

## SAMMANFATTNING:

Sedan 2001 har Afghanistan tagit viktiga steg mot en ljusare framtid. Sverige har bidragit till den utvecklingen sedan 2002 i form av militärt och civilt stöd. Förbättringarna i Afghanistan gäller inte minst den kvinnliga befolkningen. Under de tio senaste åren har förutsättningarna för landets kvinnor att utbilda sig och få sjukvård blivit allt bättre.

Dessa landvinningar riskerar Afghanistans kvinnor nu att gå miste om. Mycket tyder på att beslutet att dra tillbaka alla utländska stridande trupper kan komma att omintetgöra de nyvunna rättigheterna och föra tillbaka landet in i 1990-talets mörker.

Sverige har ett moraliskt ansvar att ta tillvara de landvinningar som gjorts för Afghanistans kvinnor under det gångna

decenniet. Förutsättningarna för Sverige att engagera sig i det demokratiska Afghanistans vidareutbyggnad är goda och vårt land bör inta en pådrivande roll i internationella forum till förmån för kvinnornas rättigheter.

## Rätt till en framtid? – Kvinnors situation i Afghanistan efter 2014

AV: RENATE LARSEN OCH SARA NORREVIK

Natten till den 12 november 2001 flydde talibanerna Afghanistans huvudstad Kabul efter veckor av amerikansk-brittiska bombningar med parallella framryckningar av Norra alliansen.<sup>1</sup> Endast en grupp om tjugo talibaner återstod när staden intogs dagen därpå. Den tillintetgjordes i en eldstrid som varade i femton minuter.

Intåget i Kabul i november 2001 markerade början på talibanernas fall i Afghanistan och slutet på ett valde som hade bestått i över ett halvt de-

cennium, med förödande konsekvenser för kvinnor, kulturarv, omvärldsrelationer och ekonomisk utveckling. Av totalt 30 provinser i Afghanistan hade talibanerna endast kontroll över fyra i slutet på november 2001. Men att avsluta talibanstyret en gång för alla skulle visa sig bli en betydligt svårare uppgift än det motstånd man mött under femton minuters intensiv eldstrid i Kabul den där novembernatten.

### Bakgrund:

#### En historia av konflikter

Afghanistan har alltid varit ett splittrat område, såväl geografiskt som kulturellt, och fungerat som genomfartsled mellan väst och öst för såväl krigshärar som handelsmän på den mytomspunna sidenvägen. Under århundraden har regionen invaderats av såväl Djingis Khan som Timur Lenk, varit

en del i Mughalriket och stått under persiskt inflytande. Vid de muslimska arméernas intåg på 600-talet fanns såväl zoroastrer, buddhister, kristna, judar och lokala polyteister i området. Redan de gamla grekerna koloniserade delar av dagens Afghanistan, och lät uppföra staden Ai Khanoum som det antika Greklands östligaste utpost.

Det moderna Afghanistan är en smältdegel av folkgrupper med egna identiteter, språk och traditioner. Landets gränser är en sentida konstruktion som inte tagit hänsyn till de många konstellationer av folk som lever i området. Durandlinjen, gränsen mot Pakistan, förhandlades fram med brittiska Indien 1893 och delar pashtunernas område på mitten. Den afghanska konstitutionen nämner hela fjorton olika folkgrupper vid namn.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Norra Alliansen, eller "Förenade islamska fronten för Afghanistans frälsning", är en paraplyorganisation av fem grupper som representerar tajiker, pashtuner, hazaras, turkmener och andra afghanska folkgrupper. Under inbördeskriget i början på 90-talet stred grupperna mot varandra, men enades under talibantiden 1996-2001 i väpnad opposition mot talibanerna. Organisationen leddes av "lejonet från Panshir", den tidigare försvarsmministern (1992-1996) Ahmad Shah Massoud.

<sup>2</sup> Islamic State of Afghanistan (2004), The Constitution of the Islamic Republic of

Samhället är ett utpräglat klansamhälle utan någon tradition av centraliserat styre. Lojaliteten riktas mot klanens överhuvud, byäldsten eller en lokal mulla. Släktfejder inom samma klan och konflikter med andra klaner bidrar till ett instabilt och osäkert samhälle med svärberäkneliga lojaliteter. Motståndet mot talibanregimen bestod av den brokiga Norra alliansen, en lös sammanslutning av krigsherrar som endast förenades i sitt gemensamma motstånd mot talibanerna. Samhället är traditionellt mansdominerat och lämnar ytterst begränsat utrymme för kvinnor att påverka sina livssituationer. Kvinnornas redan svaga ställning förvärras av månghundraåriga sociala traditioner.<sup>3</sup>

### Talibanerna tar över makten

Den moderna afghanska staten har präglats av upprepade maktskiften och både utländska och inhemska intressekonflikter. Talibanernas maktövertag inleddes i mitten av 1990-talet. Den 26 september 1996 intog de Kabul och etablerade det Islamiska emiratet Afghanistan.<sup>4</sup> Därmed avslutades

Afghanistan.

<sup>3</sup> UNAMA och OHCHR (2010), Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights.

<sup>4</sup> Intåget i Kabul skedde efter flera tidigare försök till belägring under 1995, då talibanerna blivit stoppade av regeringstrupper under ledning av Ahmed Shah Massoud. Talibanernas motgångar under 1994 – 1995 motiverade Pakistan och sunnimuslimska Saudiarabien

ett flerårigt inbördeskrig i vilket landets mäktigaste krigsherrar stred om makten. Vid utgången av 1996 kontrollerade talibanerna 90 procent av Afghanistan, allt utom några nordostliga provinser som låg under Norra alliansens inflytande.<sup>5</sup> Talibanernas hårda tolkning av islam förbjöd kvinnor att arbeta utanför hemmet, gå i skola, lämna sina hem utan en manlig släkting samt hindrade dem från att uppsöka sjukvård. För män gällde det att ha tillräckligt långt skägg för att slippa fängelse, tv-tittande förbjöds.<sup>6</sup> Talibanernas intolerans mot andra kulturer manifesterades i sprängningen av de två världsarvsklassade Buddhasstatyerna i Bamiyandalen i mars 2001, vilket fördömdes av det internationella samfundet.

Endast tre länder erkände talibanernas styre: Pakistan, Saudiarabien och Förenade Arabemiraten. Västvärldens hantering av talibanregimen bestod av

att stödja dem utifrån militärstrategiska respektive ideologisk-religiösa intressen. Med militärt stöd från Pakistan och finansiellt stöd från Saudiarabien lyckades talibanerna mobilisera en större militär offensiv 1996 och i september ansåg försvarsminister Massoud det nödvändigt att ge upp huvudstaden. Human Rights Watch (2001), Afghanistan. Crisis of Impunity. The Role of Pakistan, Russia and Iran in Fueling the Civil War, New York: Human Rights Watch, sid. 16

<sup>5</sup> Bajoria, Jayshree (2011), "Backgrounder: The Taliban in Afghanistan". New York: Council of Foreign Relations, 6 oktober <http://www.cfr.org/afghanistan/taliban-afghanistan/p10551>

<sup>6</sup> Bajoria, Jayshree (2011), "Backgrounder: The Taliban in Afghanistan". New York: Council of Foreign Relations, 6 oktober

en blandning av diplomati och "soft power"; flertalet FN-resolutioner<sup>7</sup> uppmanade talibanerna att upphöra med förtrycket av kvinnor. I september 1999 införde FN:s säkerhetsråd ekonomiska sanktioner samt rese-restriktioner riktade mot talibaner och personer inom al-Qaida (resolution 1267).<sup>8</sup>

### Omvärlden griper in

Efter terrorattackerna i USA i september 2001 krävde USA att talibanerna skulle lämna ut Usama bin Laden och förstöra al-Qaidas baser. När talibanerna vägrade betraktades de som allierade med al-Qaida och därmed som medskyldiga till terrorattackerna. Redan den 14 september gav amerikanska kongressen klartecken att använda "nödvändig och lämplig styrka" för att bekämpa de ansvariga för attacken. Operation Enduring Freedom inleddes den 7 oktober med att amerikanska och brittiska specialförband gick in i Afghanistan. Talibanerna lyckades dock behålla ett betydande inflytande över de södra delarna av landet.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Council on Foreign Relations

<sup>8</sup> Sedan dess har sanktionerna uppdaterats vid nio tillfällen (senast resolution 1988 och 1989 från juni 2011; den förra behandlar talibaner och den senare al-Qaida).

