



Innst. 128 S

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Dokument 8:12 S (2013–2014)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, André N. Skjelstad og Ola Elvestuen om evaluering av Norges engasjement i Afghanistan

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ta initiativ til en uavhengig og helhetlig gjennomgang av Norges engasjement i Afghanistan, med oppstart i 2014.»

Bakgrunn

Forslagsstillerne viser til at etter mer enn sju år med norsk base i Faryab-provinsen i Afghanistan, markerte Forsvaret 11. september 2012 overføringen av leiren og sikkerhetsansvaret til afghanske myndigheter. Med dette gikk Norges engasjement i Afghanistan over i en ny fase, men situasjonen innbefatter fortsatt norsk militær tilstedeværelse i landet i årene som kommer. Nylig understreket forsvarsminister Ine M. Eriksen Søreide til NTB at:

«Vi er fortsatt tungt til stede i Afghanistan, og trekker oss ikke ut nå.»

Forslagsstillerne stiller seg bak forsvarsministerens uttalelse, men mener dette igjen aktualiserer behovet for en helhetlig evaluering av Norges engasjement i Afghanistan.

Forslagsstillerne viser til at det var bred enighet i det forrige storting om at man skulle gjennomføre en

slik evaluering, men at en samlet utenriks- og forsvarskomite understreket at det ville være naturlig å komme tilbake til spørsmålet om en gjennomgang av hele innsatsen i Afghanistan når transisjonsprosessen med avviklingen av ISAF er slutført i 2014, jf. Innst. 226 S (2012–2013). Det har således ikke vært uenighet om at det skal gjennomføres en evaluering av Norges engasjement i Afghanistan, men når denne formelt skulle påbegynnes.

Forslagsstillerne mener det er behov for snarlig å igangsette en helhetlig evaluering av Norges engasjement i Afghanistan av flere grunner: for å gjøre opp status for Norges innsats så langt, justere innretningen på innsatsen i fortsettelsen, men særlig for å være bedre forberedt til liknende operasjoner dersom Norge blir bedt om å bidra med styrker utenfor NATOs tradisjonelle kjerneområde i fremtiden.

En slik gjennomgang bør blant annet ha som mandat å evaluere det opprinnelige oppdraget Norge forpliktet seg til, strategisk og operasjonelt, samarbeidet og samordningen mellom sivilt og militært engasjement, sikkerhetssituasjonen for norsk personell og oppfølging av personell etter endt oppdrag mv.

Forslagsstillerne mener det er et selvstendig mål at evalueringen som gjøres er helhetlig, det vil si at man ser på alle aspekter knyttet til Norges engasjement i Afghanistan, samt at man fra regjeringens side sikrer uavhengighet i en slik gjennomgang.

Forslagsstillerne mener en evaluering vil gi verdifull innsikt i hvordan Norge kan forbedre engasjementet i tiden som kommer. Den sivile delen av Norges tilstedeværelse, som vil utgjøre hoveddelen av Norges engasjement i Afghanistan i tiden som kommer, vil åpenbart kunne nyte spesielt godt av dette.

Forslagsstillerne vil understreke at dette representantforslaget, blant annet, fremmes på grunn av alle innspillene som har kommet fra dem som «har

gjort jobben» i Afghanistan, enten militært eller sivil, og som har sagt at det er viktig at man får en ordentlig gjennomgang av den innsatsen de har gjort.

Komiteens behandling

Komiteen sendte 8. januar 2014 brev til Utenriksdepartementet ved statsråd Børge Brende og Forsvarsdepartementet ved statsråd Ine Marie Eriksen Søreide og ba om departementenes vurdering av forslaget.

Et felles svarbrev fra de to statsrådene av 17. januar 2014 følger vedlagt.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Svein Roald Hansen, lederen Anniken Huitfeldt, Marit Nybakk, Kåre Simensen og Jens Stoltenberg, fra Høyre, Elin Rodum Agdestein, Regina Alexandrova, Øyvind Halleraker og Trond Helleland, fra Fremskrittspartiet, Kristian Norheim, Per Sandberg og Christian Tybring-Gjedde, fra Kristelig Folkeparti, Astrid Aarhus Byrknes, fra Senterpartiet, Jenny Følling, fra Venstre, Trine Skei Grande, og fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, viser til representantforslaget der det anmodes om at regjeringen legger til rette for at Stortinget ber regjeringen ta initiativ til en uavhengig og helhetlig gjennomgang av Norges engasjement i Afghanistan, med oppstart i 2014.

