Tross det, da nye veteraner dukket opp i kjølvannet av Norges deltakelse i FN-operasjoner, sto det ingen statlige institusjoner klare til å ivareta deres spesielle behov. Foruten trygde- og erstatningsspørsmål ble veteranpleien i hovedsak ivaretatt av medlemsdrevne interesseorganisasjoner.

Norges lange engasjement i Libanon og ikke minst engasjementet på Balkan på 1990-tallet gjorde at veteransaken kom høyere på dagsordenen enn den hadde vært på en generasjon. Selv om det var utvikling i veteransaken også før Afghanistan-operasjonen, var det erfaringene derfra som i praksis revolusjonerte veteranpleien i Forsvaret. Aldri før har oppmerksomheten mot denne gruppen vært så stor, aldri før har Forsvaret avsatt så store økonomiske og personellmessige ressurser til dette spørsmålet, og ikke siden Andre verdenskrig har politiske myndigheter engasjert seg like sterkt i veteranvirksomhetens symbolske sider som seremonier og dekorasjonsregimer.

Det er gjort en rekke tiltak innenfor veteranforvaltningen i den perioden utvalget belyser. Nedenfor omtales de viktigste.

I desember 2005 besluttet forsvarssjef Sverre Diesen å etablere Forsvarets Veteranorganisasjon. Organisasjonens oppgaver omfattet blant annet å være et kontaktpunkt for veteraner som henvendte seg til Forsvaret, ha et nært samarbeid med de frivillige veteranorganisasjonene og være Forsvarssjefens rådgivende organ i alle spørsmål som angikk veteransaker. Organisasjonen har senere blitt en avdeling i Forsvarsstaben.

I 2007 kjøpte Forsvaret det gamle Krigsinvalidhemmet ved Bæreia ved Kongsvinger. Den 17. oktober 2008 ble Bæreia formelt åpnet som et rekreasjons- og kompetansesenter for veteraner og deres familier, under navnet Forsvarets veteransenter.

I 2011 ga regjeringen ut handlingsplanen «I tjeneste for Norge. Regjeringens handlingsplan for ivaretagelse av personell før, under og etter utenlandstjeneste.» Handlingsplanen gjelder for alle statlig ansatte som tjenestegjør i internasjonale operasjoner, ikke bare Forsvarets personell. Den ble i august 2014 fulgt av et oppfølgingsreglement.<sup>1</sup> Dette skal sikre at alt personell får likeverdig oppfølging og anerkjennelse før, under og etter deltakelse i internasjonale operasjoner. Kjerne i oppfølgingen består av den såkalte «Veteran-



Figur 12.2 Forsvarsminister Espen Barth Eide takker de hjemkomne soldatene fra PRT 18 under en medaljeseremoni på Akershus festning.

Foto: Torgeir Haugaard / Forsvaret

kjeden». Denne begynner med seleksjon og trening før utreise, og varer fram til ett år etter hjemkomst.

Veterankjeden innebærer at alt militært personell går gjennom grundig selektering, medisinsk klarering og samtrening før utreise. Under operasjonen er sanitetspersonell normalt tilgjengelig i operasjonsområdet. Det legges dessuten opp til at alt personell gjennomgår en medisinsk sjekk, inkludert samtale med psykolog eller psykiater, ved eller rett før hjemkomst til Norge.

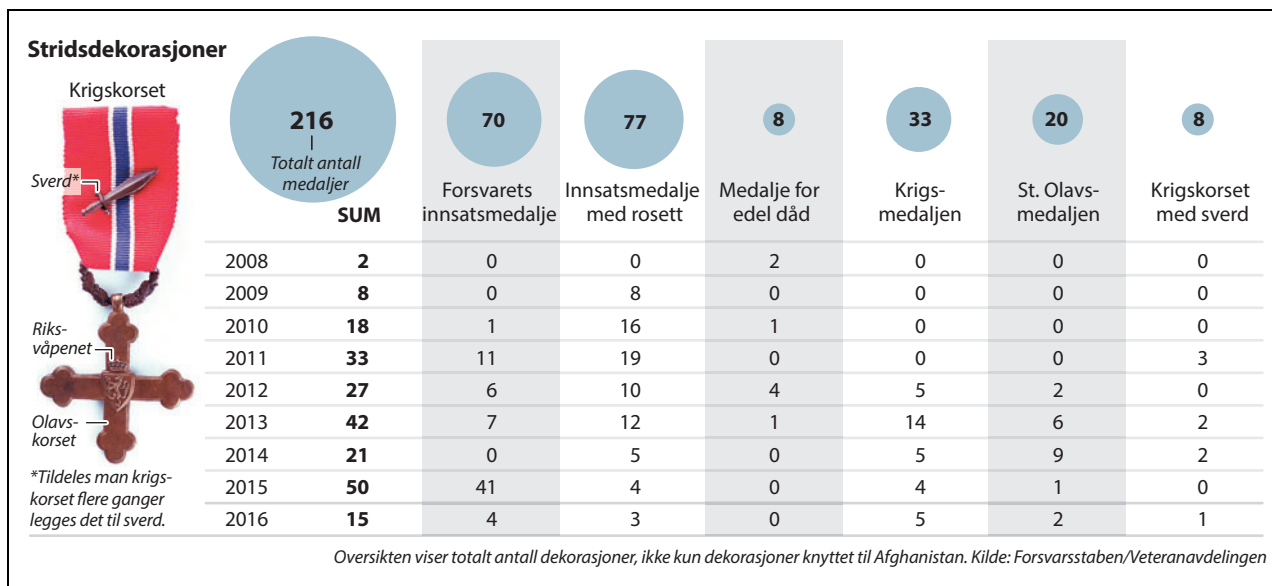
Oppfølgingsreglementet legger til grunn at Forsvaret har en aktiv rolle fram til tolv måneder etter avsluttet oppdrag. Også etter det har Forsvaret en åpen dør for veteraner og veteranfamilier. De kan alltid ta kontakt, uansett hvor lenge det er siden de var i tjeneste. Forsvarets sanitets helsetilbud, Nasjonal militærmedisinsk poliklinikk og Kontor for psykiatri og stressmestring, er også tilbud veteranene kan benytte. Det sivile helsevesenet er imidlertid det primære kontaktpunktet i helsespørsmål også for veteraner. Forsvarets ansvar omfatter ikke behandling. Hvis det er behov for behandling, skal Forsvaret overføre saken til det sivile helsevesenet.

Selv om oppfølgingen i 2016 framstår som robust, kan det stilles spørsmål ved oppfølgingen i den tidligste perioden.<sup>2</sup> Det er også usikkert om alle med behov har blitt tilstrekkelig fanget opp av systemet. Kulturen i Forsvaret kan også være en utfordring. Unge, friske menn og kvinner er normen, og terskelen for å søke hjelp kan bli høy.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Begge er tilgjengelige på regjeringen.no.

<sup>2</sup> Utvalgets høringer, 16. september 2015 og samtale med representant for Norges veteranforbund, 7. januar 2016.

<sup>3</sup> Utvalgets høring, 8. desember 2015.



Figur 12.3 Stridsdekorasjoner

Afghanistan-perioden forsterket også bevisstheten om familiens betydning for veteranene. Ikke minst økte erkjennelsen av belastningen familien kan utsettes for før, under og etter at et familiemedlem har vært ute i internasjonal tjeneste. Ivaretagelse og oppfølging av pårørende og etterlatte har derfor blitt mer systematisert i perioden. Til dette arbeidet er det utviklet et tilbud med informasjonsmøter og samlinger hvor både utsendte og pårørende deltar. Pårørende informeres om tilbud og rettigheter og får ikke minst anledning til å stille spørsmål og dele bekymringer og erfaringer med andre i samme situasjon. Det er også utarbeidet standardisert informasjonsmaterieell kalt «Reise ut» og «Komme hjem», som sendes til personell som skal ut og til deres pårørende. Videre er det lagt ressurser i å holde Forsvarets intranett og Forsvarets internettside, [forsvaret.no](http://forsvaret.no), oppdatert med tilstrekkelig og riktig informasjon, både til stadig tjenestegjørende og til dem som nå er utenfor Forsvaret. I tillegg kommer konkrete tiltak knyttet til varsling av hendelser, pårørendekontakt og støtte til rehabilitering og oppfølging av etterlatte.

Basert blant annet på erfaringene fra Afghanistan, utga Forsvaret i 2015 et reglement for pårørendekontakter i Forsvaret.<sup>4</sup> Dette skal sikre at Forsvarets støtte til pårørende ved ulykker og alvorlige hendelser er basert på samme standard uavhengig av forsvarsgren. Ved alvorlige hendelser der personell blir skadet, savnet eller omkommer,

påligger det sjefen i den driftsenhet i Forsvaret personellet tilhører å tilby en pårørendekontakt til personellet pårørende. Pårørendekontakten fungerer som et bindeledd mellom de pårørende og Forsvaret, og sørger for nødvendig informasjonsflyt og koordinering. Kontaktens varighet avhenger av de pårørendes behov eller om det skadde personellet selv kan ivareta kontakten med Forsvaret. Normen skal være 14 måneder ved dødsfall.

Vektleggingen av forebygging og behandling av psykiske plager økte i perioden, og samtale med psykolog ble etter hvert obligatorisk etter avsluttet tjeneste. Tross dette fastslår Riksrevisjonens undersøkelser fra juni 2014 at myndighetene ennå ikke er i mål på veteranfeltet. Rapporten viser blant annet at belastningene på enkelte deler av Forsvarets personell er langt høyere enn den nedfelte normen for hjemmetid mellom operasjonsperiodene. Videre slo den fast at i perioden fra 2010 til 2013 var det ti prosent av veteranene med rett til nødvendig psykisk helsehjelp som ikke fikk oppfølging innen tidsfristen, og at NAVs oppfølging av veteraner som står utenfor arbeidslivet, har store svakheter.<sup>5</sup>

Veteranpleie krever store ressurser. Den særskilte kompensasjonsordningen for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner krever også betydelige midler.<sup>6</sup> Det vil derfor lønne seg å øke kunnskapen om forebygging og behandling av psykiske plager

<sup>4</sup> Reglement for pårørendekontakter i Forsvaret. Sjef Forsvarets personell- og vernepliktssenter, 1. juni 2015.

<sup>5</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av ivaretagelse av veteraner fra internasjonale operasjoner. Dokument 3:9 (2013–2014), 12. juni 2014.

gjennom mer forskning og utviklingsarbeid. I dag preges debatten mer av sterke synspunkter og enkeltskjebner enn av forskningsbasert kunnskap. Utvalget mener at det i framtiden må investeres mer i forskning på veteranfeltet, og at det må legges ytterligere vekt på systematikken i den regelmessige oppfølgingen av veteraner.

## 12.2 Anerkjennelse og dekorasjoner

Norske soldaters deltakelse i krevende og farlige situasjoner, inklusive i skarpe operasjoner i Afghanistan skapte debatt. På bakgrunn av denne besluttede regjeringen i 2009 å gjenoppta tildelingen av Norges høyeste militære utmerkelse, Krigskorset med sverd. Statuttene for tildeling ble endret slik at de omfattet innsats ikke bare i internasjonal væpnet konflikt (som Andre verdenskrig), men også innsats i ikke-internasjonal væpnet konflikt, slik at situasjonen i Afghanistan var dekket. Det hadde lenge vært et ønske i Forsvaret om å kunne hedre fremragende innsats i strid, og forsvarsjef Sverre Diesen hadde også innenfor egne fullmakter innført nye dekorasjoner for dette formålet i 2007.

Krigskorset ble opprinnelig innstiftet av London-regjeringen i mai 1941. Ved å åpne for at dekorasjonen kunne tildeles for særlig fremragende innsats også i ikke-internasjonal væpnet konflikt erkjente man at alle kategorier av væpnet konflikt kunne føre til dekorasjonsverdige situasjoner. Regjeringen uttalte i denne forbindelse: «På den måten trekkes det også en forbindelseslinje fra 2. verdenskrig til de nye situasjonene som må håndteres, og som viser at det er en kontinuitet fra den ekstreme situasjonen Norge opplevde under okkupasjonen via FN-operasjoner til dagens tilstedeværelse i utenlandsoperasjoner.»<sup>7</sup>

I 2010 besluttet regjeringen å gjeninnføre ytterligere to dekorasjoner med røtter fra andre verdenskrig: St. Olavsmedaljen med ekegren og Krigsmedaljen. Hensikten var å «gi økt fleksibilitet og mulighet til å dekorere veteraner som ikke kan få den høyeste heder gjennom Krigskorset med sverd, men likevel har gjort en stor innsats

for landet.»<sup>8</sup> Også for disse ble statuttene endret til å omfatte alle typer krig og væpnet konflikt.

Det tilligger Kongen i statsråd å tildele de tre høyeste stridsdekorasjoner, det vil si Krigskorset med sverd, St. Olavsmedaljen med ekegren og Krigsmedaljen. Forsvarssjefens stridsdekorasjoner, Forsvarets medalje for edel dåd, Forsvarets innsatsmedalje med rosett og Forsvarets innsatsmedalje, tildeles av Forsvarssjefen. Alle de seks valører av stridsdekorasjoner behandles innledningsvis av Forsvarssjefens stridsdekorasjonsråd. For de tre øverste dekorasjonene overføres så saken til behandling i Forsvarsdepartementets dekorasjonsråd.

Regjeringens beslutning om å gjeninnføre utdeling av de tre øverste krigsdekorasjonene understreket Afghanistan-opdragets legitimitet. Det kan også anses som en politisk anerkjennelse av og respekt for enkeltpersoners mot og/eller ledelse i ekstraordinært krevende situasjoner i strid.<sup>9</sup> Selv om innsatsen i Afghanistan var utslagsgivende for beslutningen om å gjeninnføre de klassiske stridsdekorasjonene, var beslutningen også motivert av et ønske om å hedre fremragende innsats i internasjonale operasjoner i hele perioden etter at regjeringen Gerhardsen i 1949 bestemte at det ikke lenger skulle fremmes innstillinger til krigsdekorasjoner.<sup>10</sup>

## 12.3 Utenriksdepartementets personal- og sikkerhetshåndtering

Det er betydelige forskjeller mellom oppfølging av soldater og diplomater både ute og hjemme. Dette er en naturlig følge av profesjonenes ulike mål og arbeidsoppgaver. Som i Forsvaret, har imidlertid engasjementet i Afghanistan endret også UD's håndtering av ansattes sikkerhet og oppfølgingsbehov både før, under og etter tjenestegjøring i krigssoner.