<sup>9</sup> Det starkaste talibanfästet förblev länge Kandahar, talibanernas födelseplats och säte för den andlige ledaren mulla Mohammad Omar. Efter ökat tryck från Norra alliansen och med stöd av amerikanska marinkåren och flygvapnet, intogs Kandahar i början av december 2001. I samband med intåget lyckades mulla Omar fly nordväst, efter att han blev nekad amnesti av amerikanerna.

## Skakig övergång till demokrati

Efter att de internationella styrkorna störtat talibanerna från makten påbörjades övergången till en demokratisk stat. Den 20 december 2001 skapades International Security Assistance Force (ISAF) av FN:s säkerhetsråd, med syftet att med nödvändiga medel bistå den afghanska interimsregeringen (Afghan Transitional Authority) och upprätthålla landets säkerhet.<sup>10</sup> Sverige deltog inledningsvis med en liten underrättelsegrupp som sedermera utökades till en insats om cirka 500 soldater med ansvar för en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) i Mazar-i-Sharif i norra Afghanistan. Nato övertog ansvaret för ISAF 2003.<sup>11</sup>

Den afghanska regering som etablerats sedan insatsen påbörjades 2001 står på osäker grund. De politiska strukturerna har skapats utifrån idén om en centraliserad statsmakt och är inte anpassade till det afghanska klansamhället. Efter mordet på Norra alliansens överbefälhavare Ahmed Shah Massoud saknade oppositionen en tydlig ledare, vilket försvårade uppbyggandet av ett stabilt politiskt alternativ till talibanregimen i det decentraliserade klansamhället. De krigsherrar från Norra alliansen som idag ingår i regeringen är huvudsakligen lojala mot sina klaner. Hamid Karzai, ledare för interimsregeringen och

<sup>10</sup> Till en början gällde FN-mandatet för ISAF endast området kring Kabul men kom senare att omfatta hela Afghanistan.

<sup>11</sup> Tidigare roterade ledarskapet mellan deltagande länder.

sedan 2004 sittande president, har av samma anledning stora problem med sin legitimitet utanför Kabul. Regeringens samarbete med krigsherrar som gjort sig skyldiga till grova brott mot mänskliga rättigheter, som massakrer på civilbefolkningen och våldtäkter, har försvagat regeringens och de internationella styrkornas ställning.

Redan inför de första demokratiska valen 2004 förvärrades det säkerhetspolitiska läget. Talibanerna kraftsamlade och genomförde intensiva rebellattacker mot huvudsakligen politiker och regeringsstyrkor som betraktas som marionetter för USA.<sup>12</sup>

## Utvecklingen för kvinnor sedan 2001

Den afghanska regeringen är fullvärdig medlem av Förenta Nationerna och har antagit alla FN:s resolutioner om mänskliga rättigheter, inklusive deklarationen om avskaffandet av våld mot kvinnor. År 2003 anslöt sig Afghanistan utan reservation till FN:s kvinnokonvention (CEDAW). Den afghanska konstitutionen fastställer i artikel 22 att afghanska medborgare, män som kvinnor, har lika rättigheter och skyldigheter inför lagen, och det afghanska rättsväsendet tar särskild hänsyn till kvinnornas utsatta situation

<sup>12</sup> Islamic Emirate of Afghanistan (2012), "6 NATO invaders along with their local puppets killed, five wounded in Marjah". (Afghanistan): Islamic Emirate of Afghanistan (talibanernas hemsida), 14 juni,

i det traditionsbundna klansamhället.

Den afghanska regeringen antog 2009 den så kallade Elimination of Violence Against Women-lagen (EVAW-lagen) som för första gången i landets historia kriminaliserar våldsbrott mot kvinnor. Den definierar och fastställer påföljder för 22 brott som ska åtalas utanför ramen för den vanliga brottsbalken. En utredning från 2011 gjord av United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) visar dock att lagen tillämpas godtyckligt och att många åklagare fortfarande väljer att åtala brotten med utgångspunkt i den afghanska brottsbalken.<sup>14</sup> Utredningen visar även att polis och åklagare i vissa

*[...] the state shall adopt necessary measures to attain the physical and spiritual health of the family, especially of the child and mother, upbringing of children, as well as the elimination of related traditions contrary to the principles of the sacred religion of Islam.*<sup>14</sup>

### Artikel 54 i den afghanska konstitutionen.

provinser inte ens känner till den nya lagen. Enligt utredningen förekom det även fall där en åtalsanmälan hade gjorts utifrån EVAW-lagen, men där

<sup>13</sup> Artikel 54 i den afghanska konstitutionen.

<sup>14</sup> De båda lagtexterna existerar parallellt och tar delvis upp samma brott, men EVAW-lagen föreskriver mycket strängare straff och ska alltid ha företräde.

domarna i slutändan valde att döma efter brottsbalken istället.<sup>15</sup>

EVAW-lagen tillåter medling<sup>16</sup> vid 17 av de 22 brotten om målsägande så önskar. I dessa fall får åklagaren inte väcka åtal om målsägande tagit tillbaka sin anmälan, vilket innebär att brotten förblir ostraffade. Den afghanska kulturen stigmatiserar kvinnor som anmäler sina män till polisen eller överger sin familj för att söka skydd i härbärgen. Många väljer därför hellre att dra tillbaka sin anmälan, antingen på grund av omgivningens tryck eller för att de själva inser att de blir helt utlämnade när mannen och

försörjaren hamnar i fängelse i flera år. De övriga fem brotten – våldtäkt, tvångsprostitution, offentliggörande av offrets identitet, bränning eller självmord – måste alltid åtalas, åtminstone i teorin.<sup>17</sup> Straffpåföljderna är hårda, och domar får inte upphävas, förmildras eller benådas. Detta leder ibland till att kvinnor inte vågar anmäla sina män överhuvudtaget.

UNAMA fann i sin undersökning att många kvinnor var rädda för att göra en anmälan hos polisen om det inte fanns några kvinnliga poliser eller medarbetare. Flera av kvinnorna som kom fram och gjorde en anmälan blev ifrågasatta och trakasserade av de manliga poliserna. Det förekom även att flickor och kvinnor som tagit sin tillflykt till en polisstation efter att ha rymt ifrån en våldsamt hemmiljö blev våldtagna av polismännen. Enligt traditionen är det endast godtagbart för en kvinna att rymma till en nära släkting. Rymmer hon till en granne eller en myndighet där det finns män misstänks hon för att ha haft sexuell umgänge utanför äktenskapet.<sup>18</sup>

Fördomar mot kvinnor som söker skydd förekommer även hos den bil-

dade överklassen i Kabul. I juni 2012 uttalade sig Afghanistans justitieminister Habibullah Ghaleb nedlåtande om kvinnor som uppsöker härbärgen och antydde att sådana kvinnor är att betrakta som prostituerade.