Komiteen viser til at et lignende representantforslag ble behandlet av Stortinget våren 2013. En enstemmig komité konkluderte i Innst. 226 S (2012–2013) med at det den gang var for tidlig å sette i gang en slik evaluering. Komiteen mente derimot at det ville være naturlig å komme tilbake til en gjennomgang av hele innsatsen i Afghanistan når utviklingen av ISAF er sluttført i 2014.

Komiteen viser til at det foreliggende representantforslaget munner ut i et forslag om at Stortinget ber regjeringen legge til rette for at arbeidet med en helhetlig og uavhengig evaluering kan starte opp i løpet av 2014.

Komiteen har forelagt spørsmålet for både Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet. I et felles svarbrev fra utenriksministeren og forsvarsministeren av 17. januar 2014 opplyses det at regjeringen ønsker å foreta en helhetlig gjennomgang av norsk innsats i Afghanistan først etter at ISAF-operasjonen er avsluttet. Komiteen konstaterer at dette er i tråd med den brede enigheten som det var i Stortinget i fjor da spørsmålet også ble drøftet.

Komiteen har videre notert seg at selv om regjeringen mener evalueringen først bør starte opp i 2015, opplyses det i svarbrevet at de berørte departementene vil starte forberedelsene til en slik helhetlig evaluering i år. Det opplyses i svarbrevet fra de to ministrene også at

«Regjeringen vil vedta et mandat for gjennomgangen av Afghanistan-innsatsen i løpet av medio 2014. Det vil bli lagt opp til at gjennomgangen blir utført av en gruppe eksperter med støtte fra en faglig referansegruppe. Regjeringen tar sikte på at evalueringen blir gjennomført i løpet av ett år. Stortinget vil bli informert om mandat, sammensetting og fremdriftsplaner for gjennomgangen.»

Komiteen ser positivt på at regjeringen har besluttet å starte forberedelsene til evalueringen i år og starte gjennomføringen av den helhetlige gjennomgangen i 2015, og at Stortinget vil bli informert om mandat, sammensetting og fremdriftsplaner for gjennomgangen.

Komiteen mener i likhet med regjeringen at det er viktig at det blir gjennomført en slik helhetlig gjennomgang, selv om det på ulike måter er gjennomført både løpende erfaringsgjennomgang og politiske diskusjoner i Stortinget basert på årlige redegjørelser fra regjeringen, både om den internasjonale militære operasjonen, den sivile bistanden og den politiske prosessen som skulle bidra til å stabilisere situasjonen i landet og sikre en positiv utvikling.

Komiteen har spesielt notert seg at det i 2012 ble gjennomført en omfattende evaluering av ti år med norsk sivil bistand til Afghanistan, noe som har sammenheng med at det innenfor bistandssektoren er innarbeidet sterkere rutiner for uavhengige evalueringer av innsatsen og resultatene. Som det påpekes i svarbrevet fra de berørte departementene har Forsvaret hatt en løpende gjennomgang av egen planlegging, organisering og gjennomføring av de militære operasjonene i Afghanistan, så vel som løpende oppfølging av personell som har tjenestegjort i utlandet. Det er også etablert et system i NATO for å evaluere ISAF-operasjonen hvert halvår.

Det er etter komiteens syn naturlig at dette internasjonale perspektivet også blir ivaretatt i den helhetlige norske gjennomgangen i 2015, siden rammene for den norske militære innsatsen er lagt i samarbeid med internasjonale partnere og Afghanistans myndigheter. På samme måte mener komiteen at Norges engasjement for å støtte opp om den politiske prosessen må sees i et slikt internasjonalt perspektiv. Komiteen ser fram til at den kommende evalueringen også kaster lys over hvordan samspillet har vært mellom det som har vært gjort innenfor den sivile bistandsinnsatsen, den militære operasjonen og den politiske prosessen.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti understreker viktigheten av at kunnskap på alle disse områdene er representert i utvalget som skal foreta evalueringen.

Komiteen viser i denne sammenheng til evalueringsrapporten fra 2012 om den sivile bistandsinnsatsen gjennom ti år, der det blant annet ble vist til at graden av resultatoppnåelse innenfor sivil sektor klart hadde sammenheng med utviklingen innen sikkerhetssektoren og den politiske prosessen.