Det var først og fremst terrorangrepet mot Serena Hotel i januar 2008, der en norsk journalist ble drept og en UD-ansatt alvorlig såret, som førte til betydelige endringer i UD's sikkerhetsrutiner. UD's håndtering av angrepet ble gjenstand for sterk kritikk i etterkant, bl.a. annet fra pårørende.<sup>11</sup> Utenriksdepartementet hadde riktignok både krisehåndteringsplaner og opplæring også

<sup>6</sup> Så langt er det betalt ut ca. 1,2 mrd. kroner til ca. 500 personer med psykiske skader. (Disse er i liten grad knyttet til Afghanistan-operasjonen). Se også *Forskrift om særskilt kompensasjonsordning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner*, 7. januar 2010.

<sup>7</sup> Kgl. Res. 10. desember 2010, «Tildeling av St. Olavsmedaljen med ekegren og Krigsmedaljen.»

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> «Carstens samboer knuser Støres Kabul-rapport», VG, 12. mars 2008.





Figur 12.4 Krigskorset ble delt ut på Akershus Festning 8. mai 2011 post mortem til Trond André Bolle. Håkon Bolle (sønn av avdøde), forsvarsminister Grethe Faremo, forsvarsjef Harald Sunde, statsminister Jens Stoltenberg og Bjørg Gjestvang (enke etter avdøde). Norske medier stilte spørsmål ved at Kongen ikke overrakte medaljen.

Foto: Magnar Kirknes/VG

før angrepet. Disse var imidlertid rettet mot norske borgere i utlandet og ikke mot norske utsendte diplomater og medfølgende pressekorps og delegasjoner.<sup>12</sup> Ambassaden i Kabul hadde heller ingen egen profesjonell sikkerhetskyndig som kunne vurdere bygnings- og personsikkerhet. UD manglet også pansrede biler.<sup>13</sup>

Blant de viktigste endringene etter Serena-angrepet var ansettelse av egen sikkerhetsleder ved ambassaden i Kabul, nye rutiner for pressebesøk, bedre opplæring før utreise, hyppigere kriseøvelser, bedre fysisk sikring, innføring av obligatorisk fravær (R&R – Rest and Recreation) samt tilbud om samtale med psykolog både før og under tjenestegjøring.<sup>14</sup> De fleste tiltakene gjaldt kun i Kabul, men enkelte endringer, som R&R og sikkerhetskurs, ble innført også i andre risikofylte områder der UD er tilstede.

Mye tyder på at Serena-hendelsen også bidro til å endre departements håndtering av individu-

elle oppfølgingsbehov etter traumatiske hendelser. Enkelte UD-ansatte som var på Serena, opplevde i etterkant at de fikk lite relevant bistand fra departementet til å bearbeide opplevelsen.<sup>15</sup> Det framstår som om den psykiske oppfølgingen i stor grad var overlatt til personlig kompetanse og initiativ i departementets ansvarlige seksjoner. Dette til tross for at UDs planverk for krisehåndtering også før Serena-angrepet inneholdt henvisning til behovet for oppfølging av egne ansatte. Den omfattende gjennomgangen i etterkant av Serena-angrepet bidro til økt forståelse for både behovet for og gjennomføring av slik oppfølging.<sup>16</sup>

Samtidig har flere i UD påpekt at i en tjeneste der de fleste blir livet ut, er terskelen for å oppsøke hjelp etter endt utestasjonering fortsatt høy for mange. Frykten for å bli oppfattet som svak og uegnet for videre karriere kan påvirke motivasjonen for å søke hjelp til bearbeidelse av psykiske ettervirkninger.<sup>17</sup> Det er positivt at tjenestegjørende ved stasjoner i konfliktområder får samtale med psykolog før og under tjenestegjøringen. Det vil imidlertid være hensiktsmessig å institusjonalisere en slik samtale også etter endt tjenestegjøring.

En sentral utfordring for Utenriksdepartementet har vært rekruttering av tjenestemenn til Kabul og Maimana. Dette har vært en problemstilling for mange av landene som har personell i Afghanistan.<sup>18</sup> En styrking av ivaretagelsen av personellet ute, inkludert helse, miljø og sikkerhet (HMS), permisjon (R&R), bedre lønnskompensasjon og styrkede karrieremuligheter etter endt tjenestetid har vært viktig for å få tilstrekkelig med kompetent personell til å søke. Utsendte har ikke anledning til å ta med familien til høyrisikostasjoner som Kabul.<sup>19</sup> Belastningene for utsendtes familie kan derfor også være store. UDs ansatte er gjerne stasjonert i konfliktområder for to år av gangen, mens soldater gjerne har rotasjoner på seks måneder. Dette tilsier at UD må ta høyde for ekstra oppfølging av utsendtes familie i spesielt utsatte områder.

Det er positivt at UD tar arbeidsgiveransvaret alvorlig gjennom styrket oppfølging og økt vekt på sikkerhet for sine utsendte i Afghanistan. Samtidig er balansen mellom sikkerhet og muligheten til å utføre arbeidet utfordrende. Flere UD-utsendte har

<sup>12</sup> Jonas Gahr Støre, «Innlegg under åpen høring i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité 13. mars 2008 om terrorangrepet mot hotell Serena i Kabul 14. januar 2008», regjeringen.no, 13. mars 2008.

<sup>13</sup> Utvalgets høringer, 11. august, 28. oktober 2015 og 28. januar 2016. Det første året tok ambassadens ansatte taxi til møter, mens internasjonale kolleger ofte kjørte i pansrede biler.

<sup>14</sup> En oversikt over de viktigste tiltakene finnes bl.a. i utenriksminister Støres redegjørelse for Stortinget etter Serena-angrepet, jf. fotnote 12.

<sup>15</sup> Samtaler med UD-ansatte som var på Serena under angrepet eller hadde tilknytning til ambassaden/hjemmeapparatet, 3. august, 16. oktober, 28. oktober og 29. november 2015.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Samtale 13. august og 28. oktober 2015.

<sup>18</sup> Utvalgets høringer i Washington, D.C., 2. september 2015; samtaler i København 5. og 6. november 2015.

<sup>19</sup> Dette gjelder også stasjonene i Islamabad og Juba.



Figur 12.5 Utenriksminister Jonas Gahr Støre i samtale med pressen i tilfluktsrommet etter terrorangrepet på Serena hotel i Kabul 14. januar 2008.

Foto: Stian Lysberg Solum/SCANPIX

uttrykt frustrasjon over å være forhindret fra å gjennomføre prosjektbesøk og andre diplomatiske oppgaver på grunn av ambassadens strenge sikkerhetsregime.<sup>20</sup> Dette gjelder ikke bare den norske ambassaden, men tyngden av det diplomatiske korpset og den internasjonale sivile innsatsen i Afghanistan.<sup>21</sup> Hvilken risiko UD kan forvente at sivilt utsendte tar, og hva eventuelt forhøyet risiko innebærer for arbeidsgivers ansvar, er viktige spørsmål som bør vurderes i forbindelse med denne type internasjonalt engasjement. Når internasjonalt sivilt nærvær blir så handlingslammet som i Afghanistan, står man overfor valget mellom å redusere ambisjonene betydelig, eller å finne helt andre måter å utføre oppgavene på. Sikkerhetsregimet ved den norske ambassaden, slik det utviklet seg mot slutten av perioden, var så strengt at det framstår som lite hensiktsmessig å forsøke å opprettholde en normal ambassadefunksjon.

Framtidig innsats i konfliktsoner som Afghanistan forutsetter evne til å utføre både politisk arbeid og forvaltningsoppfølging. Det vil, slik utvalget ser det, igjen forde nytenkning rundt håndtering av risiko for sivilt personell. Dersom sikkerhetssituasjonen vurderes som et hinder for eksempel for oppfølging av prosjekter i felt, bør UD identifisere alternative metoder for å sikre dette. Dette kan for eksempel være bruk av tekniske nyvinninger, tredjeparts overvåkningsmekanismer eller større grad av samarbeid med lokalt sivilsamfunn.

<sup>20</sup> Utvalgets høringer, 11. august, 19. oktober, 21. oktober og 28. oktober 2015.

<sup>21</sup> Utvalgets høringer, 11. august, 14. august og 19. oktober 2015; Rory Stewart og Gerald Knaus, *Can Intervention work?*, New York: W.W. Norton & Co., 2011.

## 12.4 Oppfølging av bistandsarbeidere

Humanitære organisasjoner og bistandsorganisasjoner er ofte i områder der de menneskelige behovene er størst, inkludert krigssoner. Som for UDs ansatte kan dette utfordre balansen mellom muligheten til å utføre arbeid og ansattes sikkerhet. Bistandsarbeideres sikkerhet forankres gjerne i lokalbefolkningens tillit til organisasjonene og har tradisjonelt vært et anliggende for de lokale kontorene og deres utsendte. I takt med det økte konfliktnivået i Afghanistan og en profesjonalisering av tilnærmingen til sikkerhet i bistandsbransjen generelt, har hovedkontorene lagt mer ressurser i utarbeidelse, systematisering og oppfølging av sikkerhetsrutiner.<sup>22</sup> Vektlegging av sikkerhet medfører imidlertid begrensninger på hvordan organisasjonen kan arbeide. Som UD bør ikke-statlige organisasjoner søke alternative måter å gjennomføre sitt arbeid på dersom sikkerhetssituasjonen ikke tillater at deres ansatte reiser ut i felt.

Sikkerhet i felt synes å ha blitt prioritert av organisasjonene. Mindre har imidlertid blitt gjort med oppfølging etter endt oppdrag. Med unntak av personer som har vært utsatt for alvorlige hendelser, opplever de fleste at avslutningssamtaler dreier seg om bistandsfaglige temaer heller enn personlige opplevelser og eventuelle behov for psykologisk oppfølging. Samtidig opplever mange at arbeid i risikoområder og eksponering for menneskelig lidelse over tid er belastende. Terskelen er imidlertid høy for å be om profesjonell hjelp i frykt for arbeidsgivers vurdering ved framtidige oppdrag.<sup>23</sup> Selv om flere organisasjoner de seneste årene har tatt tak i denne problematikken, anbefaler utvalget at oppfølgingsregimet forbedres for å sikre gode tilbud til samtlige ansatte etter endt utenlandsoppdrag.

<sup>22</sup> Organisasjoners ansvar, sikkerhetsrutiner og håndhevelse av disse kom på dagsordenen i kjølvannet av kidnappingen av fire ansatte i Flyktningshjelpen i Dadaab i Kenya i 2012. En av de ansatte førte saken for Oslo tingrett som konkluderte med at bistandsorganisasjoner til tross for et mandat om å hjelpe i risikoområder må håndheve den samme aktsomhetsnorm som gjelder for andre arbeidsgivere. I kidnappingssaken hadde ikke Flyktningshjelpen fulgt egne sikkerhetsrutiner. Se bl.a. Hege Vandapuye og Jan Speed, «Flyktningshjelpen dømt til million-erstatning», *Bistandsaktuelt*, 25. november 2015.

<sup>23</sup> Samtale med representant for «Borte bra, men hjemme?», interesseorganisasjon for bistandsarbeidere, 3. desember 2015.

## 12.5 Afghanere – norsk ansettelsespolitikk og oppfølging

Norske myndigheter har i noen grad benyttet kompetansen til personer i den afghanske diasporaen i Norge. Enkelte har gitt språkundervisning for diplomater og soldater, andre har vært brukt som tolker ute. En tidlig kartlegging av diasporaressurser og muligheter for bruk av disse vil være viktig for framtidige internasjonale militære og sivile engasjement.

Både den norske ambassaden og Forsvaret hadde behov for å ansette lokale afghanske medarbeidere med relevant språk- og lokalkunnskap. Disse ansettelsene var i liten grad forankret sentralt, verken i Forsvaret eller UD. Det var også innledningsvis liten bevissthet om hvilken risiko afghanere kunne bli utsatt for både under og etter avsluttet arbeidsforhold, og hvordan dette skulle håndteres.

Forsvaret hadde fram til 2015 ingen overordnede retningslinjer for ansettelse av lokalt personell i internasjonale operasjoner. I tidligere operasjoner har slike ansettelser vært håndtert på avdelingsnivå i Forsvaret. Dette var også tilfellet i Afghanistan der lokale ansettelser var regulert gjennom den norske kontingentstabens (NCC) stående ordre. I mange tilfeller var de lokalt ansatte ikke del av en godkjent styrkestruktur (såkalt OPL/I), men stillinger ble opprettet lokalt ut fra varierende behov. Kontrakter ble utviklet og håndtert i Afghanistan, og de ble ikke dokumentert sentralt.<sup>24</sup>

Det ble ansatt et betydelig antall lokale tolker. Tolkene måtte ofte være med i fremste linje i operasjoner. Dette førte til ad-hoc løsninger med uniformering og bevæpning til selvforsvar av afghanere, uten at praksisen var klarert sentralt. Rettslige aspekter ved dette omtales i kapittel 10. Tolkere er først og fremst en viktig ressurs, men kan også utgjøre en sikkerhetsrisiko. I kraft av sin posisjon og funksjon besitter tolkene stor kunnskap om intensjoner, vurderinger og operasjonsmønstre til de forskjellige militære og sivile aktørene. Dette var en utfordring som norske myndigheter måtte ta høyde for under operasjonen i Afghanistan og etter den ble avsluttet. Norske styrker erfarte at informasjon ble lekket til opprørerne.<sup>25</sup>

Det forelå heller ikke føringer fra Utenriksdepartementet for rekruttering og oppfølging av

lokalt ansatte ved ambassaden. I den norske offentligheten er det afghanere som har arbeidet for Forsvaret som har fått mest oppmerksomhet knyttet til beskyttelsesbehov. Imidlertid følte også flere av ambassadepersonellet seg utsatt. Enkelte oppga at de skjulte arbeidsforholdet for egen familie av frykt for represalier.<sup>26</sup>

## 12.6 Tolkere, lokalansatte og opphold i Norge – «Exit Afghanistan»

Lokalansatte er en svært viktig ressurs for både Forsvaret og utenriktjenesten. I krigssoner som Afghanistan gir det i seg selv grunnlag for å stille spørsmål om norske myndigheter har et politisk eller moralsk ansvar overfor lokalansatte også etter endt tjeneste for Norge. Problemstillingen var ikke ukjent før Afghanistan-engasjementet. Erfaringer fra Sri Lanka viste at lokalansatte kunne bli utsatt for risiko på grunn av arbeidsforholdet til Norge.

