

---

# INDLEDNING OG SAMMENFATNING

# INDLEDNING

**REGERINGEN** besluttede den 27. august 2021 at iværksætte en grundig fælles myndighedsevaluering af forløbet op til og under selve evakueringen efter Kabuls fald den 15. august 2021. Formålet med myndighedsevalueringen er at afdække hændelsesforløbet og vurdere planlægningen og gennemførelsen af evakueringen for dermed at identificere læringspunkter og styrke danske myndigheders parathed til at håndtere fremtidige internationale kriser med et muligt evakueringsbehov. Evalueringen har været forankret tværministerielt i Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet samt Udlændinge- og Integrationsministeriet. Dertil har en ekstern referencegruppe sammensat af relevante danske parter uden for centraladministrationen været tilknyttet.

Af det oprindelige kommissorium for myndighedsevalueringen (se bilag 3) fremgik det, at evalueringen skulle dække perioden fra primo 2021 og frem til Kabuls fald. Efter ønske fra referencegruppen er tidsperioden blev udvidet, så afdækningen af hændelsesforløbet starter i februar 2020, hvor USA indgik en aftale med Taliban om militær tilbagetrækning. Tidsperioden er herudover udvidet til at omfatte perioden frem til og med november 2021, hvor de sidste evakueringsberettigede fik bistand til assisteret rejse til Danmark. Myndighedsevalueringens hovedfokus er dog den operative evakueringsindsats fra Kabuls lufthavn efter Kabuls fald den 15. august 2021 samt forløbet i månederne forud herfor. I afdækningen af hændelsesforløbet er der fokus på myndighedernes vidensniveau og beslutninger, herunder samspillet med det politiske niveau primært i form af Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets inddragelse af henholdsvis udenrigsministeren og forsvarsministeren samt disses inddragelse af Folketingets partier.

Evakueringsindsatsen blev igangsat den 15. august 2021 på baggrund af en politisk aftale, der blev indgået den 11. august 2021, og som omhandlede støtte-tiltag for truede afghanske repræsentationsansatte med dansk tilknytning. Aftalen blev fulgt op af en politisk forståelse den 14. august 2021, som også inkluderede tolke samt visse særligt udsatte ansatte hos NGO'er og andre danske samarbejdspartnere i Afghanistan. Koordinationen af evakueringsindsatsen var forankret i Udenrigsministeriet og omfattede en lang række danske myndigheder, heraf et større antal udsendte myndighedspersoner fra Udenrigsministeriet, Forsvaret, Beredskabsstyrelsen, Politiet og PET, som bistod evakueringsindsatsen i Kabul og Islamabad. Der blev foretaget i alt 16 evakueringsflyvninger mellem Kabul og Islamabad samt otte mellem Islamabad og København i løbet af de ti dage, den myndighedsfælles evakuering stod på.

Trods kaotiske omstændigheder, stor uforudsigelighed og svære arbejdsvilkår lykkedes det de danske myndigheder at evakuere 988 personer under den operative evakuering ud af Kabuls lufthavn. Det lykkedes i alt at hjælpe mere end 1.100 personer ud af Afghanistan i perioden fra den 15. august 2021 til den 24. november 2021. De evakuerede omfattede navnlig danskere og personer med opholdsgrundlag i Danmark, daværende og tidligere repræsentationsansatte på den danske ambassade i Kabul, tolke, lokalt ansatte hos FN, NATO og EU samt visse særligt udsatte ansatte hos NGO'er og andre danske samarbejdspartnere i Afghanistan. Herudover evakuerede Danmark et antal personer fra andre lande, herunder de nordiske. Evakueringen blev for Danmarks vedkommende gennemført uden alvorligt sårede eller dræbte.

Talibans hurtige magtovertagelse i Kabul kom som en overraskelse for både landene i NATO-kredsen, den afghanske regering og Taliban selv; se faktaboks 1 med offentlige citater vedrørende undervurdering af hastigheden for Talibans magtovertagelse i Kabul. NATO-landenes udbredte undervurdering af timingen af Kabuls fald – til trods for uafhængige ekspertvurderinger om, at Kabul kunne falde inden for en kortere tidsramme – kan muligvis skyldes "gruppetænkning" karakteriseret ved et kollektivt fravær af tilstrækkelig kritisk vurdering af det videns- og efterretningsbillede, som lå til grund for dispositionerne op til evakueringen. Det samme gælder det forhold, at den bekymrende udvikling i Afghanistan stort set ikke blev drøftet på NATO-topmødet den 14. juni 2021 – blot to måneder før Kabuls fald. Fokus var i stedet på ambitionen om at blive i Afghanistan for at fastholde de fremskridt, som var opnået gennem de forudgående 20 års indsats.