Under talibanregimen var kvinnor begränsade till det egna hemmet och fick inte vistas utomhus utan en mahram, en nära manlig släkting. De fick inte arbeta och inte synas för någon annan än den närmaste familjen och andra kvinnor. Sedan 2001 har det politiska klimatet förändrats avsevärt. Artikel 33 i den afghanska konstitutionen ger alla afghanska medborgare rätt att kandidera och gå till val oavsett kön. Artikel 48 ger alla afghanska medborgare rätt att arbeta. Det finns även ett särskilt kvinnodepartement med en minister ansvarig för kvinnofrågor. Enligt afghansk lag ska 25 procent<sup>19</sup> av nationalförsamlingen bestå av kvinnor, en av världens högsta lagstadgade andelar.<sup>20</sup>

Det finns flera kvinnliga medlemmar i nationalförsamlingen, men även i lokalpolitiken. Det förekommer även kvinnliga poliser och soldater. De är dock få och utsätts ofta för trakasserier och övergrepp av sina manliga kollegor. UNAMA har funnit att många kvinnliga poliser i tjänst degraderas

15 UNAMA och OHCHR (2011), *A Long Way to Go: Implementation of the Elimination of Violence against Women Law in Afghanistan*, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights

16 UNAMA:s utredning av EVAW-lagen fann att merparten fall mellan mars 2010 och mars 2011 behandlades utanför det formella juridiska systemet genom medling. Inom det afghanska klansamhället finns det en lång tradition av att lösa konflikter genom byäldste eller andra auktoritetspersoner. Systemet används även vid våldsbrott inom familjen och syftar till att hjälpa parterna kompromissa i en tvistefråga och lösa den utan att det drabbar familjen eller samhället. En upprepning av brottet ska alltid leda till åtal i enlighet med EVAW-lagen, men i praktiken är det få kvinnor som vågar komma tillbaka och göra en ny anmälan på grund av tryck från familjen och samhället. Systemet ger inte kvinnor särskilt mycket inflytande och utfallet blir ofta till deras nackdel eftersom det huvudsakligen är män som medlar. Många kvinnor som anmäler våldsbrott till polisen känner sig utsatta för social press att dra tillbaka sin anmälan och istället låta tvisten lösas via medling.

17 UNAMA och OHCHR (2011), *A Long Way to Go: Implementation of the Elimination of Violence against Women Law in Afghanistan*, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights

18 UNAMA och OHCHR (2011), *A Long Way to Go: Implementation of the Elimination of Violence against Women Law in Afghanistan*, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights.

19 UNAMA och OHCHR (2009), *Silence is Violence: End the Abuse of Women in Afghanistan*, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights.

20 Idag är cirka 28 procent av ledamöterna i den afghanska nationalförsamlingen kvinnor enligt Interparliamentary Union.

*De [utlandsfinansierade skyddsboenden] har ofta uppmuntrat flickor, de säger: "Om din far säger något elakt, lyssna inte på honom. Om din mor säger något elakt, lyssna inte på henne. Det finns skyddat boende som du kan flytta till." Vad är det för skyddat boende? Vad för omoral och prostitution har inte utövats på dessa ställen?*

Habibullah Ghaleb, Afghanistans justitieminister<sup>24</sup>

till att laga mat eller servera te istället för att utföra de uppdrag de är tränade för. Många utsätts även för attentat från talibanerna, på grund av såväl sitt kön som sitt engagemang för kvinnofrågor.<sup>21</sup> Ett internationellt uppmärksammat fall var talibanernas dödsskjutning i Kandahar i september 2008 av överstelöjtnant Malalai Kar-kar, Afghanistans då högst uppsatta kvinnliga polis.<sup>22</sup>

Fram till 2001 förbjöd talibanerna flickor och kvinnor att gå i skolan och utbilda sig. Idag tryggas flickors rätt till utbildning av konstitutionen. Artikel 43 fastställer att utbildning upp till kandidatnivå på universitetet är alla afghanska medborgares rätt. Artikel 44 fastställer att staten ska utforma och implementera program för utbild-

21 UNAMA och OHCHR (2011), A Long Way to Go: Implementation of the Elimination of Violence against Women Law in Afghanistan, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights.

22 UNAMA och OHCHR (2009), Silence is Violence: End the Abuse of Women in Afghanistan, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights.

23 Nelson, Dean (2012), "Afghan women in shelters are prostitutes, says justice minister". The Telegraph, 21 juni.

ning av kvinnor. Eftersom kvinnor numera kan vara yrkesverksamma och bland annat arbeta som lärare är det möjligt att bedriva särskilda flickskolor. Idag går nästan sju miljoner barn i grundskolan, varav 30 procent är flickor. Skillnaden från tiden före 2001 är slående. Då var färre än en miljon barn inskrivna i skolan, och i princip inga av dessa var flickor.<sup>24</sup>

Analfabetism är en viktig förklaring till att kvinnoförtryckande traditioner lever vidare, och utbildning är ett viktigt steg mot ökad jämlikhet. I takt med att kvinnor och män lär sig läsa kan de själva ta del av offentliga texter, lagskrifter och nyheter och bilda sig en uppfattning om omvärlden.<sup>25</sup> Läskunighet och utbildning är en förutsättning för att utplåna många skadliga traditioner en gång för alla.

## Förklaringar till kvinnors

24 World Bank (2012), "Primary education, pupils". Washington, DC: The World Bank, avläst 16 juli 2012.

25 UNAMA och OHCHR (2010), Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights.

## fortsatt utsatta position

Sedan 2001 har stora framsteg gjorts för kvinnornas situation. Detta bekräftas av kvinnorna själva: en undersökning från 2011 visar att 72 procent av de afghanska kvinnorna uppger att deras liv är bättre idag än för tio år sedan.<sup>26</sup> Samtidigt återstår mycket att göra. Kvinnornas utsatthet har tre huvudsakliga förklaringar: kulturella<sup>27</sup>, ekonomiska och politiska. Var och en av dessa påverkar deras position i samhället och deras rättigheter, och kombinationen av alla tre i ett decentraliserat klansamhälle skapar en repressiv miljö utan större möjligheter till inflytande.

## Kulturella faktorer

De sociala traditionerna vilar på mångtusenårig multikulturalism och utbyte med omkringliggande regioner. Dessa har funnits så länge att de generellt inte ifrågasätts, trots att många

26 Undersökningen genomfördes i juli och augusti 2011 och innefattade tusen kvinnor i provinserna Kabul, Balkh, Kandahar, Herat och Bamiyan. ActionAid (2011), "A just peace? The legacy of war for the women of Afghanistan". Johannesburg: ActionAid International

27 Med kulturella faktorer avses även religiösa.

av sederna inte är förenliga med den afghanska konstitutionen.<sup>28</sup>

Kvinnornas sexualitet är av traditionen kopplad till männens heder. Detta föranleder en vilja och ett behov att kontrollera den för att undvika att dra skam över familjen och klanen. Som ett resultat av detta ses flickor och kvinnor som ägodelar snarare än familjemedlemmar, och används som handelsvaror eller betalningsmedel vid transaktioner av olika slag. Två vanliga afghanska traditioner är *baad* och *baadal*. De innebär att flickor ges bort till en annan familj som betalning för en tjänst eller kompensation för ett brott. Ibland byter familjer flickor med varandra. Intervjuer som UNAMA genomfört på landsbygden i de afghanska provinserna visar att flickor som getts bort på detta sätt ofta behandlas illa av sin nya familj eftersom de associeras med brottet som de lämnats som kompensation för.<sup>29</sup> Även tvångs- och barnäktenskap är vanligt förekommande. Flickor, ibland så unga som tolv år, gifts bort med äldre män efter föräldrarnas eller släktens

28 UNAMA och OHCHR (2010), Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights.

29 UNAMA och OHCHR (2010), Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights.

önskemål.

Ett stort problem för flickor och kvinnor i Afghanistan är konceptet zina, sexuellt umgänge utanför äkten-skapet. Zina är strängt förbjudet både enligt tradition och sharialagstiftning. Det är ett uppsåtligt moraliskt brott där båda parterna är medskyldiga. Men i Afghanistan appliceras zina även vid våldtäktsfall, och kvinnor och flickor ses inte som offer utan som förövare. De straffas ofta lika hårt som våldtäktsmännen, och i många fall tvingas flickorna att gifta sig med sina våldtäktsmän för att återupprätta familjens heder. En av utmaningarna för det afghanska rättsväsendet är att tydligt omdefiniera zina så att flickor och kvinnor som utsätts för sexuella övergrepp inte ska straffas. EVAW-lagen ger för närvarande ingen tydlig definition av zina.

Kvinnornas ställning som männens ägodelar gör det många gånger omöjligt för dem att ta plats i det offentliga livet och påverka politiken. Kvinnor som vistas utanför hemmet uppfattas som lösaktiga och utsätts ofta för sexuella övergrepp.