Mot dette bakteppet tok Utenriksdepartementet i januar 2012 initiativ til en ordning som kunne gi afghanere med arbeidsforhold til norske myndigheter, mulighet til å søke oppholdstillatelse i Norge. Sammen med Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet utarbeidet UD den såkalte «Exit-Afghanistan»-ordningen. Målet var å sikre politisk forankring og en enhetlig innretning på behandlingen. Arbeidet bar imidlertid preg av å være en prosess for å avklare retningslinjer og ansvarsfordeling mellom de involverte myndighetene.<sup>27</sup>

Personer ansatt av Forsvaret eller politiet etter 1. januar 2011 som kom til å bli sagt opp i forbindelse med reduksjonen av den norske engasjementet, fikk anledning til å søke i første runde. Det ble opprinnelig bestemt at vurderingen av behovet for beskyttelse skulle være den samme som for andre afghanere som søkte asyl i Norge. Utlendingsdirektoratets saksbehandling viste imidlertid at det gjaldt kun fire av de om lag 100 sakene som ble fremmet i første omgang. Politisk ledelse i UD og Justisdepartementet besluttet da å legge en bredere vurdering til grunn enn vanlig

<sup>24</sup> Notat fra FD V til forsvarsministeren «Beslutningssak – retningslinjer for lokale ansettelser i internasjonale operasjoner», 5. januar 2015.

<sup>25</sup> «Tre «norske» tolker tatt i Afghanistan – Etterforsker Taliban-infiltrering i norsk Afghanistan-leir», *VG*, 30. januar 2012. Utvalget kan bekrefte at dette fant sted.

<sup>26</sup> Samtale med lokalt ansatt ved ambassaden i Kabul, 3. november 2015.

<sup>27</sup> E-post fra ambassaden i Kabul til UD, «Exit Afghanistan: Møte i FD + Ber om instruks med klarere retningslinjer», 14. oktober 2013; UD, JD, BLD, FD, UDI og Forsvaret, «Erfaringsrapport - Prosess for behandling av oppholdssøknader fra lokalt ansatte ved Forsvarets styrker i Afghanistan», oktober 2014.





Figur 12.6 Den afghanske tolken Faizullah Muradi ankommer Gardermoen med flyet fra Roma, Italia, den 5. juni 2014. Han blir møtt av bl.a. pressen og flere veteraner fra Afghanistan.

Foto: Berit Roald/NTB

asylpraksis tilsa.<sup>28</sup> Dette ga 23 innvilgede søknader. I praksis omfattet det alle som på det tidspunktet ble ansett for å være kamptolker.

Våren 2014 kom tolkesaken igjen på den politiske og offentlige dagsorden. I henhold til Dublin-forordningen ble kamptolken Faizullah Muradi returnert til Italia uten å få søknaden behandlet i Norge.<sup>29</sup> Dette vakte lokalt engasjement fra SV-politikere i Arendal og fra veteraner. Engasjementet bidro til at en ny instruks ble utgitt om at personer som hadde hatt et direkte ansettelsesforhold til norske myndigheter, skulle få søknaden realitetsbehandlet i Norge uavhengig av hvilket land de tidligere hadde oppholdt seg i.<sup>30</sup>

I kjølvannet av Muradi-saken var veteranforbundet Skadde i Internasjonale Operasjoner (SIOPS) bekymret for gjenværende tolker i Afghanistan. Veteranene anså tolkene som våpenbrødre, og argumenterte for at ansatte fra perioden før 2011 også var utsatt for risiko.<sup>31</sup> Utlendingsmyndighetene mente i 2012 at risikoen for mange var av lokal karakter, og at flere av tolkene ville være trygge i områder i Afghanistan hvor de ikke hadde arbei-

<sup>28</sup> Notat fra UD, seksjon fra konsulære saker og utlendingsfeltet til statssekretæren, «Opphold i Norge for afghansk personell som har samarbeidet med norske myndigheter», 19. desember 2012.

<sup>29</sup> Dublin-forordningen er et samarbeid i EU som Norge er knyttet til, som fastsetter at en asylsøker kun kan få asylsøknaden sin behandlet i første land vedkommende blir registrert i EU.

<sup>30</sup> «GI-07/2014 Instruks om tolkning av utlendingsloven parag. 32, jf. utlendingsforskriften parag. 7.4», regjeringsno.no, 1. juli 2014.

<sup>31</sup> «Skriftlig spørsmål fra Bård Vegard Solhjell (SV) til forsvarsministeren», stortinget.no, 17. oktober 2014; «Veteraner samlet inn underskrifter for utsendt talk», *NRK Sørlandet*, 30. mai 2014.

det.<sup>32</sup> Dette var i tråd med norsk praksis for internflukt. Det ble også forutsatt at forfølgelsesfaren ville avta for personer med et ansettelsesforhold som lå tilbake i tid. Etter en høring i Kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget i januar 2015 ble det imidlertid bred politisk enighet om omfanget av ansvaret Norge hadde. Ordningen ble utvidet til å inkludere tolker ansatt fra 2006 til 2014, og Stortinget la føringer for at det skulle være en lav terskel for innvilgelse i de individuelle vurderingene.<sup>33</sup> Uten tid til å gjennomføre forskriftsendring og sikre finansiering av en egen kvote ble tolkene håndtert innen rammen for overføringsflyktninger. Dette innebar at siden det ble gitt plass til tolkene og deres familiemedlemmer, fikk 150 andre flyktninger identifisert av FN ikke opphold i Norge.<sup>34</sup>

Etter at de nye retningslinjene trådte i kraft, har nær 120 søknader blitt fremmet. Rundt 45 er avvist fordi de ikke faller innenfor ordningen eller faller inn under den såkalte eksklusjonsbestemmelsen i asylinstituttet, mens 49 søknader er innvilget. 13 var under behandling den 23. mai 2016. Nær alle innvilgelsene i begge runder er hjemlet i beskyttelsesbehov. Unntaket er en håndfull personer som har fått opphold på grunn av norske nasjonale interesser og rikets sikkerhet.

Da Utenriksdepartementet besluttet å flytte den norske ambassaden sammen med den danske i 2014, ble det kraftige nedskjæringer i den lokale staben. De lokalt ansatte som måtte slutte fikk økonomiske sluttpakker, og ambassaden forsøkte å hjelpe til med å finne nytt arbeid, men med begrenset suksess.<sup>35</sup> De fleste av de tidligere lokalt ansatte på ambassaden i Kabul har søkt asyl i Norge. De ble ikke omfattet av «Exit-Afghanistan» ordningen, men har fått søknadene fremmet av Utenriksdepartementet.

## 12.7 Oppsummering

På veteransiden har det vært en stor utvikling som følge av Afghanistan-operasjonene. Det norske samfunnet var ikke ukjent med veteraner før Afghanistan, men systematikken og ressursbruken i veteranpleien økte betydelig i perioden. Spesielt ble handlingsplanen «I tjeneste for Norge» som kom i 2011 en viktig referanse for dette arbei-

<sup>32</sup> Notat 19. desember 2012, jf. note 27.

<sup>33</sup> *Innst. 162 S (2014–2015) Komiteens tilråding*, Stortinget, 8. januar 2015.

<sup>34</sup> «Kamptolker kan få opphold foran kongolesere», *Fedrelandsvennen*, 14. juli 2015.

<sup>35</sup> Samtale med UD-ansatt, 18. august 2015; utvalgets høring i Kabul, 3. november 2015.

det. Det var også en betydelig hendelse at regjeringen i 2009 gjenopptok tildelingen av Krigskorset med sverd. På den måten åpnet man for å anerkjenne ekstraordinær innsats også i ikke-internasjonale væpnede konflikter. Regjeringen trakk med dette også en viktig symbolsk forbindelseslinje mellom vår tids internasjonale militære operasjoner og Andre verdenskrig.

Engasjementet i Afghanistan har også bidratt til viktige endringer i UD's håndtering av sikkerhet for utsendte i krigssoner. En rekke endringer ble innført i kjølvannet av angrepet på Serena Hotel i 2008. Samtidig har engasjementet tydeliggjort dilemmaet som oppstår mellom sikkerhetsbehov på den ene siden og prosjektoppfølgning og utadrettet diplomatisk arbeid på den andre.

Humanitære- og bistandsorganisasjoner har også økt kompetansen og bevisstheten knyttet til

å arbeide i områder preget av krig og konflikt. Som UD må slike organisasjoner finne en balanse som ivaretar både de ansattes sikkerhet og behovene for å følge opp prosjekter på en tilfredsstillende måte.

Norske myndigheters bevissthet rundt hvilken ressurs den afghanske diasporaen i Norge utgjorde, gitt deres språk- og områdekunnskap, synes innledningsvis ikke å ha vært stor. Både ambassaden og Forsvaret ansatte flere afghanske medarbeidere lokalt i Afghanistan. I den første fasen var slike ansettelser ikke sentralt styrt eller standardisert, verken i Forsvaret eller i UD. Lokale ansettelser reiste også spørsmålet om hvilket ansvar Norge har for tidligere ansatte som kommer i en sikkerhetsmessig vanskelig situasjon som følge av sitt arbeid for Norge og ISAF.





*Del III*  
*Refleksjoner*



## Kapittel 13

# Norske mål og resultater

Norske myndigheter hadde tre hovedmål for engasjementet i Afghanistan. De ble ulikt vektlagt og uttalt over tid. Det første og viktigste i hele perioden var alliansedimensjonen: å støtte USA og senere å bidra til å sikre NATOs relevans. Dette målet var direkte knyttet til vitale norske interesser og sett som viktig for norsk sikkerhet. Det andre målet var å bidra til «krigen mot terror» ved å hindre at Afghanistan igjen ble et arnested for internasjonal terror. Det tredje var å bidra til å bygge en stabil og demokratisk afghansk stat gjennom forskjellige former for bistand og støtte til en fredelig løsning på konflikten. Norske myndigheter framstilte engasjementet i Afghanistan som en kamp *med* USA og NATO, *mot* internasjonal terror og *for* et bedre Afghanistan.

Samlet har måloppnåelsen vært ujevn. Tre deler av det norske engasjementet har vært særlig sentrale for måloppnåelsen: innsatsen i Faryab, spesialstyrker og etterretning samt fredsdiplomati.

Norge har i stor grad oppnådd det første målet om å være en god alliert. Innsatsen i Afghanistan bidro til å opprettholde Norges tradisjonelt gode forhold til USA og til å sikre den transatlantiske alliansen. Spesialstyrker og etterretning og fredsdiplomati hadde særlig betydning i forholdet til USA.

Målet om å bidra til å forhindre at Afghanistan igjen ble et arnested for internasjonal terror, anser utvalget som bare delvis nådd. «Krigen mot terror» var kontroversiell. Det har ikke kommet nye, internasjonale terrorangrep med utgangspunkt i Afghanistan. Internasjonale terrorgrupper er imidlertid fortsatt aktive i landet, og utviklingen i Afghanistan kan ikke forstås uavhengig av utviklingen i nabolandene og Midtøsten.

Det tredje målet, å bidra til å bygge en stabil og demokratisk afghansk stat, har ikke blitt nådd. Den internasjonale og norske bistanden har gitt resultater. Afghanistan har imidlertid blitt et av verdens mest bistandsavhengige land, og bistanden har bidratt til den omfattende korrupsjonen. Konflikten i landet har blitt stadig mer voldelige,

og de sivile tapene har økt til et foreløpig rekordnivå i 2015. Uavhengig av hovedmålene har engasjementet i Afghanistan ført til tilpasning og utvikling militært og sivilt i Norge. Dette omfatter profesjonalisering, organisasjonsutvikling og endrede prioriteringer.

Konflikten og operasjonen har hatt store kostnader. Befolkningen i Afghanistan har vært utsatt for store lidelser. Antallet sivile drept har steget fra år til år. Det er ingen sikre tall for hva konflikten i perioden 2001–2014 har kostet i antall menneskeliv og penger. Antallet drept kan være over 90 000, de internasjonale militære utgiftene er anslått til 4 500 milliarder kroner og sivile utgifter til 357 milliarder kroner. Den norske innsatsen har utgjort en svært liten del. Omkring 9 000 norske militære har tjenestegjort i 2001–2014. Ti norske soldater har mistet livet og mange er alvorlig skadet. Norge har brukt omkring 20 milliarder kroner i perioden, hvorav 11,5 milliarder til militære formål og 8,4 milliarder til sivile formål, eller henholdsvis 0,26 prosent og 2,3 prosent av totalen. Figur 13.1 sammenlikner den norske og danske innsatsen.

Utvalget oppsummerer i dette kapitlet sine funn med utgangspunkt i hovedmålene for det norske engasjementet. I siste del av kapitlet oppsummerer utvalget de viktigste endringene engasjementet har medført i løpet av perioden på sivil og militær side. Utvalgets anbefalinger om hvilke lærdommer som bør ligge til grunn for videre endringer, omtales i kapittel 14.

### 13.1 Forholdet til USA og NATOs relevans

Å pleie et godt forhold til USA og å sikre NATOs relevans og styrke har siden 1949 har vært et sentralt sikkerhetspolitisk mål for Norge. Høsten 2001 var det bred politisk enighet i Norge om å vise solidaritet med USA etter angrepet den 11. september. Dette omfattet støtte til amerikanske aksjoner. Avtroppende statsminister Jens Stoltenberg lovet uken etter angrepet «Norges fulle

støtte, både politisk og praktisk, til amerikanske aksjoner for å bekjempe terrorisme.»<sup>1</sup> Afghanistan ble den viktigste arenaen for dette. Med NATOs sterkere rolle i og senere overtakelse av *International Security Assistance Force* (ISAF) i 2003, kom alliansen inn som en sentral motivasjon for norsk deltakelse i Afghanistan. Alt i mai 2003 besluttet regjeringen Bondevik II å prioritere NATO og ISAF på bekostning av den USA-ledede *Operation Enduring Freedom* (OEF).

Den brede politiske enigheten fra høsten 2001 vedvarte i stor grad i hele perioden fram til 2014. «Inn sammen, ut sammen» ble etter hvert styrende for den norske innsatsen. Støtte til USA ble særlig vektlagt tidlig i perioden, men generelt var betydningen av forholdet til USA og NATO større for norske myndigheter enn det offentlige ordskiftet ga inntrykk av. Med SVs inntreden i regjeringen Stoltenberg II fra 2005 og beslutningen om å avslutte innsatsen i OEF stilnet noe av den offentlige debatten. Norske regjeringers støtte til deltakelse i ISAF og til NATO ble ikke alvorlig utfordret, selv om opinionsundersøkelser viste at befolkningen var delt i synet på det militære engasjementet.

For amerikanske myndigheter var deltakelse i de militære operasjonene det viktigste uttrykket for støtte i «krigen mot terror» og for et stabilt Afghanistan. Det samme var senere tilfellet for NATO. Norske myndigheter la derfor størst vekt på å stille etterspurte militære styrker, slik de fleste NATO-land gjorde. Over tid etterspurte både USA og NATO, foruten FN og afghanske myndigheter, i større grad også bistand og støtte til statsbygging. Dette var fordelaktig for Norge, da militær deltakelse var et vanskeligere tema for regjeringen Stoltenberg II fra 2005 enn det hadde vært for regjeringen Bondevik II.