I denne myndighedsevaluering ses der på de afledte konsekvenser af undervurderingen af Talibans hurtige magtovertagelse i Kabul for den danske beslutningsproces, der var knyttet til planlægning og gennemførelse af evakueringen fra Afghanistan i august 2021, og på de læringspunkter, der kan uddrages heraf. Det ligger således uden for rammerne for denne myndighedsevaluering at foretage en analyse af årsagerne til NATO-landenes vurderinger, herunder i hvilket omfang vurderingerne muligvis var et udtryk for "gruppetænkning".

#### FAKTABOKS 1

### OFFENTLIGE CITATER VEDRØRENDE UNDERVURDERING AF HASTIGHEDEN FOR TALIBANS MAGTOVERTAGELSE I KABUL

"... we absolutely missed the rapid 11-day collapse of the Afghan military and the collapse of their government. I think there was a lot of intelligence that clearly indicated that after we withdrew, that it was a likely outcome of a collapse of the military and collapse of the government. Most of those intelligence assessments indicated that that would occur late fall, perhaps early winter, Kabul might hold till next spring."

*USA's forsvarschef Milley under senatshøring den 28. september 2021*

## FAKTABOKS 1

"... Frankly, if we had recruited every member of the Taliban's Shura, you know, the leadership of the group Taliban, [if] we recruited every one of them as a secret agent, we still wouldn't have predicted the fall of Kabul, because the Taliban didn't..."

*Chefen for Storbritanniens efterretningstjeneste MI6, Richard Moore, til BBC News den 30. november 2021*

"... Mr. Ghani recalled, Taliban fighters had agreed not to enter Kabul – "but two hours later, this was not the case."

*Afghanistans præsident Ghani til BBC den 30. december 2021*

"I must say that I did not expect that we would achieve such a success so quickly and so easily."

*Talibans leder af det politiske kontor i Qatar, Mullah Abdul Ghani Baradar, til Anadolu Agency den 16. august 2021*

Som del af evalueringen er der via et eksternt analysebureau, Realize, blevet gennemført en interviewundersøgelse med fokus på de evakueredes indtryk og vurderinger af forløbet. Interviewundersøgelsen har været efterspurgt af referencegruppen. Interviewundersøgelsen bygger på svar fra 62 evakuerede, herunder repræsentationsansatte, tolke samt personer fra danskerlisten. De evakuerede udtrykker overordnet tilfredshed med de danske myndigheders indsats, blandt andet grundet den tætte kontakt undervejs i evakueringsprocessen. Interviewundersøgelsen kan findes [her](#)<sup>1</sup>. Relevante steder i myndighedsevalueringen henvises der til konklusioner fra interviewundersøgelsen.

Evalueringsrapporten består af to hovedelementer: For det første en afdækning af hændelsesforløbet i en tidslinje, der blandt andet rummer uddrag fra efterretningstjenesternes løbende vurderinger af trusselsudviklingen i Afghanistan. En stor del af vurderingerne stammer fra klassificeret materiale, som er nedklassificeret til brug for rapporten. For det andet en vurdering af det samlede forløb med fokus på analyse og læring i form af 36 delkonklusioner, hvoraf de væsentligste sammenfattes nedenfor.

Eftersom der er tale om en fælles myndighedsevaluering, angives som udgangspunkt ikke konkrete opfølgingsprocesser på læringspunkterne. Disse vil efterfølgende skulle fastlægges i de enkelte ministerier og myndigheder og vil i nogle tilfælde skulle kræve politiske beslutninger, herunder i forhold til finansiering. Enkelte læringspunkter og erfaringer fra Afghanistan er allerede kommet i anvendelse i relation til beredskabsplanlægning ud fra værstefaldsscenarioer i udvalgte højrisikolande. Andre læringspunkter vil kunne indgå i allerede fastlagte processer på tværs af ministerierne.