Många kvinnor i yrkeslivet och politiken förlöjligas av sina manliga kollegor, och deras åsikter och insatser tas inte på allvar. Talibanerna hotar kvinnor som engagerar sig i lokalpolitiken eller i media till livet. En vanlig metod är så kallade "nattbrev" som sätts upp på dörrar och husväggar med hot mot yrkesarbetande kvinnor. De påstås dra skam över sin familj och deras inkomst sägs vara *haram*, det vill säga förbjuden

för muslimer.

Mödradödligheten i Afghanistan är en av de högsta i världen.<sup>30</sup> En orsak är den unga åldern på förstföderskor. Flickor som gifts bort vid tolv års ålder är varken fysiskt eller mentalt förberedda för barnafödande, och deras kroppar klarar ofta inte påfrestningen. På grund av talibanernas mångåriga förbud mot kvinnor i arbetslivet finns det idag väldigt få kvinnliga läkare i Afghanistan, vilket begränsar många kvinnors tillgång till sjukvård eftersom de inte får besöka manliga läkare.

## Ekonomiska faktorer

Kvinnornas utsatta situation förvärras av fattigdom och ekonomisk stagnation. Eftersom de ses som ägodelar är det rimligt att sätta ett pris på dem vid äktenskap för att bringa en inkomst till familjen. Brudpengen i Afghanistan är ofta väldigt hög. 250 000 afghani (cirka 38 000 svenska kronor) är vanligt.<sup>31</sup> Med tanke på att nästan 40 procent av Afghanistans befolkning lever under fattigdomsgränsen<sup>32</sup>

30 Sida (2011), "Afghansk barnmorska är hoppfull inför framtiden för mödravården i sitt land". Stockholm: Sida, avläst 14 juli 2012, <http://www.sida.se/Svenska/Lander--regioner/Asien/Afghanistan/Program-och-projekt1/Afghansk-barnmorska-ar-hoppfull-infor-framtiden-for-modravarden-i-sitt-land/>

31 UNAMA och OHCHR (2010), Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights

32 World Bank (2012), "World Development Indicators, Poverty headcount ratio

kan det ta flera år att spara ihop till en brudpeng. Många män är därför avsevärt äldre än sina fruar när de väl har råd att gifta sig. Den utbredda ekonomiska misären leder till att familjer ibland tvingas sälja sina döttrar till högstbjudande friare. Det händer även att män våldtar flickor som de vill gifta sig med för att tvingas gifta sig med dem och på så sätt slippa betala brudpengen.<sup>33</sup> Genom detta stärks familjernas vilja att skydda sina döttrar och isolera dem från offentligheten. Flickorna förhindras att gå i skolan eller till jobbet. Det uppstår en komplicerad incitamentsstruktur av våld och beskydd där kvinnorna alltid drar det kortaste strået.

Den extrema fattigdom som många afghaner lever i orsakar stort lidande för både män och kvinnor. Förbudet mot kvinnor i offentligheten under talibanvåldet har resulterat i att hälften av arbetsstyrkan i landet länge förpassades till hemmet. När en så stor del av den arbetsföra befolkningen inte deltar i arbetslivet hämmas tillväxten. Sjukvården och utbildningsväsendet i Afghanistan är underutvecklade och svårtillgängliga. En stor del av befolkningen är undernärdd och sjuk. Cirka åttio procent av alla afghanska kvinnor är analfabeter, och många familjer har

at national poverty line (% of population)". Washington, DC: The World Bank, avläst 19 juli.

33 UNAMA och OHCHR (2009), *Silence is Violence: End the Abuse of Women in Afghanistan*, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights.

inte råd att låta barnen gå i skola.<sup>34</sup>

### Politiska faktorer

De ständiga konflikterna i modern tid har gjort Afghanistan till ett av världens mest otrygga länder att leva i. Krigsherrarna begick fruktansvärda övergrepp på civilbefolkningen under inbördeskriget på 1990-talet. Kvinnor och flickor våldtogs, och deras män och försörjare mördades av mujahedinstyrkorna. Många kvinnor hamnade i flyktingläger i de omkringliggande länderna där de levde i misär. Under talibanregimen påtvingades de burkor, stängdes in i sina hem och fråntogs all rätt till offentligt liv och inflytande. Kvinnorna fick inte utbilda sig och inte uppsöka sjukvård eftersom samtliga läkare var män.

Än idag är det många kvinnor i de mest utsatta provinserna som inte vågar gå utanför dörren av rädsla för våld. Inte enbart fattiga är utsatta. Kvinnor på offentliga poster blir trakasserade och hotade till livet av oppositionella grupper eftersom de anses stödja regeringen och de internationella styrkorna.<sup>35</sup>

Kvinnors rättigheter åsidosätts även i det politiska maktspelet. 2009 stiftade regeringen Karzai en kontroversiell lag rörande familjerättsliga frågor för

34 World Bank (2010), *Afghanistan Country Brief*, Washington, DC: The World Bank.

35 UNAMA och OHCHR (2010), *Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights.

shiamuslimerna. Med den ville regeringen tillmötesgå den shiamuslimska minoriteten och säkra deras röster i presidentvalet året därpå. Lagen stipulerar att sharialagstiftning ska gälla den shiamuslimska befolkningen och legaliserar bland annat våldtäkt inom äktenskapet, vilket strider mot ERAW-lagen. Många kvinnoorganisationer och humanitära organisationer har riktat skarp kritik mot vad de ser som ytterligare ett sätt att motarbeta kvinnornas sociala ställning och försvaga ERAW-lagen.<sup>36</sup>

### Sveriges insats

Vid utgången av 2014 ska alla utländska stridande trupper ha lämnat Afghanistan. Även Sverige planerar en övergång till en ren utbildningsinsats om cirka två hundra soldater. Hur kommer detta att drabba kvinnorna i Afghanistan?

Inför Sveriges insats 2003 talades det mycket om kvinnornas situation. I regeringens utrikesdeklaration 2002 lades kvinnornas situation fram som ett viktigt skäl till varför Sverige borde vara engagerat i Afghanistan:

*"Sverige är en aktiv part i den stora hjälpinsats som nu görs i Afghanistan. Nu, mer än någonsin, behöver landet vår hjälp. Därför satsar regeringen upp till 1 miljard kronor under de närmaste tre åren. Vi ger hög prioritet åt kvinnorna och barnen som har lidit mest av den långa konflikten och talibanregimens*

36 UN (2009), "UN human rights chief says Afghan law restricting women's rights is reminiscent of Taliban era". New York: United Nations, 2 april.

*This is another clear indication that the human rights situation in Afghanistan is getting worse, not better ... This law is a huge step in the wrong direction.*

Navi Pillay, FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter

förtryck<sup>37</sup>.

Inför det stundande trupptillbakadragandet är det däremot tyst från både politiker och opinionsbildare.<sup>38</sup> I utrikesdeklarationen 2012 nämns kvinnornas situation i Afghanistan enbart i en bisats.

*Senast sommaren 2014 kommer den svenska militära insatsen i sin nuvarande form att ha avslutats. Vi är öppna för en fortsatt insats för utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna. Det svenska utvecklingssamarbetet med Afghanistan kommer samtidigt att öka, och syftar bland annat till att stärka det civila samhällets organisationer. En fredlig och demokratisk utveckling står i fokus, liksom främjandet av jämställd-*

37 Sveriges Riksdag (2002), "Riksdagens snabbprotokoll 2001/02:68, onsdagen den 13 februari". Stockholm: Sveriges Riksdag, 13 februari.

38 I en debattartikel av utrikesminister Carl Bildt i november 2011 om varför Sverige ska ta hem soldaterna från Afghanistan nämns inte kvinnors situation överhuvudtaget. (Bildt, Carl (2011), "Sverige börjar ta hem sina soldater om ett år". Dagens Nyheter, 9 november.