### 13.1.1 Militære bidrag

Det militære engasjementet i Afghanistan var omfattende og derfor utfordrende for det norske forsvaret generelt og for enkelte avdelinger spesielt. At deler av Forsvaret slet med å opprettholde styrkebidragene, var et tegn på at norske myndigheter prioriterte deltakelse i Afghanistan høyt. I Afghanistan var imidlertid det norske militære engasjementet en liten del av et omfattende internasjonalt militært nærvær. Med delvis unntak for innsatsen i Faryab hadde norske myndigheter ingen ambisjoner om at norske styrker alene

skulle endre situasjonen eller utviklingen i Afghanistan. De norske styrkene var en del av en internasjonal innsats og en internasjonal militær strategi.

USA var toneangivende i utviklingen av strategien, selv om viktige initiativer ble tatt i NATO. Norge forsøkte i enkelte saker å påvirke strategiformingen i NATO. Norske myndigheter vektla for eksempel prinsippet om et tydelig skille mellom militær og sivil innsats, men fant liten støtte. Norge gjorde imidlertid prinsippet gjeldende for norsk innsats. Norske myndigheter var med på å vedta en strategi i NATO som norske utsendte fikk pålegg om ikke å følge. Dette skapte en vanskelig situasjon, særlig for sjefene i stabiliseringslaget i Maimana.

Å framstå i Washington, D.C., og Brussel som en kompetent bidragsyter var viktigere for de norske beslutningene enn vurderinger av hvilken effekt de relativt små norske bidragene kunne ha i Afghanistan. Fra 2007 til 2012 ble imidlertid utviklingen av sikkerhetssituasjonen i Faryab en betydningsfull faktor i valget av norske styrkebidrag. Et annet valg var politisk bestemt, nemlig en geografisk begrensning på hvor norske styrker kunne sendes i Afghanistan.

### 13.1.2 Norge i nord og sør

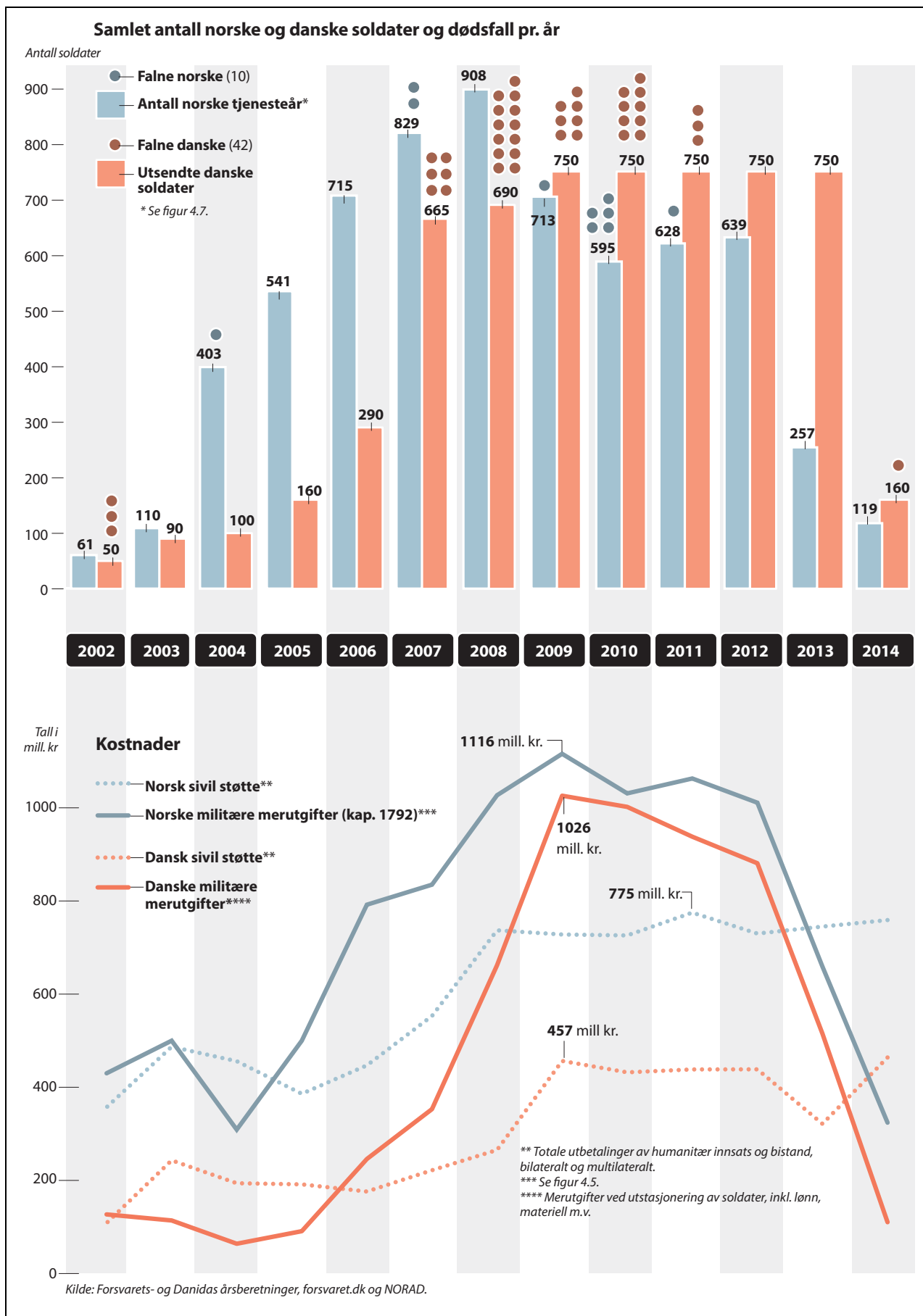
Beslutningen om å støtte NATO i utvidelsen av ISAFs ansvarsområde og ønsket om relevans og synlighet trumfet militær- og bistandsfaglig skepsis da regjeringen i februar 2005 besluttet å overta ansvaret for det regionale stabiliseringslaget (*Provincial Reconstruction Team*, PRT) i Maimana i Faryab provins. Norge hadde over lengre tid blitt oppfordret av både USA og andre allierte, og av representanter for FN, om å overta ledelsen av et PRT.

PRT-beslutningen ble del av en bredere strategisk beslutning om å vektlegge Nord-Afghanistan. En grunn for dette var at det ville være billigere og mer effektivt å understøtte de norske styrkene hvis de var mest mulig samlet geografisk. Myndighetenes vektlegging av at Nord-Afghanistan var mindre konfliktyllet enn Sør-Afghanistan viste at også risikoen for norske soldater var et sentralt hensyn.

Beslutningen om konsentrasjon i nord var tatt før regjeringsskiftet i 2005. Den ble enda tydeligere markert da det oppsto en intern strid i den påtroppende regjeringen om hvorvidt Norge skulle sende styrker også til sør.

I opposisjon hadde SV støttet norsk deltakelse i ISAF, men kritisert bidragene til OEF og det par-

<sup>1</sup> «Motangrep i Norges interesse», *Aftenposten*, 18. september 2001.



Figur 13.1 Sammenlikning av norsk og dansk innsats

tiet opplevde som en amerikansk angrepskrig i Afghanistan. Med utvidelsen av ISAF til å omfatte det sørlige og østlige Afghanistan i 2006 ble imidlertid også ISAF oppfattet av SV som del av denne krigføringen. Dette satte SVs støtte til ISAF under press. Som de fleste land i NATO mottok Norge gjentatte forespørsler om å sende styrker til sør. Utenriksministeren og forsvarsministeren anbefalte både i oktober 2006 og september 2007 å sende styrker for å støtte allierte i Sør-Afghanistan. SV motsatte seg dette og vant fram.

Utvalget har funnet at de negative norske svarene – de norske begrensningene – ikke fikk alvorlige eller langvarige konsekvenser for Norges forhold til allierte eller for Norges posisjon i NATO. Ifølge norske, britiske og amerikanske kilder utvalget har snakket med, var frustrasjonen over Norges tilbakeholdenhet begrenset og kortvarig.

Heller ikke i NATO-sammenheng hadde Norges selvplågte begrensninger langsiktige følger. NATO-landene som var aktive i Sør-Afghanistan – i hovedsak USA, Storbritannia, Canada, Nederland og Danmark – formet tydelig en «indre krets» i NATO i beslutninger om Afghanistan. Betydningen er imidlertid ofte overdrevet; den var spesifikt knyttet til Afghanistan og ikke uttrykk for en ny, indre kjerne i NATO generelt.

Utviklingen i Nord-Afghanistan og norske tiltak bidro trolig til å dempe reaksjonene. Med forverringen av sikkerhetssituasjonen i 2007 i Faryab, så vel som i Nord-Afghanistan generelt, kunne norske myndigheter vise at begrensningen norske styrker var pålagt, kun var geografisk og ikke et uttrykk for fravær av risikovilje. Videre har utvalgets høringer vist at særlig innsatsen til norske spesialstyrker og Etterretningstjenesten i Kabul fra 2007 var viktig for USAs, alliertes og afghanske myndigheters vurdering av Norges militære engasjement.

### 13.1.3 Spesialstyrker og etterretning

Spesialstyrkenes og Etterretningstjenestens innsats i Afghanistan hadde særlig betydning for at Norge lyktes med å styrke forholdet til USA og NATO. Betydningen har delvis vært knyttet til spesialstyrkenes og Etterretningstjenestens innsats hver for seg. Det tette samarbeidet mellom de to, og resultatene dette ga, var imidlertid det som vakte mest interesse blant allierte.

USA har som følge av «krigen mot terror» lagt stor vekt på å utvikle samarbeidet med andre lands spesialstyrker. Afghanistan har i NATO-sammenheng vært den viktigste arenaen for dette

samarbeidet. Norge har tatt aktiv del. Bilateralt har Norge utviklet et tett samarbeid med USA om kontraterror- og andre spesialstyrkeoperasjoner, så vel på myndighetsnivå som taktisk og operasjonelt. Dette samarbeidet har ifølge utvalgets kilder nådd et nivå få andre land kan vise til. Afghanistan har ikke alene gitt grunnlag for dette, men har vært viktig for utviklingen. Operasjonen i Afghanistan viste at norske spesialstyrker er blitt et synlig og sterkt ettertraktet bidrag i allierte operasjoner og dermed et viktig sikkerhetspolitisk verk-tøy.

Tilsvarende har USA lagt vekt på etterretningssamarbeid rettet mot internasjonal terror. Etterretningstjenesten deltar i dag i et signaletterretnings-samarbeid rettet mot internasjonal terror. Samarbeidet i gruppen har fått større betydning enn før, mye grunnet erfaringen fra Afghanistan. Gitt at Norges bidrag i Afghanistan relativt sett forble lite, er det nærliggende å anta at kvalitet, ikke kvantitet var viktig. For norsk etterretning medførte Afghanistan-engasjementet dermed at det eksisterende samarbeidet med amerikanske etterretningsorganisasjoner ble mer omfattende. National Security Agency (NSA) har vært en særlig viktig partner for Etterretningstjenesten både historisk og i Afghanistan, og er det fortsatt i dag.

Utover dette var spesialstyrkenes bidrag til oppbyggingen av det afghanske politiets beredskapsenhet *Crisis Response Unit 222* (CRU 222) viktig. Dette omtales under delkapitlet om statsbygging nedenfor.

## 13.2 «Krigen mot terror» og norsk sikkerhet

Ved siden av å støtte Norges viktigste allierte la norske myndigheter tidlig størst vekt på den amerikanskledede «krigen mot terror» som ble utløst av angrepene på USA den 11. september 2001. Målet hadde to sider: Det var en felles kamp mot et internasjonalt onde og et forsvar av norsk sikkerhet. Vektleggingen tidlig i perioden framstår som et resultat av frykt for nye angrep av internasjonale terrorister med base i Afghanistan mot Norge og andre land.

Selv om internasjonal terrorbekjempelse forble et mål for den norske innsatsen i hele perioden, tonet norske myndigheter ned betydningen etter 2002–2003 før de igjen la stor vekt på det mot slutten av engasjementet. Endringene avspeilet også skiftende prioriteringer i amerikansk strategi. Det opprinnelige målet hadde blitt et for sne-



vert grunnlag for det etter hvert omfattende engasjementet. De militære aksjonene mot al-Qaida, Taliban og andre grupper i perioden 2001–2003 hadde sterkt svekket disse som militær trussel i Afghanistan. Sammen med framveksten av en ny afghansk stat framsto faren for at Afghanistan igjen skulle bli et arnested for internasjonal terror ikke som overhengende.

I tillegg ble «krigen mot terror» raskt kontroversiell. Slik den ble presentert av Bush-administrasjonen var dette en konflikt uten begrensning i tid og sted som rettferdiggjorde forebyggende krig og tillot «intensive forhørsmetoder». Avsløringene om mishandling av fanger spesielt i Irak, men også på Bagram og andre baser i Afghanistan, førte til debatt om «krigen mot terror» også i Norge. De kontroversielle sidene ved «krigen mot terror» var en av grunnene for beslutningen til regjeringen Bondevik II om å vektlegge ISAF framfor OEF, og for at Stoltenberg II-regjeringen avsluttet engasjementet i OEF.

Mot slutten av perioden ble internasjonal terrorbekjempelse igjen vektlagt som et sentralt motiv. Det framsto da mer som et forsøk på å løfte fram et område der innsatsen i Afghanistan kunne anses som relativt vellykket og dermed legge til rette for en exit-strategi. I stedet for å være et argument for at Norge måtte bidra, ble det brukt for å beskrive hva NATO og Norge hadde oppnådd. Som utenriksminister Espen Barth Eide uttalte i Stortinget den 4. juni 2013: «Den internasjonale militære stabiliseringsstyrken, ISAF – med en klar forankring i FNs sikkerhetsråd – vil i 2014 ha utført sitt hovedoppdrag. Afghanistan er ikke lenger et arnested for internasjonal terrorisme.»<sup>2</sup> Hans etterfølger Børge Brende ga uttrykk for samme oppfatning i sin Afghanistan-redegjørelse den 5. juni 2014: «Det var det internasjonale samfunnets samlede ansvar å sørge for at Afghanistan ikke lenger kunne være et arnested for internasjonal terrorisme. Det målet har vi nådd.»<sup>3</sup>

Etter utvalgets syn er målet om å hindre at Afghanistan igjen blir et arnested for internasjonal terror kun delvis nådd. Det har ikke kommet nye terrorangrep mot andre land med utgangspunkt i Afghanistan. Internasjonale terrorgrupper som al-Qaida og den såkalte islamske stat (IS eller Daesh) er imidlertid til stede i deler av Afghanistan og vil kunne styrke sin stilling i områder

der myndighetskontrollen er usikker. Tilstedeværelsen av internasjonale terroristgrupper i Afghanistan må også forstås i et bredere perspektiv, ikke minst knyttet til utviklingen i Pakistan, men også til militante islamistbevegelsers posisjon i Midtøsten, Nord-Afrika og globalt.