<sup>1</sup> <https://www.rlz.dk/ny-erfaringsopsamling-hvordan-oplevede-afghanerne-den-danske-evakueringsindsats/>

# SAMMENFATNING AF VURDERINGER OG LÆRINGS PUNKTER

## *Den operative myndighedsindsats under evakueringen fra Kabuls lufthavn*

**EVALUERINGS** konkluderer, at en tidlig indsats af Forsvaret i Danmark og udsendelse af Forsvarets kapaciteter til nærområdet samt erfarent personel fra Udenrigsministeriet og myndigheder under Forsvarsministeriet og Justitsministeriet til Kabul og Islamabad var afgørende for en hurtig og effektiv igangsættelse af den danske evakueringsoperation fra Kabuls lufthavn under meget vanskelige arbejdsvilkår. Tilgangen til opgaveløsningen var båret af en fælles samarbejdsånd og fleksibilitet samt et handlingsprincip med fokus på at etablere et højt beredskab i en situation præget af et uklart og ufuldstændigt informationsbillede.

Det konkluderes tillige, at Udenrigsministeriet, blandt andet som følge af de kaotiske forhold i Kabuls lufthavn, ikke havde mulighed for at kvalitetssikre eller validere oplysninger om personer, forud for at oplysningerne blev sendt til PET med henblik på sikkerhedsscreening, hvilket havde betydning for screeningens effektivitet og kvalitet. Evalueringen konkluderer derfor, at de danske myndigheder bør fastlægge en klar ansvarsfordeling i forhold til sikkerhedsscreening og udarbejde retningslinjer og procedurer, der sikrer, at valide og relevante oplysninger fremover hurtigere kan videregives fra Udenrigsministeriet til andre relevante danske myndigheder.

## *Vidensgrundlag og efterretningsbillede*

**EVALUERINGS** konkluderer, at Forsvarets Efterretningstjeneste undervurderede, hvor hurtigt Talibans magtovertagelse i Kabul ville finde sted. Forsvarets Efterretningstjeneste bør som konsekvens heraf fremover kommunikere tydeligere om usikkerhederne i Efterretningstjenestens vurderinger, ligesom der bør anvendes styrket analytisk og metodisk trykprøvning af de forudsætninger, der ligger bag vurderingerne. Forsvarets Efterretningstjeneste har tillige identificeret et behov for en endnu dybere og tidligere indsigt i modtagernes konkrete efterretningsbehov og konteksten for disse gennem målrettet dialog med andre danske myndigheder. I dialogen mellem danske myndigheder og Forsvarets Efterretningstjeneste bør der generelt være øget fokus på risikoen for international "gruppetænkning".

Endvidere konkluderer evalueringen, at Center for Terroranalyse fortsat vil vurdere repræsentationsansatte og deres sikkerhed i trusselsvurderinger, såfremt det konkret vurderes sikkerhedsmæssigt relevant, samt at det er en helt særlig landesituation, hvor Udenrigsministeriet vurderer, at der er behov for at overveje beredskabsplanlægning for evakuering af repræsentationsansatte.

## Beredskabsplanlægning

**UDENRIGSMINISTERIETS** evakueringsplanlægning baserede sig på Forsvarets Efterretningstjenestes hovedscenarier, men scenariernes præmisser, herunder et muligt kortere tidsperspektiv for et sammenbrud, blev ikke udfordret. Evalueringen konkluderer derfor, at beredskabsplanlægning for evakuering fremover i højere grad bør inkludere scenarier, som vurderes mindre sandsynlige, men som vil kunne have store konsekvenser.

Evalueringen konkluderer endvidere, at det ville have været nyttigt, hvis Udenrigsministeriet i juni 2021 – parallelt med afprøvning af tolkeaftalens anvendelighed i det nye trusselsbillede – havde indstillet til udenrigsministeren, at der ekstraordinært blev påbegyndt konkret beredskabsplanlægning af en evakuering af repræsentationsansatte, til trods for at denne medarbejdergruppe ifølge Udenrigsministeriets faste globale praksis ikke indgår i proceduren for beredskabsplanlægning for evakuering. Og til trods for at Forsvarets Efterretningstjeneste vurderede, at det var mindre sandsynligt, at Kabul ville falde inden årets udgang. Dermed ville Udenrigsministeriet og andre danske myndigheder have været bedre forberedt på den situation, der indtræf i august 2021, hvor det med kort varsel blev relevant at træffe politisk beslutning om evakuering af de repræsentationsansatte som gruppe.