*het och kvinnors roll i utvecklingen. Övergången till civil ledning av den samlade svenska insatsen kommer att ske under våren.*<sup>39</sup>

Kvinnornas svåra situation användes även för att motivera USA:s intåg i Afghanistan. I ett klassiskt tal av president George W. Bushs fru Laura Bush, som i november 2001 fick överta sin mans ordinarie radiotal till nationen, förstod åhörarna att kampen mot terrorism även var en kamp för "rättigheter och värdighet för kvinnor". År 2010 däremot påpekade Storbritanniens premiärminister David Cameron att den brittiska insatsen, som står för näst största styrkebidraget till ISAF, endast syftar till att uppnå politisk stabilitet och säkerhet.<sup>40</sup> Prioriteringen är att bekämpa al-Qaida och hotet mot omvärlden; kvinnornas rättigheter nämndes inte.

Sveriges riksdag beslutade tidigt att Sverige skulle medverka i den internationella insatsen i Afghanistan. Sedan 2002 har Sverige deltagit i ISAF-insatsen, inledningsvis med ett mindre bidrag i form av en underrättelseenhet, senare med personal till så kallade Provincial Reconstruction Teams (PRT), enheter för säkerhet och återuppbyggnad, under brittisk

39 Regeringskansliet (2012), Regeringens deklaration vid 2012 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen den 15 februari 2012. Stockholm: Regeringskansliet, 15 februari, sid 8–9.

40 Porter, Andrew (2010), "David Cameron: End is in sight for Afghan mission". The Telegraph, 15 november.

41 Porter, Andrew (2010), "David Cameron: End is in sight for Afghan mission". The Telegraph, 15 november.

ledning. Under 2005 beslutade riksdagen att förbandet skulle utökas till maximalt 375 personer och påföljande år tog Sverige över ansvaret för ett PRT i staden Mazar-i-Sharif i norra Afghanistan. Styrkan har sedan dess utökats till cirka 500 soldater,<sup>42</sup> men har nyligen inlett en nedtrappning för att vid slutet på 2012 uppgå till 400 soldater.

Det finns sedan 2010 en blocköver-skridande överenskommelse mellan regeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet om de svenska civila och militära insatserna i Afghanistan.<sup>43</sup> Överenskommelsen följer upp de åtaganden som Sverige tillsammans med det internationella samfundet gjorde vid Kabulkonferensen i juni 2010, där man utformade ett partnerskap mellan den afghanska regeringen och det internationella samfundet som bygger på ökat afghanskt ledarskap. Samtidigt ställdes krav på fungerande styrning, upprätthållande av rättsstaten samt respekt för de mänskliga rättigheterna.

Den svenska överenskommelsen bekräftar ett successivt överlämnande av säkerhetsansvar till afghanerna själva i de områden där Sveriges och Finlands PRT har verkat. Strategin innebär även en "successiv förändring från stridande trupp till stödjande säkerhets-

42 Det finns utrymme att med kort varsel utöka antalet soldater till maximalt 855 vid oförutsedda händelser.

43 Statsrådsberedningen (2010), "Överenskommelse mellan regeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna om Sveriges bidrag till internationella säkerhetsinsatser i Afghanistan". Stockholm: Statsrådsberedningen, 1 november.



*We are not there to build a perfect democracy, still less a model society.*

**David Cameron, Storbritanniens premiärminister**<sup>42</sup>

insatser”, en övergång som väntas vara avslutad sommaren 2014. Redan under 2012 har den svenska militära insatsen övergått från militär till civil ledning. Regeringen har i propositionen från 2011 beslutat att antalet svenska styrkor ska minska under perioden 2012–2014 för att övergå till en renodlad utbildningsinsats om maximalt 200 personer redan sommaren 2014. All annan militär verksamhet kommer då att vara avslutad.<sup>44</sup>

### **Bistandsstrategi**

Vid den internationella utvecklingskonferensen för Afghanistan i Tokyo i juli 2012 bekräftade Sverige sitt långsiktiga engagemang för utvecklingen i Afghanistan. Ett omfattande åtagande gjordes på utvecklingsidan med planer på att bidra med i genomsnitt 850 miljoner kronor i bistånd per år under en tioårsperiod. Samtidigt kommer tydliga krav att ställas på afghanerna när det gäller transparens, tydliga resultat samt redovisning av hur medlen används.<sup>45</sup> Det nya engagemanget i Afghanistan motsvarar en ökning med

<sup>44</sup> Regeringens proposition (2011) 2011/12:29, ”Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)”, Stockholm, 9 november, sid. 28 – 29.

<sup>45</sup> Intervju med UD-tjänsteman vid Afghanistandesken, 10 juli 2012.

cirka 150 miljoner kronor per år jämfört med nivån på dagens stödinsatser, och innebär att Afghanistan blir det enskilda land som får mest pengar från Sveriges biståndsbudget. Ungefär 50 procent av biståndet ska enligt Tokyo-konferensens överenskommelse gå till statsunderstöd samordnat av det internationella samfundet. För att motverka att pengarna försvinner i korrupcion kanaliseras det via Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) som administreras av Världsbanken.<sup>46</sup>

### **Militär strategi för överlämnande till afghanska armén**

Vid Natos Chicagotoppmöte i maj 2012 förklarade sig Sverige berett att fortsätta att stödja den afghanska militären genom utbildningsinsatser även efter 2014, om så efterfrågas.<sup>47</sup> Det är inte troligt att Sverige kommer att betala direkta militärkostnader. Istället handlar det om utbildningsinsatser.

Hur det militära stödet till Afghanistan kommer att se ut efter 2014 står idag öppet. Inga belopp eller truppantal har fastställts. De mindre truppbidragarnationerna, som Sverige, väntar på utvecklingen i de ledande nationerna – framförallt USA – som i sin tur är beroende av inrikespolitiska faktorer som presidentval och den faktiska säkerhetsutvecklingen i Afghanistan. Deklarationen från Chicagotoppmötet öppnar upp för en ny militär insats

<sup>46</sup> ARTF arbetar för att integrera jämställdhetsfrågor i alla delar av verksamheten och försöker engagera fler kvinnor i de projekt som bedrivs på lokal och nationell nivå.

<sup>47</sup> Intervju med UD-tjänsteman vid Afghanistandesken, 10 juli 2012.

efter 2014, under förutsättning att den grundar sig på ett nytt FN-mandat.

En sådan insats skulle ha en annan utformning än den nuvarande ISAF-insatsen och kommer att inriktas på träning, rådgivning och assistans till de afghanska säkerhetsstyrkorna.

### **Civil strategi för uppbyggnad av rättsstaten**

Som en del av Sveriges strategi för Afghanistan ingår en ökad tonvikt på de civila aspekterna av säkerhet, vilket innebär uppbyggnad av en fungerande rättsstat med polis, domstol, åklagarväsende, kriminalvård med mera. En fungerande rättsstat är grundläggande för att skapa legitimitet för den afghanska staten. Människor som bor såväl på landsbygden som i storstäder i Afghanistan vill ha en pålitlig och förutsägbar rättsprocess där brott beivras enligt lagen. Lag och ordning har tidigare varit talibanernas trumf kort – efter många år av inbördeskrig och laglöshet på 1990-talet välkomnade många afghaner talibanernas maktövertagande 1996 på grund av den inrikespolitiska stabilitet som följde. Tyvärr ledde uppskattningen av talibanernas rättsskipning till en större acceptans för deras radikala agenda. Idag, elva år efter deras fall från makten, finns tecken på att talibanernas metoder för rättsskipning åter får spridning, med ödesdigra konsekvenser för kvinnor.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> I juli 2012 visades en grymig video på bland annat CNN där en kvinna i burka blev ihjälskjutet med nio skott medan en större samling män stod och hejade på. Enligt uppgifter ska det ha uppstått en tvist om henne

EU har sedan början på 2000-talet erfarenhet av rättsstatsuppbyggnad och civil krishantering, och organiserar sedan 2007 polisinsatsen EUPOL Afghanistan där Sverige deltar med ett tjugotal personer. Sverige har haft en pådrivande roll i uppbyggnaden av EU:s civila krishantering och nyligen utsågs den svenske polismästaren Åke Roghe till chef för EUPOL Afghanistan.