### 13.3 Statsbygging: bistand, PRTet og fredsdiplomati

I likhet med øvrige lands bistand til Afghanistan var det et hovedmål for norsk bistand å bidra til å bygge en demokratisk og på sikt velfungerende og økonomisk selvstendig afghansk stat. ISAF skulle sikre rom for den sivile statsbyggingen. Også norsk militær innsats i ISAF må dermed forstås som del av statsbyggingsprosjektet. Foruten PRTet var oppbyggingen av det afghanske politiets beredskapsenhet *Crisis Response Unit 222* (CRU 222) sentralt. CRU 222, som norske spesialstyrker fortsatt støtter, representerer i juni 2016 et av få langvarige resultater av det norske militære engasjementet i Afghanistan. Enheten er i dag viktig for afghanske myndigheters evne til å svare på angrep mot Kabul og for sikkerheten til den internasjonale tilstedeværelsen mer generelt.

Sammenliknet med 2001, da mye av Afghanistan lå i ruiner etter tiår med borgerkrig, kunne den internasjonale og norske innsatsen innen statsbygging og utvikling vise til resultater på noen områder ved utgangen av 2014. Betydelig infrastruktur hadde kommet på plass, utdannings-tilbudene hadde blitt bedre, mødre- og barnedødeligheten hadde gått ned og ytrings- og pressefriheten var relativt sett stor. Afghanistan hadde gjennomført flere valg. Gitt ambisjonene om en fredelig og demokratisk utvikling slik disse var på det høyeste, var resultatene likevel skuffende, særlig i lys av de betydelige ressursene som er gått inn i prosjektet. Krigen fortsatte med økende intensitet og truet allerede oppnådde resultater.

Norges forhold til USA, så vel som statusen i NATO og FN, var viktig også for norsk bistand og fredsdiplomati i Afghanistan. Det er vanskelig å forstå den omfattende norske bistanden til landet uten å ta i betraktning norske myndigheters mål om å framstå som en god alliert og generøs giver.

Norske bistands- og fredstradisjoner har også hatt betydning. Norge har prioritert disse høyt, både ut fra en klar verdimessig begrunnelse og ut fra interessen for å bruke innsats på disse områdene til å bygge relasjoner og omdømme. Dette har fått flere uttrykk i Afghanistan. Ett var Norges vektlegging av afghansk eierskap. Et annet var det

<sup>2</sup> Espen Barth Eide, «Redegjørelse av utenriksministeren om utviklingen i Afghanistan og Norges engasjement i landet», Stortinget, 4. juni 2013.

<sup>3</sup> Børge Brende, «Redegjørelse av utenriksministeren og forsvarsministeren om utviklingen i Afghanistan og Norges engasjement i landet», Stortinget, 5. juni 2014.

prinsipielle og tydelige skillet mellom sivil og militær innsats. Et tredje var målet om å bruke like mye på sivil som på militær innsats. Et fjerde var fredsdiplomati, som Norge engasjerte seg i på en tid da det fortsatt ikke var allment akseptert at dialog var nødvendig eller ønskelig. Alle disse uttrykkene viser at det fantes et handlingsrom for Norge i Afghanistan-engasjementet.

Som i den militære innsatsen forsøkte Norge å påvirke den internasjonale bistandsagendaen. USA dominerte også den sivile innsatsen med nesten halvparten av all bistand og dermed den overordnede internasjonale tilnærmingen. Sammenliknet med den militære innsatsen var imidlertid det norske sivile engasjementet relativt stort. Selv om norsk sivil innsats utgjorde kun omkring 2,3 prosent av den totale sivile innsatsen til Afghanistan, var Norge den niende største bidragsyteren. Til sammenlikning utgjorde norske militære utgifter kun en kvart prosent av antatte totalutgifter. I tillegg var det norske militære bidraget underlagt en felles kommando, mens det på bistandsfeltet var betydelig større frihet. Norske myndigheter hadde dermed en relativt sett større tyngde i den sivile innsatsen enn i den militære.

Norske myndigheter utnyttet handlingsrommet spesielt innen enkelte prioriterte satsningsområder som utdanning, menneskerettigheter og delvis likestilling. Gjennom samarbeid med likesinnede land, først og fremst de nordiske (men også blant annet Nederland i den såkalte *Nordic* +-rammen), var norske diplomater tidvis synlige aktører som bidro til å forsterke den internasjonale vektleggingen av ytringsfrihet, likestilling og lærerutdanning. Utviklingen av et slikt bistandsdiplomati har vært viktig i den norske Afghanistan-innsatsen.

### 13.3.1 Norsk bistand og afghansk eierskap

Norske myndigheter hadde tidlig som mål at afghanske myndigheter i størst mulig grad skulle ta ansvar for utviklings- og statsbyggingsprosjektet. Det var en antatt god bistandsfaglig målsetting som viste seg urealistisk å gjennomføre. Afghansk eierskap innebar blant annet at bistandsmidlene skulle kanaliseres gjennom det afghanske budsjettet, og at afghanske planer og prioriteringer skulle ligge til grunn for innsatsen. Norske myndigheter kanaliserte midler til det afghanske statsbudsjettet via Verdensbankens flergiverfond ARTF og støttet myndighetene gjennom forskjellige FN-ledede programmer. I samarbeid med andre likesinnede land understreket Norge i kon-

trast til USA og andre store givere betydningen av å støtte myndighetene. Imidlertid gikk omkring 35 prosent også av norsk sivil støtte til ikke-statlige organisasjoner. Fordeling av finansieringen var et ledd i å spre risiko og å nå ut til områder med svake lokale myndigheter. Samtidig ble det lagt til grunn at alle Norges samarbeidspartnere fulgte myndighetenes utviklingsplaner.

Etter ønske fra afghanske myndigheter og med utgangspunkt i tradisjonelle norske satsningsområder innen bistand spredte norske myndigheter bistanden over flere innsatsfelt. Hovedområdene var utdanning, landsbygdetutvikling og styresett, med kvinner og likestilling som et tverrgående tema. Fleksibilitet og best mulig koordinering med afghanske myndigheter og øvrige givere ble vektlagt. Da bistandsvolumet økte, økte også presset på forvaltningskapasiteten. Norske myndigheter møtte dette ved å vektlegge flergiverfond og redusere antall avtaler med andre samarbeidsorganisasjoner.

Utvalget ser at det innledningsvis var gode grunner til å fordele den sivile innsatsen på store og viktige områder. Norge hadde erfaring fra disse områdene, det passet inn i den større fordelingen av ansvarsområder mellom givere, og det ga tilsynelatende en mulighet for fleksibilitet og tilpasning til afghanske myndigheters skiftende behov. Gitt den svake forvaltningskapasiteten kunne imidlertid norske myndigheter ha oppnådd mer med en tydeligere prioritering av innsatsområder.

### 13.3.2 Statsbygging, PRT og det norske sivil-militære skillet

Styrking av den afghanske staten på lokalt nivå sto sentralt i det internasjonale statsbyggingsprosjektet. Regionale stabiliseringslag, eller mer presist oversatt gjenoppbyggingslag, ble instrumentet for å nå dette målet på tre felt: sikkerhet, styresett og utvikling. Forskjellige land valgte forskjellige tilnærminger til hvordan og i hvilken grad PRTet støttet oppbyggingen av det lokale myndighetsapparatet. Foruten logikken i PRT-tilnærmingen i seg selv førte hensynet til sikkerheten for egne soldater til at mange land valgte å bruke mest bistandsmidler i provinsen hvor de hadde PRT. Hensikten var å sørge for utvikling i «deres» provins samt å sørge for sikkerhet gjennom rask sosial og økonomisk utvikling. PRTene og senere COIN-tilnærmingen førte til at store deler av bistanden fulgte den militære innsatsen framfor at den ble brukt mer langsiktig. Sammen med liten kjennskap til lokale maktspill og lokal politisk

økonomi bidro PRT-strukturen i ISAF til å undergrave snarere enn å oppnå målet om å bygge en sentralstyrt afghansk stat.

Norske myndigheter vektla en jevn fordeling av bistanden til Afghanistan. I 2009 satte Norge i Faryab-strategien et tak på 20 prosent for andelen av den norske bistanden som kunne gå til Faryab. Lenge før dette etablerte norske myndigheter linjen om et skille mellom sivil og militær innsats som utgangspunktet for det norske PRTet. Linjen var basert på etablerte bistandspolitiske prinsipper, men den lot seg vanskelig gjennomføre i en uoversiktlig situasjon på bakken. I praksis var skillet ofte uklart eller ugjennomførbart og det førte dermed til frustrasjon og misforståelser mellom sivilt og militært utsendte.

Fra 2008 ga ISAF tydeligere føringer om at også det norske PRTet skulle legge samordnet sivil og militær innsats til grunn for opprørsbekjempelse og såkalte COIN-operasjoner, særlig med fokus på koordinering innenfor såkalte Key Terrain Districts. Dette gjorde den norske linjen og PRT-sjefens stilling enda mer utfordrende, da PRTet var instruert av norske myndigheter om å holde seg til et strengt sivilt-militært skille. Den norske linjen ble delvis undergravd da amerikanske styrker med store bistandsmidler inntok Faryab i 2010 og gjorde slike midler tilgjengelige også for det norske PRTet.

Det var dermed bare innen den ene av PRTets tre søyler, nemlig sikkerhet, at det norske PRTet fullt ut kunne tilfredsstillte ISAFs tilnærming (de to andre var utvikling og styresett). Fra 2009 la det norske PRTet, i tråd med føringene fra ISAF, større vekt på opptrening og utdanning av afghanske sikkerhetsstyrker. Mentoringslagene, OMLTene, var viktige redskaper for dette arbeidet med å bygge afghanske myndigheters evne til selv å ivareta sikkerheten. Oppbygging av afghanske sikkerhetsstyrker hadde vært et internasjonalt hovedmål fra 2001. Det ble imidlertid først lagt i faste internasjonale rammer i 2009 da ISAF overtok ansvaret for det meste av opptreningen.

Sikkerhetssituasjonen i Faryab forverret seg mot slutten av tiåret og utover. Også i Faryab var de afghanske sikkerhetsstyrkene svake. Dette gjaldt både hæren og politiet. Det er liten grunn til å tro at valget av den norske tilnærmingen framfor andre tilnærminger var en viktig faktor i dette større bildet. Ifølge enkelte ikke-statlige organisasjoner bidro det norske skillet til å beskytte det humanitære rom og gi bistandsorganisasjoner større mulighet for langsiktig arbeid. Norsk-støttede ikke-statlige organisasjoner og programmer

er fremdeles til stede i provinsen. I så måte kan linjen ha vært gunstig; den understreket at sivil bistand hadde sin egen berettigelse uavhengig av den militære innsatsen. Norske myndigheter tok imidlertid ikke ansvaret for å tydeliggjøre hvilke konsekvenser det norske skillet mellom sivil og militær innsats kunne ha for innsatsen i Afghanistan. I stor grad ble det overlatt til utsendte sivile og militære å finne praktiske løsninger på de utfordringene som de prinsipielle politiske føringene skapte.

### 13.3.3 Sivil-militær paritet

I desember 2007 besluttet regjeringen å øke bistanden til Afghanistan til 750 millioner kroner per år over en femårsperiode. Beløpet ble fastsatt ut fra at den sivile innsatsen skulle være budsjettmessig like stor som den militære innsatsen. Beslutningen var et ledd i regjeringen Stoltenberg IIs «taktskifte» i Afghanistan-innsatsen med økt vektlegging av sivil innsats. Dette var igjen motivert dels av endringen av den internasjonale tilnærmingen og dels av innenrikspolitiske hensyn i Norge. En styrket sivil innsats var enklere å akseptere i deler av opinionen og for regjeringspartiet SV enn en økning i den militære innsatsen.

Det politiske målet om paritet ble ikke nådd. Økningen i den sivile innsatsen tok heller ikke tilstrekkelig hensyn til manglende absorpsjonskapasitet hos mottaker eller til forvaltningskapasiteten på ambassaden i Kabul og i UD. Forutsetningene var ikke til stede for at en så omfattende bistand kunne følges opp på en god måte. Norge løste dette delvis ved å kanalisere midlene til flergiverfond i Verdensbanken og til FN, som overtok ansvaret for forvaltningen. Mangelfull oppfølging av prosjekter i felt var en svakhet også ved disse fondene. Sikkerhet var en viktig grunn til dette, men ikke den eneste. Også norsk resultatoppfølging var svak. Norsk bistand var dermed del av et internasjonalt bilde av omfattende bistand og svak oppfølging og kontroll. Bistanden bidro etter hvert til et omfattende korrupsjonsproblem. Norske myndigheter var klar over dette, men politiske ambisjoner om å bidra med et betydelig bistandsvolum var viktigere enn en bistandsfaglig vurdering av konsekvensene.

Norsk bistand til Afghanistan bidro til resultater på enkeltområder som utdanning og ytringsfrihet og innen enkeltstående mindre prosjekter. Samlet må imidlertid den norske bistanden vurderes som del av den internasjonale. Da framstår ikke omfang alene som et godt mål. Omfanget ga

trolig uttelling og status i forholdet til USA og NATO samt til FN og afghanske myndigheter. For utviklingen i Afghanistan hadde imidlertid vektlegging av kvalitet – inkludert styrking av forvaltningskapasitet og resultatmåling – vært bedre enn kvantitet.

#### 13.3.4 Norsk fredsdiplomati

Norge var tidlig ute med konkrete framstøt for å bidra til en politisk løsning på konflikten i Afghanistan. Verken norske eller andre forsøk på å oppnå en forhandlingsløsning lyktes. Utvalget anser det uansett som riktig av Norge å forsøke å opprette en dialog mellom Taliban og afghanske myndigheter. Det norske engasjementet viste også, som i tidligere norske engasjementer innen fredsdiplomati, at Norge gjennom fredsdiplomati kunne vekke interesse i USA. Den nære dialogen norske utenriksministre hadde med sin amerikanske kollega var det tydeligste tegnet på at det norske engasjementet ble sett som interessant.