Generelt ses der ikke behov for at ændre i Udenrigsministeriets tilgang til håndtering af arbejdsgiveransvar for repræsentationsansatte, herunder inkludere denne medarbejdergruppe i beredskabsplanlægning for evakuering. Evalueringen konkluderer imidlertid, at der bør fastlægges klare kriterier for, under hvilke helt særlige omstændigheder Udenrigsministeriet, sammen med andre danske myndigheder, bør iværksætte beredskabsplanlægning for evakuering, der også omfatter repræsentationsansatte, såfremt disse måtte være truede som følge af deres virke på en dansk repræsentation. Dermed vil der i helt særlige tilfælde kunne tilvejebringes et grundlag for en eventuel senere politisk beslutning om at iværksætte en evakuering af repræsentationsansatte til et naboland i regionen eller – hvis dette ikke er muligt – til Danmark. Tilsvarende kan Forsvarsministeriet iværksætte beredskabsplanlægning for evakuering af eksempelvis tolke eller andre, der har støttet den danske militære indsats.

## Sammenligning med andre lande

**EVALUERINGEN** konkluderer, at Danmark med tolkeaftalen fra 2013 i foråret 2021 havde et instrument på plads til imødegåelse af intimidering af repræsentationsansatte og tolke, som i store træk svarede til eller var bedre end de instrumenter, som var til rådighed i andre ligesindede lande. Trods nogle landes tidligere igangsættelse af beredskabsplanlægning af en evakuering, som også omfattede repræsentationsansatte, var Danmark det første land i Nordic Plus-kredsen (der ud over Danmark omfatter Sverige, Norge, Finland og Nederlandene), der evakuerede sine repræsentationsansatte.

## *Kriseberedskab og øvelser*

**DET** konkluderes, at Danmark bør forberede sig på, at der, som det var tilfældet i Afghanistan, også i fremtidige evakueringsoperationer kan være et fravær af multilateral styring eller koordination. For at opbygge en endnu stærkere kollektiv krisehåndteringsevne og -bevidsthed hos danske myndigheder bør der gennemføres regelmæssige øvelser af større krisescenarier i udlandet, herunder også på tværs af centraladministrationen og underliggende myndigheder. Øvelserne bør ske i regi af den Internationale Operative Stab og omfatte ikke-statslige aktører.

# SAMLET OVERSIGT OVER MYNDIGHEDSEVALUERINGENS DELKONKLUSIONER

## *Del 1 – Den operative myndighedsindsats under evakueringen fra Kabuls lufthavn*

**1. DELKONKLUSION:** Myndighedernes tilgang til evakueringen var båret af fire centrale principper for god krisehåndtering – sektoransvar, samarbejde, robust handling og fleksibilitet. Krisehåndteringen fulgte ikke alle faste procedurer for krisehåndtering, hvilket skabte visse uhensigtsmæssigheder og har givet nyttige læringspunkter til videreudvikling af procedurerne. Det bør fremadrettet overvejes at tilpasse de etablerede tværministerielle krisehåndteringsprocedurer i lyset af de indhøstede erfaringer. Dette bør dog ske med blik for, at Afghanistan-evakueringen i omfang og kompleksitet var helt ekstraordinær. De fleste internationale kriser med potentielle evakueringsbehov vil kunne håndteres med slankere strukturer.

**2. DELKONKLUSION:** I Udenrigsministeriet blev Taskforce Afghanistan etableret, hvilket muliggjorde en meget hurtig opskalering af Udenrigsministeriets krisehåndtering og sidenhen nedskalering, ligesom den fleksible teamstruktur bidrog til et dynamisk samarbejde med andre danske myndigheder. Etablering af en formel krisestab i Udenrigsministeriet kunne dog have skabt styrkede sekretariatsfunktioner samt større klarhed over, hvem i Udenrigsministeriets direktion der var krisestabschef.

**3. DELKONKLUSION:** Den Internationale Operative Stab var en nyttig ramme for opdateringer mellem danske myndigheder om udviklingen på jorden i operationsområderne. Med styrkede sekretariatsfunktioner kunne der dog være skabt større klarhed over beslutninger og opfølgning på møderne. I en krisesituation kan en tidlig aktivering af den Internationale Operative Stab skabe bedre forudsætninger for samarbejde mellem alle relevante danske myndigheder.