Det er etter komiteens syn videre naturlig at når man gjennomfører en evaluering av i hvilken grad man har oppnådd de mål som er satt innenfor den sivile utvikling, den politiske prosessen og sikkerhetssektoren, så bør vurderingen også relateres til de målsettinger og strategier som er lagt av ansvarlige beslutningsorganer innenfor disse ulike virksomhetsområdene. Komiteen mener den helhetlige gjennomgangen derfor må evaluere det som er utført og oppnådd ikke bare ut fra de mål som er lagt for den militære ISAF-operasjonen av NATO, men også ut fra de mål som er satt av andre organer for den sivile utviklingen og den politiske prosessen.

Komiteen anerkjenner at Norges engasjement i Afghanistan er blitt utført i en internasjonal ramme, like fullt har det vært et betydelig nasjonalt handlingsrom for utførelse av de ulike oppdragene. Det er viktig at en vurdering av hvordan Norge har utnyttet dette handlingsrommet inngår i en evaluering.

Komiteen ser for øvrig fram til at regjeringen, slik det opplyses i svarbrevet fra utenriksministeren og forsvarsministeren, på egnet måte vil informere Stortinget om det videre arbeid med mandat, sammensetning og fremdriftsplaner for gjennomgangen. Komiteen anser det på denne bakgrunn klargjort at forslagsstillernes ønske om en helhetlig gjennomgang vil bli fulgt opp, og foreslår på dette grunnlag at representantforslaget vedlegges protokollen.

Komiteen legger til grunn at regjeringen ikke bare vil informere, men også på egnet måte konsultere Stortinget om det videre arbeidet med mandat, sammensetning og fremdriftsplan for gjennomgangen. Det er naturlig at også Stortinget får bidra i denne prosessen.

Komiteens medlem fra Venstre vil fastholde Venstres standpunkt om at igangsettelsen av en helhetlig gjennomgang av Norges engasjement i Afghanistan kunne vært påbegynt tidligere, jf. bl.a. debatt i Stortinget 14. mai 2013 vedr. Innst. 226 S (2012–2013), men er tilfreds med at det nå synes som om oppstart av en slik prosess vil skje medio 2014.

Dette medlem vil i denne forbindelse ytterligere understreke behovet for det «helhetlige perspektivet» i en slik gjennomgang – dvs. politisk og sivilt så vel som militært. Dette medlem er tilfreds med at det i svarbrevet fra utenriksministeren og forsvarsministeren slås fast at regjeringen ønsker å foreta «en helhetlig gjennomgang av norsk innsats i Afghanistan», men vil samtidig understreke at dette må innebære at man i mandatet for gjennomgangen ikke utelukkende kan ta utgangspunkt i vårt engasjement «som en del av NATOs overordnede strategi».

I forlengelsen av dette ser dette medlem det som naturlig at man søker uavhengighet i gjennomgangen, blant annet ved sammensetningen av ekspertgruppen og den faglige referansegruppen, slik at gjennomgangen – og prosessen knyttet til denne – ikke bare «eies» av ett departement eller har ett faglig fokus. Dette medlem ser i denne forbindelse det også som naturlig at gjennomgangen drar veksler på så vel norske som internasjonale frivillige organisasjoner, akademikere og forskningsinstitusjoner som har vært engasjert i Afghanistan over lengre tid. Mandat mv. bør etter dette medlems syn reflektere disse hensynene.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:12 S (2013–2014) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, André N. Skjelstad og Ola Elvestuen om evaluering av Norges engasjement i Afghanistan – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 12. februar 2014

Anniken Huitfeldt

leder

Astrid Aarhus Byrknes

ordfører

Vedlegg

Brev fra Utenriksdepartementet v/statsråden og Forsvarsdepartementet v/statsråden til utenriks- og forsvarskomiteen v/nestleder, datert 17. januar 2014

Representantforslag 8:12 S (2013-2014) – Afghanistan

Det vises til likelydende brev til forsvarsministeren og utenriksministeren av 8. januar 2014 der det bes om en uttalelse til dokument 8: 12 S – representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, André N. Skjelstad og Ola Elvestuen.

Forslagsstillerne viser til at det var bred enighet i det forrige storting om en evaluering av hele den norske innsatsen i Afghanistan. Det var enighet om at en ville komme tilbake til spørsmålet når utviklingen av ISAF er sluttført ved utgangen av 2014. Forslagsstillerne mener at det nå er behov for snarlig å igangsette en evaluering. Dette er begrunnet med et behov «for å gjøre opp status for Norges innsats så langt, justere innretningen på innsatsen i fortsettelsen, men særlig for å være forberedt til liknende operasjoner dersom Norge blir bedt om å bidra med styrker utenfor NATOs tradisjonelle kjerneområde i fremtiden».

