



Kommittédirektiv

Utvärdering av Sveriges engagemang i Afghanistan under åren 2001–2021

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2022

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska göra en utvärdering av Sveriges samlade engagemang i Afghanistan mellan åren 2001 och 2021. Syftet är att klargöra vilka resultat det samlade engagemanget har bidragit till och vilka lärdomar som kan dras av den svenska närvaron i Afghanistan under perioden.

Kommittén ska bland annat

- identifiera och redovisa de insatser som har gjorts på områdena utrikes- och säkerhetspolitik respektive bistånd, liksom de målsättningar som har angetts för respektive insats,
- särskilt undersöka insatsernas påverkan på kvinnor och flickors situation, bland annat vad gäller rättigheter, representation, säkerhet och tillgång till utbildning.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 juni 2024.

Uppdraget att kartlägga och utvärdera Sveriges samlade engagemang

Sverige har under 20 års tid haft ett brett engagemang i Afghanistan inom utrikes-, säkerhets- och biståndspolitiken som bland annat syftat till statsbyggnad, kapacitetsuppbyggnad samt samhällsutveckling och fattigdomsbekämpning. Detta engagemang har utgjorts av en rad civila och militära initiativ och har spänt över flera mandatperioder.

En central del har varit Sveriges bidrag till den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (Isaf) sedan denna upprättades vid årsskiftet 2001/02. Närmare 9 000 svenskar tjänstgjorde inom ramen för Isaf fram till maj 2014 när det svenska militära bidraget avslutades. Därefter deltog Sverige i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM) fram till och med maj 2021. Deltagandet i de internationella insatserna Isaf och RSM har skett efter riksdagens godkännande.

Under 2009–2014 hade Sverige ett särskilt sändebud för Afghanistan och Pakistan. Sändebudet medverkade då också i den fortlöpande internationella samordningen beträffande Afghanistan. Sverige övertog 2006 ledningen för den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) inom Isaf i Mazar-e Sharif vilket innebar ett särskilt fokus, såväl militärt som civilt, på norra Afghanistan. Till den civila delen av Isaf:s verksamhet rekryterades personal med biståndskompetens, politiska rådgivare, polisrådgivare samt stabs- och säkerhetsfunktioner. Inom ramen för RSM har Sveriges styrkebidrag i huvudsak inneburit att bistå de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna med utbildning, rådgivning och stöd för att stärka deras förmåga att självständigt hantera säkerheten i landet.

Sveriges omfattande militära och civila engagemang i Afghanistan har tagit betydande personella och finansiella resurser i anspråk och har opererat i en komplex kontext. Afghanistan har sedan 2013 utgjort Sveriges största partnerland för bilateralt utvecklingssamarbete.

I samband med att USA, Nato och deras partnerländer i RSM drog sig ur Afghanistan under sensvåren och sommaren 2021 tog talibanrörelsen makten efter ett snabbt militärt övertagande. Detta ledde till en omfattande operation för att evakuera såväl internationell personal och utländska medborgare som afghaner i behov av skydd.

Vilka lärdomar kan dras utifrån en kartläggning av styrdokument och tidigare utvärderingar av de utrikes- och säkerhetspolitiska insatserna?

Inriktningen för Afghanistaninsatserna har angetts i olika styrdokument, strategier och propositioner. Regeringens strategi ”Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan” från 2010 har varit central, liksom de propositioner som har legat till grund för Sveriges deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan Isaf under 2001–2014 och RSM under 2015–2021. Andra viktiga dokument är biståndsstrategierna för perioderna 2002–2005, 2006–2008, 2009–2011, 2012–2014, 2014–2019 samt den innevarande biståndsstrategin 2021–2024. Ett styrdokument som beskriver syfte, struktur och riktlinjer för den civila ledningen av Sveriges samlade insats i norra Afghanistan utarbetades 2012.