Ledningen för Sveriges enhet för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-i-Sharif har under 2012 skiftat från en militär till civil representant, för att markera betoningen på de civila inslagen i stödet till Afghanistan. Dennes huvuduppgift är att samordna kontakter med afghanska myndigheter och det civila samhället i området.

Mycket tyder på att de afghanska kvinnornas rättigheter kommer att nedprioriteras vid övergången till en ny regering och en eventuell försoningsprocess med talibanerna. Den internationella hjälporganisationen ActionAid pekar på att kvinnors rättigheter redan har nedprioriterats i både övergångsprocessen och fredssamtalen med talibanerna. Bägge processer brister i transparens och de få kvinnor som deltar i regeringens fredsråd<sup>49</sup> för att förhandla fram en

mellan två talibaner, som valde att lösa den genom att helt enkelt avrätta henne för zina. CNN Wire staff (2012), "Video: Taliban shoot woman 9 times in public execution as men cheer". CNN, 9 juli.

49 High Peace Council, ett fredsråd utsett av afghanska regeringen i september 2010 som består av 79 medlemmar, varav nio kvinnor, med uppgiften att bland annat förhandla med

beständig fred uppges endast inneha symboliska roller.<sup>50</sup>

Vid en utebliven försoningsprocess pekar mycket på att ett nytt inbördeskrig skulle bryta ut, då den afghanska militären är långt ifrån stridsduglig och inte ensam kan förväntas upprätthålla säkerheten i landet.<sup>51</sup> Klanledare skulle då komma att få ökat lokalt inflytande, och erfarenheter från 1990-talet talar för att kvinnornas situation allvarligt skulle försämrans. Under det förra inbördeskriget genomförde krigsherrar övergrepp på civilbefolkningen och var i sin våldsanvändning gentemot kvinnor på många sätt värre än talibanerna. Istället för att stanna kvar och ta ansvar för den påbörjade men bristfälliga demokratiska processen lämnar det internationella samfundet över det fulla säkerhetsansvaret till de afghanska säkerhetsstyrkorna, med tveksamma möjligheter att upprätthålla säkerheten i landet.<sup>52</sup>

talibaner.

50 ActionAid (2011), "A just peace? The legacy of war for the women of Afghanistan".

Johannesburg: ActionAid International

51 Ackerman, Spencer (2011), "Not A Single Afghan Battalion Fights Without U.S. Help," Wired, 26 september. Borger, Julian (2012), "Taliban admission of unwinnable war could open the door to peace". The Guardian, 11 juli.

52 I sin senaste konfliktanalys om Afghanistan pekar organisationen International Crisis Group på att det internationella stödet till de afghanska säkerhetsstyrkorna, oavsett storlek, inte kommer att räcka för att stabilisera landet. International Crisis Group (2011), "Aid and Conflict in Afghanistan". Asia Report No. 210, Kabul/Brussels: International Crisis Group, 4 augusti 2011.

## Slutsatser

De afghanska kvinnornas situation är ett resultat av kulturellt, ekonomiskt och politiskt förtryck i ett land präglad av patriarkal hederskultur, religiös fundamentalism och årtionden av konflikt. Kvinnornas intressen är underprioriterade i alla sammanhang och deras sociala ställning gör det svårt för dem att kämpa för sina rättigheter. Den afghanska rättsstaten, som enligt sin egen konstitution ska garantera lika rättigheter för alla medborgare oavsett kön, är en skör och instabil konstruktion som vilar på krigsherrarnas vilja och motivation att samarbeta och hålla den vid liv.

Situationen inför överlämnandet 2014 är riskfylld. De afghanska säkerhetsstyrkorna som ska ta över ansvaret från ISAF är underutvecklade, och i regeringen sitter flera krigsherrar som begick fruktansvärda brott mot civilbefolkningen under 1990-talets inbördeskrig. De företräder sina egna klaner och intressen snarare än folkets bästa. Korruptionen är kroniskt utbredd.

Kvinnornas ställning har förbättrats avsevärt sedan de internationella styrkorna drev talibanerna från makten, men än så länge finns de flesta förändringarna endast på papper. Stora delar av det afghanska samhället, från nationalförsamlingens krigsherrar till polisen på landsbygden, genomsyras av en fruktansvärd kvinnosyn. Ett flertal provinser befinner sig dessutom under talibanernas inflytande igen, och på dessa platser gäller varken den afghanska konstitutionen eller

EVAW-lagen.

Ett stort riskmoment för Afghani-  
stans kvinnor är den afghanska  
regeringens och USA:s vilja att för-  
handla med talibanerna. Kraven från  
regeringen är att de ska lägga ner sina  
vapen, ta avstånd från al-Qaida och  
respektera konstitutionen. Svårigheten  
ligger i den sista punkten; talibanerna  
har väldigt tydligt tagit ställning mot  
kvinnors rättigheter i konstitutionen  
och kommer sannolikt att kräva en re-  
vision av denna. Det är en reell risk att  
regeringen kommer att väga fördelarna  
med en fred med talibanerna tyngre än  
kvinnors rätt till utbildning, arbete och  
inflytande i samhället och tillmötesgå  
deras krav. Följderna för Afghanistans  
kvinnor skulle vara ödesdigra.

Det är viktigt att det internationella  
samfundet tar sitt tydliga ansvar för  
att stötta kvinnorna i deras kamp för  
en dräglig framtid och slår vakt om  
de förbättringar som åstadkommit  
hittills. Sverige har varit delaktigt i  
den internationella insatsen i över tio  
år och har *ett moraliskt ansvar att inte  
överge de svår vunna framsteg som gjorts*.  
Kvinnornas situation var en viktig  
anledning till att Sverige anslöt sig till  
den internationella insatsen i Afgha-  
nistan, och Sverige måste nu – tio år  
senare – leva upp till sitt ursprungliga  
åtagande. Det finns många möjligheter  
att påverka även efter att säkerhets-  
ansvaret överlämnats till afghanska  
myndigheter.

Sverige bör inta en pådrivande roll  
inom de internationella organisatio-  
nerna som arbetar för en stabil demo-

kratisk afghansk stat (framförallt FN,  
EU och Nato) och kräva att kvinnornas  
rättigheter hamnar högst på dag-  
ordningen. I synnerhet vid skapandet  
av den nya Natoleda insatsen<sup>53</sup> kan  
Sverige ta en aktiv roll för att säker-  
ställa att kvinnors rättigheter förblir  
en grundläggande och obeveklig fråga  
som genomsyrar alla internationella  
insatser i Afghanistan.

### Särskilda krav för användning av biståndspengar

Afghanistan är beroende av ekono-  
miskt stöd<sup>54</sup> och de affärsmöjligheter  
som skapas av den internationella  
närvaron; Världsbanken noterade nyli-  
gen att ett abrupt stopp av inflödet av  
utländska pengar skulle kunna leda till  
ekonomisk kris och i värsta fall inbör-  
deskrig.<sup>55</sup> Med tanke på den afghanska  
regeringens behov av utländska pengar  
finns därför skäl att ställa hårda krav  
på regeringen att uppnå resultat för  
biståndspengarna. Exempel på detta  
är krav på kvinnlig representation  
bland ministrar, domare, åklagare och  
befäl inom polis och militär. I ett land  
som är så genomsyrat av patriarkala  
värderingar och där kvinnor omöjligt  
kan konkurrera på lika villkor är det

<sup>53</sup> Insatsen som kan ta över efter ISAF  
omnämns i §13 och §14 i Natos deklara-  
tion om Afghanistan från Chicagotoppmötet.  
Nato (2012), Chicago Summit Declaration on  
Afghanistan, Chicago, 21 maj.

<sup>54</sup> 43 procent av Afghanistans BNP består  
idag av biståndspengar från det internationella  
samfundet.

<sup>55</sup> Lemon, Gayle Tzemach (2012), "It's  
the economy...even in Afghanistan". Foreign  
Policy, 28 juni.

svårt att uppnå representation inom  
offentliga ämbeten utan en lagstadgad  
miniminivå.