**4. DELKONKLUSION:** I meget komplekse kriser med behov for hurtige beslutningsgange og dynamisk inddragelse af det politiske niveau kan det undtagelsesvis være nyttigt at supplere den Internationale Operative Stab med en tværministeriel ad hoc-kernegruppe på topchefniveau. Såfremt en sådan kernegruppe etableres, bør den formidles klart og bredt i myndighedernes organisationer.

**5. DELKONKLUSION:** Under evakueringen var danske NGO'er og partnerorganisationer udfordret af blandt andet uklarheden og manglen på transparens om de udvælgelseskriterier, som Udenrigsministeriet opererede med for evakuering. Udenrigsministeriet kan med fordel fremover øge fokus på mulighederne for at



anvende den Internationale Operative Stab som ramme for inddragelse af danske NGO'er og partnerorganisationer i krisehåndtering, der ikke alene omfatter nødstedte danskere.

**6. DELKONKLUSION:** Den dynamiske inddragelse af det politiske niveau understøttede krisehåndteringen, men fremgår ikke af de nuværende tværministerielle krisehåndteringsprocedurer.

**7. DELKONKLUSION:** Tidlig indsats af Forsvaret i Danmark og udsendelse af Forsvarets kapaciteter til nærområdet samt erfarent personel fra Udenrigsministeriet og myndigheder under Forsvarsministeriet og Justitsministeriet var afgørende for en hurtig og effektiv igangsættelse af den danske evakueringsoperation fra Kabuls lufthavn. I kraft af myndighedsgruppens brede sammensætning, fleksibilitet og samarbejdsånd var det muligt at løse opgaverne under meget vanskelige arbejdsvilkår. Der var udfordringer med kommunikationsmulighederne i Kabuls lufthavn og Islamabads lufthavn. Beredskabsstyrelsens kapaciteter kunne i højere grad have understøttet indsatsen med kommunikationsmidler og midlertidige kontorfaciliteter, såfremt behovet og mulighederne for støtte i højere grad var blevet delt blandt beslutningstagerne.

**8. DELKONKLUSION:** Delegering af ansvar fra København til Kabul og Islamabad var en meget væsentlig forudsætning for den vellykkede håndtering af evakueringsoperationen. I løbet af operationsperioden blev der etableret en klarere struktur for opgaveløsningen og dialogen med myndighederne i København, som dog ikke blev omsat til korte, konkrete, myndighedsfælles operationsplaner med fastlæggelse af ledelsesforhold og faste kontaktpunkter for den løbende dialog. I en fremtidig kompleks krise med flere forskellige myndigheder involveret bør der forud for udsendelse udpeges en formel overordnet chef for den samlede lokale myndighedsindsats.

**9. DELKONKLUSION:** Luftbroens nødvendige bindeled i Islamabads lufthavn blev etableret i kraft af en præcis og rettidig diplomatisk og politisk kontakt med Pakistan, som også gjorde det muligt for Danmark at opnå pakistansk accept af den fortsatte og udvidede brug af lufthavnsområdet. Flere andre lande etablerede efterfølgende lignende modeller efter dansk forbillede.

**10. DELKONKLUSION:** I myndighedernes løbende tilpasning af evakueringsoperationen blev der givet den nødvendige forrang til sikkerhedshensyn. Samtidig muliggjorde den fremskredne danske evakueringsoperation, hvor der per 25. august 2021 var forholdsvis få tilbageværende evakueringsberettigede, at operationen kunne afsluttes på et tidligere tidspunkt end for de fleste andre lande, og inden et større terroranslag ramte Kabuls lufthavn.

**11. DELKONKLUSION:** Ved evakueringsindsatser, der omfatter udenlandske statsborgere, bør danske myndigheder fastlægge en klar ansvarsfordeling i forhold til sikkerhedsscreening og udarbejdelse af retningslinjer og procedurer, der sikrer, at valide og relevante oplysninger hurtigt kan videregives fra Udenrigsministeriet til andre relevante danske myndigheder.

**12. DELKONKLUSION:** Der manglede et samlet myndighedsfælles overblik over udviklingen i personers status på evakueringslisten, herunder antallet af ankomne til Danmark. Der bør i en fremtidig evakueringssituation forud for evakuerings påbegyndelse etableres effektive sagsgange i den Internationale Operative Stab og kommunikationslinjer mellem alle berørte myndigheder.