I tråd med norsk tradisjon var fredsdiplomati i Afghanistan et resultat av en kombinasjon av personlig initiativ og en vilje fra norske myndigheter til å ta risiko. Som i andre konfliktområder var Norge villig til å opprette kontakt med alle parter. Både den politiske risikoen og risikoen norske diplomater tok, var større i Afghanistan enn i de fleste andre land hvor Norge driver fredsdiplomati. Oppstarten av fredsdiplomati viste handlingsrommet Norge hadde i Afghanistan-engasjementet og en norsk vilje til å benytte dette. Å være tidlig ute ga Norge mulighet til å prege tenkningen i det som etter hvert ble en omfattende innsats for en politisk løsning. Det var imidlertid spenninger mellom arbeidet med fredsdiplomati og norsk menneskerettighetsinnsats på områder som overgangsjustis. Flere viktige samtalepartnere i fredsarbeidet både på regjeringssiden og i Taliban hadde for eksempel begått alvorlige krigsforbrytelser. Norske myndigheter valgte å tone ned overgangsjustisagendaen og løfte fram fredsdiplomati.

Utvalget finner at dialogen norske myndigheter hadde med afghanske og amerikanske samtalepartnere på høyt nivå, trolig bidro til å påvirke dere syn på mulighetene for forhandlinger med Taliban. Sammen med andre søkte Norge også å påvirke Talibans tenkning om hva en politisk løsning måtte og ville innebære. Norge opprettet tidlig dialog med Taliban om behovet for at bevegelsen måtte endre sitt politiske syn og sin tilnærming, blant annet når det gjaldt kvinners rolle i

samfunnet, hvis bevegelsen ønsket å vende tilbake til et politisk liv i Afghanistan.

### 13.4 Afghanistan og betydningen i Norge

Engasjementet i Afghanistan var ulikt tidligere norske engasjementer og innebar nye utfordringer og lærdommer. Utvalget peker i dette delkapittelet på noen viktige endringer på militær og sivil side hjemme som i første rekke er et resultat av deltakelsen i Afghanistan.

En sentral utfordring var å etablere en helhetlig tilnærming til det norske engasjementet. Norske myndigheter hadde ikke tidligere gjennomført en så stor og kompleks, parallell sivil og militær innsats i et konfliktområde. Overtakelsen av ledelsen for PRTet i Faryab tydeliggjorde behovet for koordinering mellom departementer og mellom sivile og militære utsendte.

Opprettelsen av statssekretærutvalget i 2006 var et forsøk på å bedre koordineringen på overordnet nivå. Statssekretærutvalget bidro til å befeste det politiske prinsippet om et tydelig skille mellom sivile og militære oppgaver. Det etablerte imidlertid ikke tydelige retningslinjer for hvordan prinsippet skulle gjennomføres i praksis. Heller ikke Faryab-strategien som Statssekretærutvalget sto bak i 2009, ga tydelige føringer for sivil-militær samhandling. Strategien var snarere en oversikt over ambisjoner for innsatsen.

Helhetlig tilnærming representerte dermed en idé som norske myndigheter ikke evnet å omsette i praksis i Afghanistan. Engasjementet synliggjorde at forventningen om helhetlig tilnærming, med omfattende og koordinert innsats innen sikkerhet, styresett og utvikling er svært krevende å leve opp til.

Den lite vellykkede ordningen synliggjør mangelen på en institusjonalisert tilnærming til koordinering av den norske innsatsen. Andre land har etablert enheter for dette formålet, med varierende grad av suksess. Storbritannia har hatt en koordineringsenhet siden 2004; i dag heter den *Stabilisation unit*. Tyskland opprettet en stabiliseringsavdeling i utenriksdepartementet og en stilling som spesialutsending for stabilisering i mars 2015. Nederland har en noe annen tilnærming med et system for systematiske samråd mellom regjering og parlament, der regjeringen må redegjøre for mål midler og (forventede) resultater fra innsatsen.

For Norge og Forsvaret ble Afghanistan det første utenlandsoppdraget etter andre verdenskrig som innebar regelmessige kamphandlinger. Dette økte bevisstheten om betydningen av kompetanse, profesjonalisering og erfaring i stridssituasjoner. Ved siden av dette er utviklingen av veteranforvaltningen og et revidert dekorasjonsregime den mest synlige arven i Forsvaret etter årene i Afghanistan. Bevisstheten om og systematikken i omsorgen for veteraner har økt betydelig i denne perioden.

Spesialstyrkene har fått en helt annen posisjon i samfunnet, politikken og militærapparatet enn før som følge av engasjementet i Afghanistan. Det ble også etablert et nær samarbeid mellom spesialstyrkene og Etterretningstjenesten. Utviklingen av National Intelligence Support Team (NIST)-konseptet sto sentralt og vakte internasjonal interesse. Å koble en strategisk enhet, Etterretningstjenesten, direkte og tett på en taktisk enhet ute i felt var en nyvinning.

For Utenriksdepartementet førte angrepet på hotell Serena i 2008 til endrede rutiner for egne utsendtes helse, miljø og sikkerhet. Ambassaden fikk en dedikert sikkerhetsleder, fysisk infrastruktur ble utbedret, og sikkerhetskursing av diplomater før utreise ble obligatorisk. Samtidig økte antall obligatoriske permisjoner under tjeneste-

gjøringen, og ansatte fikk tilbud om samtale med psykolog. Utenriktjenesten har fått en bedre forståelse for behovet for god individuell oppfølging av egne ansatte også etter endt uteoppdrag. Samtidig har engasjementet synliggjort spenningen mellom strenge sikkerhetsforanstaltninger på den ene side, og store ambisjoner om å bidra på sivile innsatsområder på den andre. Norges begrensede evne til å bidra på enkelte sivile områder og til å følge opp og kontrollere ressursbruken, er til dels et resultat av dette.

For norsk fredsdiplomati bidro engasjementet i Afghanistan til å styrke en pågående profesjonalisering av dette arbeidet i UD. Fredsdiplomati gikk fra idealisme og dugnadsånd til å bli en høyt prioritert kjernevirksomhet i UD. Foruten en større vektlegging av faglig kontinuitet og langsiktighet omfattet profesjonaliseringen økt hemmelighet og samarbeid med Etterretningstjenesten. Fredsinitiativene i Afghanistan ble en bekreftelse på at Norge evner å spille en viktig rolle – også i en situasjon der aktørbildet er svært sammensatt, og der mange er enten skeptiske til, eller regelrette motstandere av alle dialogframstøt. Dristige framstøt, forfulgt med stor iverdighet over tid, har likevel ikke ført fram til reelle forhandlinger mellom partene i Afghanistan-konflikten.

## Kapittel 14

# Erfaringer og lærdommer

Utvalgets mandat fastslår at rapporten «skal peke på lærdommer som kan benyttes til planlegging, organisering og gjennomføring av Norges framtidige bidrag til internasjonale operasjoner.» Ingen konflikter og engasjementer er like. Erfaringene og lærdommene utvalget trekker, er i første rekke relevante for *internasjonale engasjement i konfliktområder og sårbare stater der Norge engasjerer seg med militære og/eller sivile virkemidler*. Engasjement i slike konfliktområder og stater vil alltid være utfordrende på grunn av kompleksiteten og uforutsigbarheten i situasjonen, og innebærer dermed en høy grad av risiko.

Utvalget drøfter i dette kapitlet rammer og prinsipper for Norges engasjement, og det fremmes en rekke konkrete anbefalinger basert primært på erfaringene fra Afghanistan.

### 14.1 Hjemmel, åpenhet og forankring

Gitt norske verdier og interesser må maktbruk være hjemlet i folkeretten. Det gjelder ikke bare beslutningen om å intervensere, men også den påfølgende bruken av maktmidler. Norge må gi tydelig uttrykk for dette overfor allierte og partnere så vel som i den hjemlige debatten.

Sivile og militære engasjementer i konfliktområder og sårbare stater er ofte risikofylte, med fare for tap av liv, og de kan være svært kostbare. Det er følgelig viktig at slike engasjementer er basert på hjemlig støtte, i overensstemmelse med demokratiske prinsipper. Åpenhet er viktig, også om mindre heldige forhold, for å sikre en informert offentlig debatt og en politisk forankring av engasjementene.

Regjeringen vil ha behov for å søke støtte for sine beslutninger. Utvalget vil understreke betydningen av at budskapet til offentligheten er nøkternt og realistisk. Åpenhet om regjeringens grunner til å delta er viktig. Disse må kunne kommuniseres tydelig.

Dagens ordning med lukkede orienteringer for Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé og

brede redegjørelser for Stortinget bør forbedres. Regjeringen bør ved internasjonale engasjementer i konfliktområder mer systematisk informere Stortinget om mål, midler, forventede resultater og erfaringer underveis. En systematisk tilnærming vil også gi bedre grunnlag for en informert debatt.

### 14.2 Rammene for framtidige norske engasjementer

Framtidige norske engasjementer i konfliktområder og sårbare stater vil, som i Afghanistan, finne sted som en del av en internasjonal innsats der andre vil sette de viktigste rammene. Norge vil i prinsippet alltid kunne velge ikke å delta. Et slikt valg kan være vanskelig når det kommer forespørsel om deltakelse fra NATO eller USA, eller når FN ber om bidrag til tvangstiltak hjemlet i FN-paktens kapittel VII. Avveiningene knyttet til slike valg må erkjennes og kommuniseres i offentligheten. I alle internasjonale engasjementer vil det finnes handlingsrom for påvirkning. Der Norge velger å delta, både kan og bør myndighetene søke å påvirke rammene i større grad enn hva som er blitt gjort i Afghanistan.

Rommet for særnorske løsninger kan være betydelig. I Afghanistan kunne Norge velge andre løsninger enn hva som ble tilrådd av sentrale allierte uten at det fikk langvarige negative følger for forholdet til USA eller andre. Det gjaldt spesielt beslutningen om ikke å delta i sør etter 2006. Det gjaldt også valget om å skille mellom sivil og militær innsats som etter hvert stred mot ISAFs tilnærming til opprørsbekjempelse. Det norske fredsdiplomati var et tydelig eksempel på at Norge kunne både avvike og påvirke. Norges initiativ kom tidlig og representerte et brudd med USAs tilnærming. Samtidig bidro norske myndigheter gjennom initiativet til å påvirke forståelsen av behovet og mulighetene for forhandlinger om en politisk løsning.



### 14.3 Strategiske prinsipper, planlegging og innretting

Engasjementet i Afghanistan understreket grunnleggende lærdommer fra annen sivil og militær innsats. Disse omfatter betydningen av å sette klare rammer og realistiske mål og systematisk å foreta nødvendige revurderinger av mål og midler underveis. Det er utfordrende å formulere helhetlige planer, herunder for samvirket mellom nasjonale aktører og bidrag. Dette er spesielt vanskelig i et mangslungent engasjement med mange aktører og forskjellige mål som kan stå i motsetning til hverandre. I Afghanistan innebar «krigen mot terror» mål og virkemidler som var vanskelig forenlige med statsbygging.

En intervensjon med sikte på å skifte regime slik det ble gjort i Afghanistan, er ressurskrevende og konfliktskapende. Det reiser forventninger om økonomisk og politisk gjenoppbygging som det er vanskelig å innfri. Selv solide enkeltbidrag kan få uventede, utilsiktede eller uønskede konsekvenser. Statsbygging er nærmest umulig å oppnå mens det pågår væpnet konflikt. En inkluderende politisk løsning må ligge til grunn for internasjonalt engasjement i statsbygging. Det er spesielt begrenset hva en ekstern aktør kan gjøre for at lokale myndigheter skal få legitimitet i egen befolkning.

Norge kan i liten grad påvirke utformingen og innretningen av et omfattende internasjonalt militært og sivilt engasjement som i Afghanistan. Målene og strategien vil stort sett være fastsatt av andre. Norske myndigheter må likevel vektlegge følgende hensyn i forbindelse med innsats i konfliktområder. Slike hensyn må fremmes i den internasjonale planleggingen og legges til grunn for den norske.

- Målene for engasjementet må være klare og må kommuniseres tydelig til Stortinget og offentligheten. Dette omfatter også norske mål som går ut over eller kommer i tillegg til de internasjonale.
- En exit-strategi må etableres. Nasjonalt må den ta hensyn til mål og begrensninger som ligger til grunn for norsk innsats.
- Drift i målene over tid (kjent som «mission creep») er uheldig og må unngås.
- Ved endring av de internasjonale målsettingene må norske myndigheter vektlegge at endringen skal skje på grunnlag av en grundig politisk vurdering. Norge må ta stilling til om de nye mål er i tråd med norske interesser, og om nødvendig begrense eller avslutte deltakelsen.

- Forsøk på å oppnå en forhandlet løsning på konflikten må starte tidlig. Norge har lang erfaring med slik dialog, en åpen holdning til samtale med alle parter, og dermed et særlig ansvar for å ta initiativ. Behovet for en slik løsning må forankres både på politisk nivå og hos befolkningen i konfliktområdet. En forhandlet løsning kan innebære vanskelige dilemmaer, blant annet knyttet til overgangsjustis, herunder rettslige oppgjør med krigsforbrytere.

### 14.4 Administrative og operasjonelle lærdommer

Utvalget trekker forskjellige typer lærdommer og deler dem inn i tre kategorier: felles lærdommer som gjelder norske myndigheter generelt, lærdommer for den militære innsats og lærdommer for en sivile innsats.

#### 14.4.1 Felles lærdommer

- Regjeringen bør mer systematisk og periodisk informere Stortinget om mål, midler og forventede resultater. Resultater og erfaringer bør bearbejdes løpende for bruk både i evalueringsarbeidet og for framtidig innsamling av erfaringsdata.
- Norske myndigheter må etablere bedre mekanismer for samordning. Det er nødvendig å opprette en koordineringsenhet på høyt nivå med ansvar for å utvikle strategier og handlingsplaner. Disse må godkjennes politisk. Koordineringsenheten må arbeide mer strategisk enn statssekretæutvalget for Afghanistan gjorde. Enheten må ha dialog med samarbeidspartnere.
- Politiske føringer må så tidlig som mulig konkretiseres og tilpasses i nær dialog med utsendte medarbeidere. Afghanistan-engasjementet har mange eksempler på politiske beslutninger som ikke følges opp med konkrete tiltak eller tilrettelegging.
- Handlingsrommet for å påvirke gjennom målrettet diplomati kan utnyttes bedre. Norske myndigheter bør arbeide mer systematisk med å fremme norske posisjoner i internasjonale fora. Erfaringene fra Afghanistan-innsatsen har vist at norske myndigheter kan påvirke internasjonale beslutningsprosesser. Det fordrer personellressurser, styrket kommunikasjon mellom delegasjoner og departementer og tidlige innspill til politikktutforming.