Regjeringen vil ha konsultasjoner med Stortinget om den norske Afghanistan-politikken.

Norge inngikk i 2013 en strategisk partnerskapsavtale med Afghanistan. I avtalen har Norge og Afghanistan inngått gjensidige forpliktelser. Norge har gitt uttrykk for at vi planlegger å videreføre den norske støtten til Afghanistan ut 2017. Afghanistan har inngått liknende avtaler med en lang rekke land. Regjeringen står ved Norges tilsagn om sivil bistand ut 2017.

ISAFs mandat gjelder ut 2014. Det vil likevel være behov for et visst militært engasjement også etter 2014. NATO har derfor begynt å planlegge for operasjonen Rolute Support, som etter planen skal avløse ISAF-operasjonen. Den nye operasjonens mandat vil være å videreføre arbeidet med rådgivning og opplæring av afghanske sikkerhetsstyrker og institusjoner. En eventuell ny NATO-operasjon etter 2014 vil ikke utføre kampoperasjoner. Styrken vil også være betydelig mindre enn ISAF.

Regjeringen ser det som naturlig at Norge bidrar i en eventuell fremtidig NATO-operasjon i Afghanistan, men det er ikke tatt noen beslutning om dette. Det forutsetter dessuten at det blir inngått en bilateral sikkerhetsavtale mellom USA og Afghanistan og deretter mellom NATO og Afghanistan. Uten disse avtalene vil det ikke bli noen NATO-operasjon etter 2014.

Regjeringen ønsker å foreta en helhetlig gjennomgang av norsk innsats i Afghanistan først etter at ISAF-operasjonen er avsluttet. Regjeringen mener dette er i tråd med den brede enigheten i Stortinget fra i fjor vår. Det er viktig at både Afghanistan og det

internasjonale samfunnet nå konsentrerer seg om gjennomføringen av det viktige presidentvalget i første halvår 2014 og deretter om å fullføre overgangsprosessen. Den bilaterale sikkerhetsavtalen mellom USA og Afghanistan er heller ikke på plass ennå. For å sikre en best mulig evaluering, er det nødvendig at vi ser på ISAFs samlede engasjement, også i slutfasen. Derfor bør evalueringen først starte i 2015. Forberedelsene til en slik helhetlig evaluering vil vi imidlertid starte i år.

Erfaringene fra ISAF-operasjonen er viktige i planleggingen av en mulig militær innsats i Afghanistan også etter 2014. Det er etablert et system i NATO for å evaluere ISAF-operasjonen hvert halvår. Det gir en kontinuerlig og systematisk læringsprosess internt i NATO. Norge deltar aktivt i dette. På norsk side har Forsvaret dessuten hatt løpende gjennomgang av egen planlegging, organisering og gjennomføring av de militære operasjonene i Afghanistan, så vel som oppfølging av personell som har tjenestegjort i utlandet. Målet har vært å trekke lærdom og benytte dette i pågående og eventuelt nye militære operasjoner. Det er derfor ikke noe kunnskapsvakuum i Forsvaret som tilsier at det er nødvendig med en annen type evaluering før ISAF er avsluttet.

I 2012 ble det gjennomført en omfattende evaluering av ti år med norsk sivil bistand til Afghanistan. Evalueringen er offentliggjort på NORADs hjemmeside. Resultatene fra evalueringen ligger til grunn for gjennomføringen av dagens bistand. Dette tilsier også at det ikke er noen grunn til å forsere planene om en gjennomgang av norsk Afghanistan-innsats.

Regjeringen er opptatt av å foreta en evaluering som ser helhetlig på den sivile og militære innsatsen som en del av NATOs overordnede strategi. Som forslagsstillerne fremhever vil målet for en evaluering være å gjøre opp status og trekke lærdommer som kan benyttes fremover i Afghanistan og i andre fremtidige operasjoner. Prioriteringen for 2014 bør imidlertid være å følge opp våre militære og sivile forpliktelser og sørge for en forsvarlig avslutning av ISAF-operasjonen.

Regjeringen vil vedta et mandat for gjennomgangen av Afghanistan-innsatsen i løpet av medio 2014. Det vil bli lagt opp til at gjennomgangen blir utført av en gruppe eksperter med støtte fra en faglig referansegruppe. Regjeringen tar sikte på at evalueringen blir gjennomført i løpet av ett år. Stortinget vil bli informert om mandat, sammensetting og fremdriftsplaner for gjennomgangen.