**13. DELKONKLUSION:** Udenrigsministeriets kommunikation til personer berørt af en krisesituation bør ske regelmæssigt, præcist og gennem de kanaler, som er tilgængelige for modtagergruppen, herunder platforme såsom WhatsApp. Proaktiv kommunikation om evakuering kan dog samtidig skabe forventninger, som ikke kan indfries, når sikkerhedssituationen er uforudsigelig.

**14. DELKONKLUSION:** Det bør sikres, at der i komplekse krisesituationer hurtigt og fleksibelt kan udsendes myndighedspersoner, som repræsenterer et bredt sæt af kompetencer fra relevante dele af centraladministrationen, og som forudgående er blevet sikkerhedsbriefet. I Udenrigsministeriet kan det overvejes at etablere et stående kriseberedskab. Det kan desuden overvejes at udstede diplomatpas til en fast gruppe af politiansatte med rette kompetencer til stabsunderstøttelse med henblik på at sikre mulighed for hurtig udsendelse.

**15. DELKONKLUSION:** For at opbygge en endnu stærkere kollektiv krisehåndterings- evne og -bevidsthed hos danske myndigheder bør der gennemføres regelmæssige øvelser af større krisescenarier i udlandet, herunder også på tværs af centralad- ministrationen og underliggende myndigheder. Øvelserne bør ske i regi af den Internationale Operative Stab og også omfatte ikke-statslige aktører.

**16. DELKONKLUSION:** Danmark bør forberede sig på, at der – som det var tilfældet i Afghanistan – også i fremtidige evakueringsoperationer kan være et fravær af multila- teral styring eller koordination. I sådanne situationer vil et robust dansk beredskab og nationale kapaciteter være helt afgørende for krisehåndteringen.

## *Del 2 – Vidensgrundlag og efterretningsbillede*

**17. DELKONKLUSION:** Forsvarets Efterretningstjeneste – som det internationale efterretningsmiljø – undervurderede, hvor hurtigt en magtovertagelse i Kabul ville finde sted. Forsvarets Efterretningstjeneste baserede sine vurderinger på det efter- retningsgrundlag, som man havde til rådighed fra blandt andet egen indhentning, Forsvaret og internationale partnere, men det viste sig at være for optimistisk. Forløbet op til Kabuls fald har givet Forsvarets Efterretningstjeneste anledning til at gennemføre en intern og fortrolig evaluering med henblik på at uddrage læringspunkter, som kan bruges i arbejdet med at hæve kvaliteten af tjenestens produkter og operative støtte. Den interne evaluering har blandt andet identificeret et behov for fremover at kommunikere tydeligere om usikkerhederne i vurderingerne fra Forsvarets Efterretningstjeneste samt et behov for en styrket anvendelse af analytisk og metodisk trykprøvning af de forudsætninger, der ligger bag Forsvarets Efterretningstjenestes vurderinger.

**18. DELKONKLUSION:** Center for Terroranalyse vil fortsat vurdere repræsentationsansatte og deres sikkerhed i trusselvurderinger i det omfang, det konkret vurderes relevant ud fra sikkerhedsmæssige forhold, og såfremt der er tale om en af de helt særlige landesituationer, hvor Udenrigsministeriet vurderer, at der er behov for at overveje beredskabsplanlægning for evakuering af repræsentationsansatte.

**19. DELKONKLUSION:** Forsvarets Efterretningstjenestes adgang til informationer om situationen i Afghanistan blev gradvist svækket som følge af og i takt med koalitions tilbagetrækning fra Afghanistan. Dermed blev Forsvarets Efterretningstjenestes grundlag for at vurdere udviklingen og varsle om en offensiv mod Kabul tilsvarende svækket, hvorfor Forsvarets Efterretningstjenestes vurderinger efterhånden blev behæftet med større usikkerhed. På den baggrund har Forsvarets Efterretningstjeneste identificeret et behov for forstærket fokus på at kommunikere om usikkerheder, sandsynligheder og tidsperspektiver til Forsvarets Efterretningstjenestes modtagere, særligt i de tilfælde hvor efterretningsgrundlaget løbende forringes.

**20. DELKONKLUSION:** Forsvarets Efterretningstjeneste har identificeret et behov for en endnu dybere og tidligere indsigt i modtagernes konkrete efterretningsbehov og konteksten for disse gennem supplerende, målrettet mødevirksomhed på relevant chef (niveau), således at Forsvarets Efterretningstjeneste løbende kan indrette sin indsamling af informationer og målrette sin rapportering til brug for relevante beslutningstagere.