- Norge bør ikke påta seg ansvar for integrerte innsatser (statsbygging, utvikling og sikkerhet) av større omfang. Norge er best tjent med å utvikle spesialkompetanse på områder der det vil være et langsiktig behov og en tydelig rolle, innen rammen av internasjonale helhetlige innsatser.
- Norske myndigheter bør vurdere karriereplaner for militært og sivilt ansatte, og oppsetningsmetoder som gjør at nøkkelpersonell kan stå lenger i stilling ute enn tilfellet er i dag. Tilrettelagt oppfølging av utsendtes familie under og etter tjenestegjøringen er derfor viktig. Hyppig rotasjon av utsendte er lite gunstig. UD kan trekke lærdom fra Forsvarets familiehåndtering.
- Behovet for samfunnskunnskap er stort i konfliktområder. Norske myndigheter må tidlig kartlegge hvilken kompetanse som finnes om aktuelle innsatsområder og søke å bringe slik kunnskap inn i planleggingen av en innsats så raskt som mulig. Dette omfatter å knytte til seg personer fra aktuelle innsatsområder og trekke fordeler av deres faglige og språk- og kulturkompetanse. Når et innsatsområde vurderes som en langsiktig satsning, bør norske myndigheter avsette ressurser til intensiv språkopplæring av medarbeidere både på sivil og militær side.
- Det må utformes gode og enhetlige rutiner for rekruttering og forventningsavklaringer med hensyn til Norges juridiske og moralske ansvar for lokalt ansatte. Dette er spesielt viktig i områder der Norge er eller oppfattes som en part i konflikten.
- Forsvaret bør søke å begrense støttestrukturens størrelse ute i operasjoner. Det vil være situasjoner hvor et stort nasjonalt støtteelement i operasjonsområdet er nødvendig. I andre sammenhenger kan det være mer hensiktsmessig at Forsvaret ivaretar støttebehov gjennom avtaler med andre.
- Forsvarets erfaringslæring bør i større grad institusjonaliseres. Erfaringsoverføring også på operasjonelt og strategisk nivå må vektlegges.

#### 14.4.3 Lærdommer for UD og sivil sektor

- Norges vilje til å snakke med alle parter i konflikter er grunnleggende. Fredsdiplomatiene innebærer betydelig risiko både for diplomaten involvert i arbeidet og for at man ikke lykkes med å oppnå resultater. Et slikt arbeid krever derfor solid politisk forankring. Innen dette området har det foregått en betydelig profesjonalisering som i all hovedsak er en styrke. Dette bør ikke gå på bekostning av en åpen dialog med frivillige organisasjoner og forskningsmiljøer, noe som har vært en sentral kvalitet i den norske tilnærmingen.
- UD bør tidlig prioritere utvalgte innsatsområder og forfølge disse systematisk, blant annet ved å tilrettelegge for tilstrekkelige personressurser og kontinuitet i innsatsen.
- I sammensatte konfliktområder bør UD benytte alle muligheter for å tilrettelegge for regional dialog og samarbeid, slik UD gjorde med Heart of Asia-prosessen. Satsning på sivilsamfunnsutvikling og folk-til-folk-prosjekter kan fungere som relevante bidrag inn i slike prosesser.
- Sammenhengen mellom bistand og politikk bør i større grad tydeliggjøres tidlig i engasjementet. Bruk av diplomatiske virkemidler som deltakelse i giverfora er viktig for å påvirke den internasjonale dagsordenen og bistandsagendaen. UD bør derfor prioritere å stille faglig kompetanse i slike fora. Samarbeid med likesinnede land bør spesielt vektlegges i konfliktområder.
- Kvalitet i, effekt og forvaltningskapasitet av bistanden må tillegges større vekt enn hva som er tilfellet i dag. Erfaringene fra Afghanistan viser at høyt bistandsvolum ikke i seg selv bør være et mål.
- Humanitær innsats i sårbare stater i konflikt må kontinuerlig vurderes i sammenheng med langsiktig bistand. Grundige konfliktanalyser må ligge til grunn. Det er blant annet viktig for å hindre at humanitær innsats reduseres for tidlig.

#### 14.4.2 Lærdommer for FD og Forsvaret

- Deltakelse i omfattende operasjoner i utlandet må ikke føre til vesentlig svekkelse av Forsvarets evne til å ivareta sitt primæroppdrag, beredskap hjemme.
- FD og Forsvarets ledelse må ta en aktiv rolle i å forme oppdraget norske militære sjefers skal utføre i internasjonale operasjoner. Dette er særlig viktig i situasjoner der den norske tilnærmingen avviker fra føringer i operasjonen. Lokal norsk sjef må ha frihet og fullmakter nok til å tilpasse strategien til lokale forhold, men strategien må utvikles på høyere nivå.
- Forsvaret bør vurdere om flere av de nordmenn som avgis til internasjonale staber også må påregne å utføre nasjonale oppdrag og dekke nasjonale behov. Flere NATO-land bruker internasjonale stillinger på denne måten.

Samtidig må ikke den humanitære innsatsen bli en erstatning for langsiktig bistand.

- Bruk av flergiverfond må ikke alene legitimere kutt i forvaltningskapasiteten. Oppfølging av flergiverfond er omfattende og tidkrevende arbeid.
- UD må avveie risikovilje mot muligheten for gjennomføring av diplomatisk arbeid i konfliktsoner. Et sikkerhetsopplegg innrettet mot nullrisiko, kan gjøre det tilnærmet umulig for Norge å være engasjert i konfliktsoner. UD må videreføre utviklingen av en profesjonell sikkerhetsoppfølging som gjør det mulig for de utsendte å operere i konfliktsoner.
- Prinsippet om nulltoleranse for korrupsjon må opprettholdes og kommuniseres tydelig på alle nivåer med samarbeidspartnere. Samtidig bør UD i dialog med samarbeidspartnere så langt

som mulig sikre fortsatt drift av viktige programmer også når korrupsjonsmistanker foreligger.

- Systematisk resultatrapportering er grunnlaget for å kunne dokumentere hvilke resultater bistanden har gitt, for læring og som utgangspunkt for et informert offentlig ordskifte. UD må sammen med Norad og samarbeidspartnere styrke sine verktøy og rutiner på dette området.
  - Kunnskapsoverføring er fortsatt ikke tilstrekkelig institusjonalisert og må operasjonaliseres bedre i UD. Overlapping mellom medarbeidere ved utestasjoner vil i lengden være tidsbesparende og bidra til mer profesjonell saksbehandling. Dette er spesielt viktig i konfliktområder.
-

**Vedlegg 1**

## **De norske døde**

*Trond André Bolle*

*Andreas Eldjarn*

*Kristoffer Sørli Jørgensen*

*Trond Petter Kolset*

*Tor Arne Lau-Henriksen*

*Christian Lian*

*Claes Joachim Olsson*

*Tommy Rødningby*

*Siri Skare*

*Simen Tokle*

\*\*\*

*Carsten Thomassen*

*Egil Kristian Tynæs*

---

## Vedlegg 2

# Mandat. Utvalget for evaluering av Norges helhetlige innsats i Afghanistan i perioden 2001–2014

## 1 Bakgrunn

Den 29. september 2014 ble makten i Afghanistan for første gang overført fra en valgt president til en annen. Den 31. desember 2014 overtar afghanske myndigheter sikkerhetsansvaret og Nato avslutter Isaf-operasjonen. Med det avsluttes en viktig fase i det internasjonale samfunns engasjement for å bygge sikkerhet og stabilitet i landet. Norge har vært omfattende engasjert i politiske prosesser, gjennom militære styrkebidrag, deltagelse med politipersonell og sivil bistand.

I tråd med vedtak i Stortinget 25.02.14 (ref. Representantforslag 8:12 S 2013–2014) har regjeringen besluttet å nedsette ved kongelig resolusjon et uavhengig utvalg som skal evaluere status og trekke lærdommer fra alle sider ved Norges engasjement i Afghanistan i tidsrommet 2001–2014. Utvalget vil bestå av 10 medlemmer. Utvalget kan knytte til seg en faglig referansegruppe med norsk og internasjonal deltakelse. I tillegg kan utvalget kontakte andre relevante norske og internasjonale eksperter etter behov.

## 2 Utvalgets oppgave

Utvalget skal gjennomføre en helhetlig evaluering av den totale norske innsatsen og fremlegge en rapport som skal kunne offentliggjøres i sin helhet. Rapporten skal peke på lærdommer som kan benyttes til planlegging, organisering og gjennomføring av Norges framtidige bidrag til internasjonale operasjoner. Utvalget skal således kartlegge og vurdere alle sider ved Norges engasjement i Afghanistan i tidsrommet 2001–2014. Det omfatter, men er ikke nødvendigvis begrenset, til følgende:

### *Internasjonale spørsmål*

- Utforming av den overordnede internasjonale strategi og målsetning for Afghanistan og en vurdering av om disse mål er nådd.
- FNs/UNAMAs rolle og effekt som koordinator for det internasjonale engasjementet, herunder innen utviklingssamarbeid, humanitær innsats og politisk dialog med afghanske myndigheter.
- Den FN-ledede militære innsats før Nato overtok ansvaret for Isaf.
- Utforming av Natos strategi og planer og Norges handlingsrom, deltagelse i og påvirkning av denne prosessen.
- Effekten av Natos og Isafs samlede engasjement.
- Forholdet mellom den internasjonale militære innsatsen, den sivile bistanden og den politiske prosessen, herunder hvordan disse ulike komponentene har påvirket resultatoppnåelsen på tvers av ulike sektorer.
- Iverksettelse av Strategi for FNs Sikkerhetsrådsresolusjon 1325, kvinner, fred og sikkerhet.
- Effekten av regionale prosesser på stabilisering av Afghanistan og regionen, inkludert Norges engasjement.

### *Nasjonale spørsmål*

- Utforming og utvikling av Norges sivile og militære bidrag, herunder militære bidrag til FN og Nato, deltagelse i Operation Enduring Freedom, politibidragene bilateralt, gjennom den EU-ledede EUPOL-A misjonen, støtte til FNs UNAMA-misjon og utviklingsbistand, bilateralt så vel som gjennom multilaterale kanaler som UNDP og Verdensbanken.

- Hvorvidt norske styrker hadde adekvat utstyr og opplæring.
- Hvorvidt norske styrker fikk tilfredsstillende opplæring i lokale forhold og kontekst, samt håndtering av dette.
- Hvorvidt det nasjonale og operasjonelle handlingsrom i forbindelse med utformingen av den samlede norske innsats ble utnyttet.
- Effekten av norsk sivil og militær bistand, herunder hvorvidt den har understøttet de overordnede politisk, vedtatte mål, for Norges engasjement i Afghanistan.
- Hvorvidt det norske sivile og militære engasjementet har vært gjennomført på en kostnads-effektiv måte.
- Forholdet mellom det norske sivile og det militære engasjement, også sammenliknet med andre lands strategi. Dette omfatter også det norske engasjement i og ressursallokering til Faryab-provinsen.
- I hvilken grad den norske Faryab-strategien møtte behovene på bakken.
- Effekten av norsk humanitær bistand og engasjement i Afghanistan.
- Hvordan sikkerheten til norsk sivilt og militært personell, samt lokalt ansatt personell ble ivaretatt, herunder rekruttering og forberedelse til utreise.
- Forståelsen av oppdraget i Norge, og styrkenes opplevelse av politisk og samfunnsmessig støtte.
- Oppfølgingen av norsk sivilt og militært personell og deres pårørende, samt lokalt ansatt personell etter avsluttet tjeneste i Afghanistan.

### **3 Utvalgets tilgang til informasjon**

Utvalget kan innhente opplysninger og vurderinger fra ulike kilder, herunder relevante norske offentlige tjenestemenn, tjenestemenn i internasjonale organisasjoner som FN og Nato, represen-

tanter for norske og internasjonale bistandsorganisasjoner og norske og internasjonale forskningsinstitusjoner.

I sitt arbeid kan utvalget trekke på arbeid som allerede er gjort, herunder den helhetlige gjennomgang av norsk sivil bistand fra 2012, Natos Periodic Mission Reviews, norske løpende evalueringer av egen militær planlegging, organisering og gjennomføring av operasjonene, tilsvarende evalueringer hos allierte og partnere, og norsk og internasjonal forskning.

I utvalgets arbeid vil det bli tale om innhenting av opplysninger som i utgangspunktet er underlagt lovbestemt taushetsplikt, så vel som taushetsplikt basert på annet grunnlag, f.eks. kontrakt. Det legges til grunn at taushetsplikt utledet av erklæring eller avtale med staten som arbeidsgiver ikke vil være til hinder for at utvalget gis opplysninger om ulike aspekter ved Norges sivile og militære engasjement i Afghanistan. Adgangen til å utlevere opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt må vurderes konkret i forhold til den lovbestemte taushetsplikten er hjemlet i.

Sikkerhetsgradert informasjon kan bare gis ut ved særskilt hjemmel i lov eller generell forskrift, jfr sikkerhetslovens § 12. Kongen vil om nødvendig fastsette en egen forskrift om utvalgets tilgang til sikkerhetsgradert informasjon.

Utvalgets medlemmer har selv taushetsplikt om de taushetsbelagte opplysninger de blir kjent med gjennom sitt arbeid.

### **4 Tidsplan og rapportering**

Utvalget påbegynner sitt arbeid så snart som mulig etter 1. januar 2015. Utenriksministeren og forsvarsministeren orienteres underveis i arbeidet etter nærmere avtale med utvalgets leder. Utvalget avgir sin endelige rapport til utenriksministeren og forsvarsministeren innen 1. juni 2016.