Det svenska bilaterala biståndet kan  
med fördel investeras i utbildnings-  
insatser för båda könen. Afghanistan  
är ett decentraliserat land där attityd-  
förändringar på gräsrotsnivå har störst  
betydelse. Med höjd utbildningsnivå  
hos befolkningen kan det antas att de  
traditioner som är skadliga för kvin-  
nor kan komma att försvinna. Därtill  
bör det svenska biståndet särskilt  
uppmärksamma flickors och kvinnors  
utbildning, eftersom det ger dem möj-  
ligheter att påverka sin egen framtid.

### Premiera stabila provinser

Ett generellt problem i Afghani-  
stan är att de mer konfliktdrabbade  
provinserna prioriteras framför de mer  
stabila, även om de senare har stort  
behov av ekonomiskt stöd.<sup>56</sup> På detta  
sätt får militära problem företräde  
framför social utveckling. Ett rimli-  
gare alternativ vore att, förutom att ge  
humanitärt bistånd till konfliktområ-  
den, även premiera de provinser som  
sköter lokalpolitik och samhällsfrågor  
med förtjänst, och till exempel utbildar  
sina åklagare och poliser i EVAW-  
lagens tillämpning. Det skulle främja  
fortsatt utveckling och eventuellt tjäna  
som förebild och motivation för andra  
provinser.

### Skapa en tillförlitlig rättsstat

Ett viktigt inslag i processen för en  
demokratisk stat är etableringen av  
en tillförlitlig rättsstat. Människorna

<sup>56</sup> Intervju med Svenska Afghanistankom-  
mittén, 28 juni 2012.

i Afghanistan måste kunna lita på att lagbrott beivras, i synnerhet våldsbrott mot kvinnor. Eftersom den afghanska konstitutionen och EVAW-lagen är unga kräver de ett välutvecklat juridiskt system ända ner på gräsrotsnivå för att upprätthållas. Den afghanska polisen är ostrukturerad och korrupt, och kan idag inte förväntas skydda kvinnorna. Poliserna har ofta själva en nedlåtande kvinnosyn och många trakasserar och våldför sig på kvinnor. Det krävs omfattande civila insatser i provinserna för att informera om EVAW-lagen och utbilda hela rättskedjan, poliser, åklagare och domare, i lagens tillämpning. Det är därför viktigt att EU:s polisinsats EUPOL, som ska utbilda och träna den afghanska nationella polisen (ANP), fortsätter sin verksamhet i ökad omfattning inför och efter 2014 för att skapa en duglig polisstyrka som kan upprätthålla rättsstaten och skydda de mest utsatta, det vill säga kvinnorna. Sverige har välutbildade soldater och poliser med lång erfarenhet av internationella insatser som kan bidra med sin kunskap till de afghanska säkerhetsstyrkorna. Att aktivt driva frågor om kvinnors rättigheter och kvinnors deltagande i det afghanska polisväsendet bör vara en av de främsta uppgifterna för det svenska civila engagemanget i Afghanistan.<sup>57</sup>

57 Utvärderingar från den amerikanska militären pekar på att de första fem åren i Afghanistan präglades av en ensidig fokus på stridsförmåga och för lite på de civila aspekterna av säkerhet, exempelvis förstärkning av rättsstaten. Smith, Jeffrey R. (2012), U.S.

## Stöd införandet av en författningsdomstol och involvera diasporan

En avgörande fråga är säkerheten för kvinnor som deltar i politiken och i offentliga ämbeten. För att kunna påverka sin situation måste de få inflytande i samhället, och därför måste kvinnorna våga kandidera till dessa uppdrag. Idag mordhotas och trakasseras politiskt aktiva kvinnor av såväl talibanerna som sina egna kollegor – trots att de har lagenlig rätt till sina poster och enligt konstitutionen bör inneha 25 procent av platserna i nationalförsamlingen.

Det är därför viktigt att övervaka rättssystemet för att säkerställa att regeringen följer de internationella konventionerna om kvinnors rättigheter som den antagit och respekterar konstitutionen. Ett alternativ är att införa en författningsdomstol<sup>58</sup> som under internationellt överinseende ser till att regeringen följer konstitutionen. Det är framför allt viktigt inför regeringsskiftet 2014, då regeringen Karzai

"Military Admits Major Mistakes in Iraq and Afghanistan", *The Atlantic*, 9 juli.

58 Diskussioner om en afghansk författningsdomstol fanns med i ett tidigt skede av planeringen, men övergavs av oro för att rådet skulle bli som det iranska väktarrådet där religiösa överväganden dominerar. Den demokratiska processen i Afghanistan har sedan den nya konstitutionen antogs präglats av problematiska och motstridiga tolkningar av denna. Dempsey, John och J. Alexander (2009), "Resolving the Crisis over Constitutional Interpretation in Afghanistan" Washington, DC: United States Institute of Peace, sid. 1-2.

enligt konstitutionen inte kan väljas om för en tredje mandatperiod. Med nya aktörer vid makten finns det stor risk för att konstitutionen kommer att manipuleras till förmån för de olika klanernas egna politiska intressen.

Det finns flera enheter inom den afghanska politiken som inte är överens om den nuvarande regeringens västvänliga politik och som därför kan tänkas bryta mot konstitutionen om de vinner presidentvalet. Det finns därför fördelar med att involvera den afghanska diasporan inför valet 2014. Många flydde redan under Sovjet- och talibantiden och har tillbringat flera år i utlandet, där de fått tillgång till utbildning och yrkeserfarenhet. Lärare, läkare och politiker som utbildats internationellt för med sig kritiskt tänkande och ett annat idémönster som kan väga upp de gamla klantraditionerna. Genom att utnyttja deras kunskaper kan en stabilare grund byggas för det afghanska samhället.

## Sveriges ansvar

USA och andra deltagande nationer har begränsade möjligheter att fortsätta verka i Afghanistan. Det amerikanska tillbakadragandet är en konsekvens av inrikespolitisk trötthet: elva år i Afghanistan har inneburit två tusen 2000 dödade amerikanska soldater, 16 000 skadade och nästan 400 miljarder dollar spenderade. Den amerikanska befolkningen är krigstrött och ingen av presidentkandidaterna Obama eller Romney argumenterar öppet för en fortsatt storskalig insats i Afghanistan. 60 procent av väljarna

vill ha ett snabbt tillbakadragande.<sup>59</sup>

Sverige å sin sida har goda förutsättningar att bidra till en fortsatt utveckling. Svenska soldater söker tjänstgöring frivilligt och rekryteras utifrån sin kompetens. Sverige har en god ekonomi och erfarna soldater och poliser som kan utbilda och övervaka de lokala afghanska styrkorna. Svenska Afghanistankommittén (SAK) har mer än 30 års erfarenhet av det afghanska samhället och är väl ansedd även i de mer oroliga provinserna. Genom att anställa lokala aktörer och låta lokalbefolkningen i provinserna garantera säkerheten har SAK färre begränsningar än andra utländska verksamheter och arbetar längst ut i provinserna där inga andra hjälporganisationer finns.

För att förhindra att antidemokratiska och kvinnofientliga krafter åter tar makten i Afghanistan krävs en internationell civil-militär närvaro som fortsätter att övervaka övergången till en afghansk demokrati med fungerande rättsstat. Det är av yttersta vikt att en sådan process inte påverkas av inrikespolitiska påtryckningar och statsfinansiella åtstramningar i de bidragande nationerna. Kortsiktigt populistiskt tänkande får inte sätta upp skygglappar mot kränkningar av de mänskliga rättigheterna – och definitivt inte leda till ökad acceptans för kvinnofientliga sedvänjor. Sverige har varit med att börja lägga grunden för ett jämlikt Afghanistan de senaste

tio åren, och vi måste nu ta vårt ansvar och fortsätta stötta de afghanska kvinnorna. Genom att bygga upp den afghanska rättsstaten och skapa en stabil demokrati ger vi kvinnor förutsättningar att påverka sina liv som jämlika med männen och själva avgöra sin framtid.

<sup>59</sup> Rogin, Josh (2012), "Top Senators can't explain Romney's Afghanistan policy". Foreign Policy, 16 juli.