**21. DELKONKLUSION:** Myndighederne har identificeret et behov for øget fokus på tydeligere identifikation og kommunikation samt analyse af afledte konsekvenser af scenarier, der vurderes mindre sandsynlige, men som vil have store konsekvenser, hvis de indtræffer, særligt på potentielt strategisk kritiske områder. Desuden bør danske myndigheder være opmærksomme på, om der i givne situationer er risiko for international "gruppetænkning" i lighed med det kollektive fravær af tilstrækkeligt kritisk vurdering af videns- og efterretningsbilledet som sås blandt lande i NATO-kredsen forud for Talibans magtovertagelse i august 2021.

**22. DELKONKLUSION:** Beredskabsforanstaltningerne tog højde for en forværret sikkerhedssituation og en eventuel hurtig nedlukning af ambassaden og lå på linje med flere ligesindede landes planer for fortsat tilstedeværelse i Kabul. Planerne om fortsat dansk tilstedeværelse i Afghanistan trods scenarier, som pegede på enten borgerkrig eller Talibans magtovertagelse på kort til mellemlangt sigt, skal ses på baggrund af ønsket om ikke at lade den afghanske befolkning i stikken, om alliancesolidaritet og om at bidrage til at imødegå et sammenbrud.

### *Del 3 – Beredskabsplanlægning*

**23. DELKONKLUSION:** Udenrigsministeriets evakueringsplanlægning baserede sig på Forsvarets Efterretningstjenestes hovedscenarier, men scenariernes præmisser, herunder et muligt kortere tidsperspektiv for det sandsynlige sammenbrud, blev ikke udfordret. Fremadrettet bør beredskabsplanlægning for evakuering i højere grad inkludere scenarier, som vurderes mindre sandsynlige, men som vil kunne have store konsekvenser.

**24. DELKONKLUSION:** Der bør mellem Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet etableres en fælles forståelse om, hvornår der fremover bør planlægges evakuering med Forsvarets fly/kapaciteter, og hvornår brug af chartrede civile særfly er mest hensigtsmæssig. Samtidig bør der etableres en fast modalitet i Udenrigsministeriet for chartring af civile særfly.

**25. DELKONKLUSION:** Der bør fastlægges klare kriterier for, under hvilke helt særlige omstændigheder Udenrigsministeriet sammen med andre danske myndigheder iværksætter beredskabsplanlægning for evakuering, der også omfatter repræsentationsansatte, såfremt de kan være truede som følge af deres arbejdsopgaver på en dansk ambassade. Dermed vil der i helt særlige tilfælde kunne tilvejebringes et velforberedt grundlag for en eventuel senere politisk beslutning om at iværksætte en evakuering af repræsentationsansatte enten til et naboland i regionen eller – hvis dette ikke er muligt – til Danmark. Tilsvarende kan Forsvarsministeriet iværksætte beredskabsplanlægning for evakuering af eksempelvis tolke eller andre, der har støttet den militære indsats.

**26. DELKONKLUSION:** Det bør undersøges, om en særlig bevillingsbestemmelse kan understøtte afholdelse af udgifter til evakuering af og støtte til personer, som ikke har dansk statsborgerskab eller opholdsgrundlag, når der er et klart politisk mandat til dette.

**27. DELKONKLUSION:** Udenrigsministeriet bør udarbejde en klar procedure for, hvornår i et kriseforløb en danskerliste bør omsættes til en liste med detaljerede og verificerede personoplysninger på borgere, der kan modtage bistand til evakuering, blandt andet med henblik på proaktiv evakueringsplanlægning.

**28. DELKONKLUSION:** Antallet af personer på danskerlisten var ikke retvisende og voksede betydeligt i dagene umiddelbart efter Kabuls fald. Udenrigsministeriets Borgerservice bør overveje tiltag til fremme af frivillig registrering på Udenrigsministeriets danskerliste/kriseliste samt alternative kommunikationskanaler til at udbrede sin krisekommunikation.