**Vedlegg 3****Høringsliste**

*I tillegg til personene på listen har utvalget også hatt samtaler med en rekke andre aktører i inn- og utland, som ikke kan navngis.*

*Utvalget takker også ressurspersoner som har bistått i arbeidet.*

Abdul, Faizy Suboh	Clark, Kate
Abdullah, Abdullah	Clarke, Michael
Ahadi, Anwar ul Haq	Cowper-Coles, Sherard
Ahmadi, Belquis	Crowley, Peter
Alamyar, Irshad	Danesho, Shayma
Ali, Obaid	Danevad, Andreas
Allers, Tone	Daoud, Sayed
Aloise, Gene	Daoudzai, Omer
Andersen, Steen Borholdt	de Feijter, Erik
Andersen, Louise Riis	Dempsey, John
Andresen, Helene Sand	Dennys, Christian
Arntzen, Espen	Devold, Kristin Krohn
Atmar, Mohammad Hanif	Diesen, Sverre
Auroy, Patrick	Diset, Hans
Ayubi, Najiba	Dobbins, James
Badialetti, Gianmarco	Dramdal, Torunn
Baillie, Ross	Dyrud, Merete
Barraut, Guillaume	Efjestad, Svein
Bartels, Knud	Ege, Rune Thomas
Bartlett, Juliet	Egeland, Jan
Bateman, Kate	Eggers, Jeff
Bauck, Petter	Eide, Elisabeth
Bauer, Greg	Eide, Espen Barth
Bellinger, John	Eide, Gjermund
Berglund, Jan	Eide, Kai
Berli, Eldar	Eikeland, Arvinn Gadgil
Berntsen, Jørn Erik	Enstad, Kristin
Bjørndal, Paul Øystein	Evensen, Annika
Bondevik, Kjell Magne	Faiq, Naqibullah
Borgos, Rolf	Falkenberg, Vibeke
Bowden, Mark	Fareedzai, Assadullah
Bowen, Desmond	Faremo, Grete
Brahimi, Lakhdar	Farrell, Theo
Brandtzæg, Marit	Fife, Rolf Einar
Brekke, Torill	Fischer, Dean
Bronstein-Moffly, Alexander	Fischer-Barnicol, Andreas
Brox, Ari	Frantzen, Henning A.
Bruun-Hanssen, Haakon	Freedman, Lawrence
Buchmann, Alexander	Frisvold, Sigurd
Bull, Jørgen	Fry, Robert
Chaudhuri, Rudhra	Fuglset, Ada

Gahre, Christian	Jæger, Janicke
Galic, Mirna	Kanavin, Janis Bjørn
Garewal, Ziggy	Karlsen, Trond
Garraway, Charles	Karokhel, Danish
Ghani, Ashraf	Karokhil, Masood
Ghani, Rula	Karzai, Hamid
Ginkel, John	Kaspersen, Siv
Giustozzi, Antonio	Keating, Michael
Gjerde, Ingrid	Khenjani, Abdullah
Gjestvang, Bjørg	Killian, Dennis
Glad, Marit	Kjelseth, Vigdis
Golden, Lisa	Kjølseth, Liv
Gopal, Anand	Kjørven, Olav
Gordon, Stuart	Kleppe, Toiko Tönisson
Gossman, Patricia	Kock, Mathias
Grandia, Mirjam	Kofi, Fawzai
Grossman, Marc	Kopstad, Marte
Grydeland, Bjørn	Kouvo, Sari
Guggenheim, Scott	Kristensen, Per
Guttormsen, Tom	Kristoffersen, Eirik
Habibi, Shafiq	Kristoffersen, Frode
Haga-Lunde, Morten	Kristoffersen, Marte
Hakim, Fahim	Lamb, Graeme
Hals, Barthold	Larsen, Iselin Hebbert
Halsne, Sigbjørn	Leikvoll, Atle
Halvorsen, Kristin	Leirfall, Alexander
Hanssen, Tor-Erik	Lind, Kyrre
Harlem, Mads	Lockhart, Clare
Harmon, Scott	Longden, Martin
Harstad, Christian	Lute, Douglas
Hartz, Halvor	Lysenstøen, Thor
Hashim, Haji	Løchen, Grete
Hattrem, Tore	Løvold, Andreas
Hauge, Knut	Malme, Odd Berner
Haugstveit, Nils	Malmø-Moen, Svein-Erik
Haukeland, Semund	Marlaud, Jean-Michel
Hayden, Ingrid	Marstein, Sigurd
Helgesen, John	McEvoy, Philip
Helgesen, Vidar	McKinley, Michael
Hellestveit, Cecilie	McMaster, Herbert Raymond
Helseth, Hans Christian	Melfald, Hanne
Hemmer, Jarl Eirik	Meskanen, Anne
Henningsen, Jacob	Meyer, Johan
Hoff, Jan Ivar	Mir, Haroun
Holte, Nils Johan	Mohib, Hamdullah
Howard, Cathy	Mood, Robert
Hønsvik, Atle André	Moore, Cathy
Ibrahimi, Nilifar	Morris, Phedra Moon
Ilsaas, Per	Morse, John
Inkster, Nigel	Mujahid, Abdul Hakim
Jakobsen, Petter Viggo	Muradi, Faizullah
Johannesen, Raymond	Mutawakil, Wakil Ahmed
Johannessen, Lasse Bjørn	Naderi, Zuhra
Johnson, Hilde Frafjord	Nadery, Nader
Josefsson, Ulrika	Nasity, Sabir

Nassery, Asma  
 Nassif, Claudia  
 Niblock, Thomas C.  
 Nordbø, Toralv  
 Nordland, Ted  
 Nysted, Thomas  
 Nørlem, Klaus  
 Olsen, Kåre Helland  
 Olsson, Louise  
 Ommundsen, Frode  
 Opedal, Per Sverre  
 Opperud, Arne  
 Pampaloni, Corrado  
 Parish, Jonathan  
 Parto, Saeed  
 Pazhwak, Barmak  
 Pedersen, Geir O.  
 Pedersen, John Otto  
 Pedersen, Odd Jørun  
 Pedersen, Søren  
 Petersen, Benedicte  
 Petersen, Jan  
 Petraeus, David  
 Pinto, Sonia  
 Pruzan-Jørgensen, Julie  
 Qanooni, Younas  
 Querido, Rob  
 Rabbani, Salahuddin  
 Rahman, Babu  
 Rahmanis, Maryam  
 Ramslien, Alf Arne  
 Raoufi, Fawzia  
 Rasmusson, Elisabeth  
 Ravndal, Øyvinn  
 Reichelt, Jon Gerhard  
 Reid, Rachel  
 Reksten, Jan  
 Rietjens, Bas  
 Roberts, Adam  
 Rodwell, Tom  
 Rondeaux, Candace  
 Rosellini, Nicholas  
 Rosenvinge, Marit Jenny  
 Rubin, Barnett  
 Rutledal, Frode  
 Ruttig, Thomas  
 Rydmark, Bjørn Christian  
 Rykken, Tom  
 Rødahl, Magne  
 Safi, Gulalai Noor  
 Safi, Hasina  
 Safi, Naqibullah  
 Salam, Barry  
 Salikudden, Tamanna  
 Samar, Sima  
 Saum, Robert  
 Saurstrø, Espen  
 Schjelderup, Nina Hal  
 Schjøning, Anna Sofie  
 Schuurman, Marriet  
 Sedney, David  
 Semple, Michael  
 Shafaq, Abdul Haq  
 Shea, Jamie  
 Shewari, Zabihullah  
 Shinwari, Ikram  
 Skinner, David  
 Skjønberg, Erling  
 Skotnes, Bjørg  
 Skåre, Mari  
 Smith, Scott  
 Smith, Leanne  
 Snedal, Tom  
 Solberg, Bjørn Tore  
 Solberg, Rune  
 Solheim, Erik  
 Solhjell, Bård Vegard  
 Sommerseth, Leif Petter  
 Sopko, John  
 Spanta, Rangin Dadfar  
 Sponheim, Lars  
 Stai, Atle  
 Stanekzai, Mohammed Masoom  
 Staveland, Lars Inge  
 Steinle, Ulrich  
 Stenersen, Anne  
 Stocker, Farhana  
 Stocker, Reto  
 Stoltenberg, Jens  
 Stoveland, Svein  
 Strand, Arne  
 Strand, Marit  
 Strøm-Erichsen, Anne-Grete  
 Strømmen, Wegger Chr.  
 Støre, Jonas Gahr  
 Sunde, Harald  
 Svenungsen, Bjørn  
 Synnevåg, Gry  
 Sætre, Halvor  
 Søbstad, Odd Andreas  
 Tameem, Ahmed  
 Tanin, Zahir  
 Tardioli, Francesca  
 Taxell, Nils  
 Their, Alex  
 Thomson, Adam  
 Thorsås, Egil  
 Thørud, Harald  
 Toreng, Tore  
 Traavik, Kim

Traavik, Stig  
Tveiten, Margit  
Ulriksen, Ståle  
Vaglum, Henning  
Valmary, Jean Baptiste  
Vang, John Helge  
Vendrell, Francesc  
Vistisen, Niels Klingenberg  
von Hippel, Karin  
von Malmborg, Marianne  
Wali, Shah  
Wardaq, Farooq  
Watterdal, Terje  
Wenneberg, Rune  
Wilde, Alexandra  
Wilder, Andrew  
Wilder, Timothy

Williams, Nick  
Wilsborg, Sissel  
Winterbotham, Emily  
Wirak, Anders  
Wolasmal, Ayesha  
Wolffhechel, Uffe  
Worden, Scott  
Yousafai, Zerk  
Zilmer-Johns, Michael  
Ødegaard, Geir  
Østergaard, Liv Jeannette  
Østgaard, Hans Olav  
Aamoth, Dag Rist  
Aas, Kåre R.  
Aas, Torgeir  
Aass, Thor Arne

---

**Vedlegg 4****Styrkebidrag i Afghanistan****Operation Enduring Freedom**

- Spesialstyrker (januar–juni 2002)
- Mineryddere, Kandahar/Bagram (januar–mai 2002)
- 1 C-130 transportfly, Manas (april–oktober 2002)
- 6 F-16 kampfly, Manas (oktober 2002–mars 2003)
- Spesialstyrker (mars–september 2003)
- Spesialstyrker (august 2005–januar 2006)

**ISAF**

- Stabsoffiserer ISAF HQs<sup>1</sup>
- Eksplosivryddere, Kabul (februar–desember 2002)
- Transportkontroll enhet (Movement control), KAIA (februar–mai 2002)
- CIMIC, Kabul (februar 2003–februar 2004)
- Kirurgisk enhet, Kabul (september 2003–mars 2004)
- *Telemark Task Force I + II/Norwegian Squadron*, Kabul (november 2003–juli 2004)
- Partner PRT Maimana, Faryab (juli 2004–august 2005)
- *Battle Group 3* (ledelseelement/kompani/m.m.), Kabul (august 2004–januar 2006)
- Leder PRT Maimana, Faryab (september 2005–juni 2012)
- 4 F-16 kampfly, Kabul (februar–mai 2006)
- Hurtigreaksjonstyrke (QRF), Mazar-i-Sharif (mars 2006–juni 2008)
- Mobilt feltsykehus, Mazar-i-Sharif (mars 2006–mars 2007)
- Spesialstyrker, Kabul (mars–september 2007)
- Sjef på flyplassen i Kabul (COMKAIA) (april–oktober 2007)
- Spesialstyrker, Kabul (mars 2008–september 2009)

- Sanitetshelikoptre (*Norwegian Aeromedical Detachment*), PRT Maimana (april 2008–juni 2012)
- Mentoringslag (*Operational Mentoring and Liaison Team* (OMTL)) Kandak, Faryab (januar 2009–desember 2010)<sup>2</sup>
- Mentoringslag for politiet (P-OMLT), Maimana (juni 2010–juni 2012)
- Spesialstyrker, Kabul (april 2012–d.d)
- Leder i overgangsgruppen (*Lead nation Transition Support Group*), Faryab (juni 2012–oktober 2012)<sup>3</sup>
- Taktisk lufttransportstøtte (C-130) (september 2012–juni 2013)
- OMLT Korps/Brigade (2006–2013)
- Instruktør, ANAs ingeniørskole (2010–2014)
- Instruktør, ANAs sambandsskole (2010–2013)
- Politirådgivningslag (januar 2013–juni 2014)
- Nordic Baltic Transition Support unit (mars 2013–9. mai 2014)<sup>4</sup>
- Instruktør ved ANAs krigsskole (2013– d.d)

**Øvrige**

- Nasjonal styrkesjef (NCC) (januar 2002–d.d.)
- Brannpersonell KAIA, Kabul (mai 2004–august 2006),
- Multi-National Support Group, Mazar-i-Sharif (januar 2006–juli 2007)
- Nasjonal støttegruppe (NSG), Mazar-i-Sharif (fra juli 2007–juli 2008)
- Nasjonalt støtteelement (NSE) (juli 2008–juli 2014)
- UNAMA (februar 2007–august 2014)
- Etterretningsbidrag

<sup>2</sup> Femte kontingent kandak OMLT ble omdøpt til «mentor unit», gitt endrede mentoringsoppgaver og ble organisatorisk en del av PRT-et. Avviklet sommeren 2011.

<sup>3</sup> Transition Support Group-Faryab (TSG-F) var PRT kontingent 19 med noe andre oppgaver enn tidligere PRT-kontingenter.

<sup>4</sup> Norsk Police Advisory Team (PAT) inngikk i Nordic-Baltic Transition Support Unit da denne ble operativ i løpet av våren 2013, og Norge bidro med personell i staben.

<sup>1</sup> Hovedsakelig i ISAF HQ, HQ IJC, HQ RC-Nord

# Norges offentlige utredninger

## 2015 og 2016

### **Statsministeren:**

#### **Arbeids- og sosialdepartementet:**

NOU 2015: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015  
NOU 2016: 1 Arbeidstidsutvalget  
NOU 2016: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2016

#### **Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:**

NOU 2015: 4 Tap av norsk statsborgerskap

#### **Finansdepartementet:**

NOU 2015: 1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd  
NOU 2015: 5 Pensjonslovene og folketrygdreformen  
IV NOU 2015: 9 Finanspolitikk i en oljeøkonomi  
NOU 2015: 10 Lov om regnskapsplikt  
NOU 2015: 12 Ny lovgivning om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering  
NOU 2015: 14 Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring  
NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet  
NOU 2016: 2 Endringer i verdipapirhandelloven – flagging og periodisk rapportering  
NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi  
NOU 2016: 5 Omgåelsesregel i skatteretten

#### **Forsvarsdepartementet:**

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014

#### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

NOU 2015: 11 Med åpne kort  
NOU 2015: 17 Først og fremst

#### **Justis- og beredskapsdepartementet:**

NOU 2015: 3 Advokaten i samfunnet  
NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn

#### **Klima- og miljødepartementet:**

NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder

#### **Kommunal- og moderniseringsdepartementet:**

NOU 2015: 7 Assimilering og motstand  
NOU 2016: 4 Ny kommunelov

#### **Kulturdepartementet:**

#### **Kunnskapsdepartementet:**

NOU 2015: 2 Å høre til  
NOU 2015: 8 Fremtidens skole  
NOU 2016: 7 Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn

#### **Landbruks- og matdepartementet:**

#### **Nærings- og fiskeridepartementet:**

#### **Olje- og energidepartementet:**

#### **Samferdselsdepartementet:**

#### **Utenriksdepartementet:**

NOU 2016: 8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Oslo AS – 6/2016