## FÖRFATTARNA:



**Renate Larssen** är frilansande journalist och har bott i Mellanöstern i många år. Hon har en kandidatexamen i veterinärmedicin från Sveriges lantbruksuniversitet och har även studerat historia och arabiska.



**Sara Norrevik** är statsvetare med inriktning på internationella relationer. Tidigare arbetserfarenheter inkluderar Utrikespolitiska institutet, EU (Bryssel) samt praktik vid UD:s enhet för säkerhetspolitik.

Detta är Frivärlds fjärde rapport under 2012.

Tidigare utgivna rapporter och briefings är:

”Lärdomar av den baltiska finanskrisen, 2007 – 2010”, Anders Åslund, juni 2011

”Mot oddsen och oligarkerna”, Pauls Raudseps, september 2011

”Utvecklingen efter arabiska våren – från kleptokrati till kapitalism?”, Susanne Tarkowski, september 2011

”Svensk militär solidaritet kring Östersjön: Tre scenarier”, Karlis Neretnieks, oktober 2011

”Europarådet – Reformering eller marginalisering”, Göran Lindblad, december 2011

”Presidentvalet i USA: Isolationism på marsch?”, Anders Edwardsson, januari 2012

”Yttrandefrihet och demokrati på tillbakagång i Europa”, Birgitta Ohlsson, februari 2012

”Brott och straff i Ryssland: Fallet Magnitskij”, William Browder, februari 2012

”Demokrati och opposition i Afrika”, Emil Uddhammar, mars 2012

”Hatets vår – om intolerans mot minoriteter i Egypten efter den arabiska våren”, Katarina Tracz, maj 2012

”Norra Cyperna – Under embargo och i isolation”, Erika Aldenberg, juni 2012

”Mediefriheten hotas i Europa”, William Horsley, juli 2012

Att kopiera rapporten är inte tillåtet utan tillstånd från Frivärld.

© Författarna och Frivärld 2012.

## REFERENSER

- Ackerman, Spencer (2011), "Not A Single Afghan Battalion Fights Without U.S. Help," *Wired*, 26 september.
- ActionAid (2011), "A just peace? The legacy of war for the women of Afghanistan". Johannesburg: ActionAid International.
- Bajoria, Jayshree (2011), "Backgrounder: The Taliban in Afghanistan". New York: Council of Foreign Relations, 6 oktober <http://www.cfr.org/afghanistan/taliban-afghanistan/p10551>.
- Bildt, Carl (2011), "Sverige börjar ta hem sina soldater om ett år". *Dagens Nyheter*, 9 november.
- Borger, Julian (2012), "Taliban admission of unwinnable war could open the door to peace". *The Guardian*, 11 juli.
- CNN Wire staff (2012), "Video: Taliban shoot woman 9 times in public execution as men cheer". CNN, 9 juli, <http://edition.cnn.com/2012/07/08/world/asia/afghanistan-public-execution/index.html?iref=allsearch>.
- Dempsey, John och J. Alexander Their (2009), "Resolving the Crisis over Constitutional Interpretation in Afghanistanin Afghanistan", Washington, DC: United States Institute of Peace, sid. 1-2.
- FN:s säkerhetsråd (2003), Resolution 1510 "The Situation in Afghanistan", New York: United Nations, 13 oktober.
- FN:s säkerhetsråd (2000), Resolution 1333 "The situation in Afghanistan", New York: United Nations, 19 december.
- FN:s säkerhetsråd (1999), Resolution 1267 "The situation in Afghanistan", New York: United Nations, 15 oktober.
- FN:s säkerhetsråd (1998), Resolution 1214 "The situation in Afghanistan", New York: United Nations, 8 december.
- Förenta Nationerna (2009), "UN human rights chief says Afghan law restricting women's rights is reminiscent of Taliban era". New York: United Nations, 2 april.
- Human Rights Watch (2001), "Afghanistan. Crisis of Impunity. The Role of Pakistan, Russia and Iran in Fueling the Civil War", New York: Human Rights Watch.
- International Crisis Group (2011), "Aid and Conflict in Afghanistan". *Asia Report No. 210*, Kabul/Brussels: International Crisis Group, 4 augusti.
- Interparliamentary Union (2012), "Women in national parliaments" <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
- Islamic Emirate of Afghanistan (2012), "6 NATO invaders along with their local puppets killed, five wounded in Marjah". (Afghanistan): "Islamic Emirate of Afghanistan" (talibanernas hemsida), 14 juni, [http://www.shahamat-english.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45:6-nato-invaders-along-with-their-local-puppets-killed-five-wounded-in-marjah&catid=1:news&Itemid=2](http://www.shahamat-english.com/index.php?option=com_content&view=article&id=45:6-nato-invaders-along-with-their-local-puppets-killed-five-wounded-in-marjah&catid=1:news&Itemid=2).
- Islamic State of Afghanistan (2004), "The Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan".
- Lemon, Gayle Tzemach (2012), "It's the economy... even in Afghanistan". *Foreign Policy*, 28 juni.
- Nato (2012), "Chicago Summit Declaration on Afghanistan", Chicago, 21 maj.
- Nelson, Dean (2012), "Afghan women in shelters are prostitutes, says justice minister". *The Telegraph*, 21 juni.
- Porter, Andrew (2010), "David Cameron: End is in sight for Afghan mission". *The Telegraph*, 15 november.
- Regerings proposition (2011) 2011/12:29, "Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)", Stockholm, 9 november, sid. 28-29.
- Regeringskansliet (2012), Regeringens deklaration vid 2012 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen den 15 februari 2012. Stockholm: Regeringskansliet, 15 februari, sid 8-9.
- Rogin, Josh (2012), "Top Senators can't explain Romney's Afghanistan policy". *Foreign Policy*, 16 juli.

Sida (2011), "Afghansk barnmorska är hoppfull inför framtiden för mödravården i sitt land". Stockholm: Sida, avläst 14 juli 2012, <http://www.sida.se/Svenska/Lander--regioner/Asien/Afghanistan/Program-och-projekt1/Afghansk-barnmorska-ar-hoppfull-infor-framtiden-for-modravarden-i-sitt-land/>.

Smith, Jeffrey R. (2012), U.S. "Military Admits Major Mistakes in Iraq and Afghanistan", *The Atlantic*, 9 juli.

Statsrådsberedningen (2010), "Överenskommelse mellan regeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna om Sveriges bidrag till internationella säkerhetsinsatser i Afghanistan". Stockholm: Statsrådsberedningen, 1 november.

Svenska Afghanistankommittén (2012), intervju med Svenska Afghanistankommittén, 28 juni.

Sveriges Riksdag (2002), "Riksdagens snabbprotokoll 2001/02:68, Onsdagen den 13 februari". Stockholm: Sveriges Riksdag.

UNAMA och OHCHR (2009), "Silence is Violence: End the Abuse of Women in Afghanistan, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan", Office of the High Commissioner for Human Rights.

UNAMA och OHCHR (2010), "Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan, Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights".

UNAMA och OHCHR (2011), "A Long Way to Go: Implementation of the Elimination of Violence against Women Law in Afghanistan", Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Office of the High Commissioner for Human Rights.

Utrikesdepartementet (2012), intervju med UD-tjänsteman vid Afghanistanbesöket, 10 juli.

Världsbanken (2010), "Afghanistan Country Brief", Washington, DC: The World Bank.

Världsbanken (2012:1), "Primary education, pupils". Washington, DC: The World Bank, avläst 16 juli 2012, [http://search.worldbank.org/data?qterm=afghanistan&\\_topic\\_exact%5B%5D=Education&cos=10](http://search.worldbank.org/data?qterm=afghanistan&_topic_exact%5B%5D=Education&cos=10).

Världsbanken (2012:2), "World Development Indicators, Poverty headcount ratio at national poverty line (% of population)". Washington, DC: The World Bank, avläst 19 juli, [http://data.worldbank.org/country/afghanistan#cp\\_wdi](http://data.worldbank.org/country/afghanistan#cp_wdi).