#### *Del 4 – Repræsentationsansatte, tolke og personer tilknyttet NGO'er og partnerorganisationer*

**29. DELKONKLUSION:** De repræsentationsansatte valgte først på et sent tidspunkt (ultimo juli) at følge Udenrigsministeriets opfordring om at søge om støtte via tolkeaftalen. Dette medførte, at tolkeaftalen først i praksis kunne testes i den nye sikkerhedssituation på et sent tidspunkt, hvor nogle ligesindede lande enten havde tilbudt evakuering eller iværksat beredskabsplanlægning heraf. Udenrigsministeriet kunne på et tidligere tidspunkt have intensiveret sine målrettede tiltag for dels at tage hånd om de repræsentationsansattes tvivlsspørgsmål knyttet til ansøgningsprocessen under tolkeaftalen og dels at formidle behovet for at teste tolkeaftalen i praksis.

**30. DELKONKLUSION:** Robustheden i tolkeaftalen fra 2013 er blevet bekræftet i forhold til normalsituationen. Her er en vurdering af, om ansøgeren er konkret truet eller i fare som følge af bistanden til den danske indsats, nødvendig for at fastslå, om

ansøgeren er berettiget til hjælp i medfør af tolkeaftalen, samt hvilken type hjælp der er mulig. I den akutte evakueringsituation var det positivt, at man hurtigt kunne indrette sig på udviklingen og midlertidigt forlade kriterier under tolkeaftalen til fordel for et generelt evakueringskriterium om at have arbejdet for Danmark i Afghanistan, hvorefter man efter endt evakuering kunne vende tilbage til atter at administrere ansøgninger om hjælp efter tolkeaftalens kriterier.

**31. DELKONKLUSION:** Der blev løbende indhentet information om udviklingen i andre landes tiltag og tilbud til deres repræsentationsansatte, som udviklede sig dynamisk og rummede kompleksitet og usikkerhedselementer. Informationsindhentningen kunne dog være sket mere systematisk.

**32. DELKONKLUSION:** Det var en udfordring, at den politiske forståelse af 14. august 2021 ikke blev omsat til en skriftlig politisk aftale. Dette skabte tvivl om udvælgelseskriterierne med hensyn til personer tilknyttet NGO'er og partnerorganisationer – både internt i Udenrigsministeriet og hos de eksterne organisationer. Desuden var enkelte af de politiske partier efterfølgende i tvivl om den talmæssige ramme. Udenrigsministeriet kunne desuden med fordel have kommunikeret hyppigere og på klarere vis med de eksterne organisationer om de udvælgelseskriterier, der var fastsat i Udenrigsministeriet.

**33. DELKONKLUSION:** Med tolkeaftalen af 2013 havde Danmark i foråret 2021 et instrument på plads til imødegåelse af intimidering af repræsentationsansatte og tolke, som i store træk svarede til eller var bedre end de instrumenter, som de andre lande i Nordic Plus-kredsen havde til rådighed. Trods nogle landes tidligere igangsættelse af beredskabsplanlægning af en evakuering, som også omfattede repræsentationsansatte, var Danmark først i Nordic Plus-kredsen og blandt andre ligesindede lande til at evakuere sine repræsentationsansatte.

**34. DELKONKLUSION:** Udenrigsministeriet bør tage initiativ til en erfaringsudvekslingsproces med de øvrige nordiske lande med fokus på dels kriterier for undtagelsesvis beredskabsplanlægning for evakuering af repræsentationsansatte og dels retningslinjer for balancen mellem brugen af udsendte og repræsentationsansatte på følsomme værdipolitiske dagsordener. Tillige kan Udenrigsministeriet med fordel udarbejde retningslinjer for, hvordan der i dialogen med partnerorganisationer kan indarbejdes et fokus på organisationens egen kapacitet til at håndtere eventuelle trusler mod egne ansatte.

**35. DELKONKLUSION:** På baggrund af erfaringerne fra indsatserne i Irak og Afghanistan indførte Forsvaret i 2015 et sæt retningslinjer for anvendelse af tolke og andre lokalt ansatte i forbindelse med indsættelse i internationale operationer. Afghanistan-evakueringen har bekræftet vigtigheden af Forsvarets tolkeretningslinjer, og Forsvaret skal derfor fastholde en systematisk anvendelse heraf i alle internationale operationer, som danske militære styrker deltager i.

**36. DELKONKLUSION:** Forsvaret skal sikre en ensartet modus for registrering i medfør af tolkeretningslinjerne på tværs af operationsområder og indsatte enheder/hold samt styrke mulighederne for entydigt at kunne bekræfte en samarbejdsrelation med lokale samarbejdspartnere, for eksempel ved tildeling af danske ID-numre og registrering af primær dansk samarbejdspartner.