Regeringen har tidigare låtit en särskild utredare utvärdera Sveriges samlade engagemang i Afghanistan under perioden 2002–2014, och då med särskilt fokus på den verksamhet som bedrivits i norra Afghanistan under åren 2006–2014. Utredaren redovisade i mars 2017 betänkandet Sverige i Afghanistan 2002–2014 (SOU 2017:16).

I uppdraget ingår att beakta utvärderingar genomförda av svenska myndigheter så som Totalförsvarets forskningsinstitut och Riksrevisionen.

Nato, flera andra stater samt internationella organisationer gör egna utvärderingar som kommittén även behöver förhålla sig till. I kommitténs uppdrag ingår därför även att göra en internationell jämförelse av den svenska evakueringsinsatsen under 2021.

Jämställdhetsfrågor har varit en viktig utgångspunkt i de svenska insatserna och ska genomgående beaktas i utvärderingen. Utvärderingen behöver lägga särskild vikt vid kvinnors och flickors situation, bland annat vad gäller rättigheter, representation, säkerhet och tillgång till utbildning.

Sammanfattningsvis bör Sveriges samlade engagemang i Afghanistan kartläggas och utvärderas, inte minst för att man ska kunna dra lärdomar inför framtida internationella insatser och stöd. Alla regeringens beslut liksom styrdokument avseende Afghanistan under perioden ska utvärderas och jämföras mot bakgrund av den faktiska verksamheten.

Kommittén ska därför

- identifiera och redovisa de utrikes- och säkerhetspolitiska insatser som gjorts liksom de målsättningar som angetts för respektive insats,
- kvantifiera de finansiella resurser som Sverige sammantaget lagt 2001–2021 på utrikes- och säkerhetspolitiska insatser, inklusive Sveriges militära och civila närvaro,
- utvärdera målsättningarnas relevans och huruvida de uppnåtts,
- kvalitativt utvärdera svenska insatserns påverkan och bidrag till samhällsutvecklingen i Afghanistan genom till exempel stabilisering, krishantering, utvecklingssamarbete, humanitärt stöd, statsbyggnad och kapacitetsuppbyggnad,
- utvärdera på vilket sätt och i vilken utsträckning Försvarsmaktens deltagande i de militära insatserna i Afghanistan har bidragit till utveckling av den nationella operativa förmågan hos krigsförband och staber,
- kartlägga om det har förekommit ekonomiska oegentligheter eller korruption i samband med de insatser som finansierats av Sverige,
- uppmärksamma andra aktörers roll när dessa påverkat eller bidragit till svenska insatser i positiv respektive negativ bemärkelse,
- analysera hur styrning, samordning och samverkan inom det samlade nationella och internationella engagemanget har fungerat,
- beakta tidigare gjorda utvärderingar och uppföljningar, både svenska och relevanta internationella sådana,
- kartlägga, analysera och särskilt redogöra för hur det svenska engagemanget bidragit till att främja kvinnors och flickors roll, deltagande, representation, rättigheter och säkerhet,
- redovisa och analysera den svenska operativa evakueringsinsats som genomfördes med början i augusti 2021, inklusive samordning och samverkan mellan myndigheter, med andra länder och internationella aktörer samt med civilsamhället, och
- redovisa lärdomar utifrån de slutsatser som dragits.

Utvärdering av det svenska biståndet till Afghanistan

En annan viktig del av det svenska engagemanget i Afghanistan 2001–2021 har utgjorts av det omfattande biståndet. Under perioden 2002–2020 har cirka 14 miljarder kronor betalats ut genom bilateralt utvecklingssamarbete och cirka 1,2 miljarder kronor i humanitärt stöd. Därutöver kanaliseras en del av det svenska kärnstödet via multilaterala organisationer till Afghanistan. Utvecklingssamarbetet har framför allt styrts av fleråriga landstrategier som

antagits genom regeringsbeslut, medan det humanitära stödet utgått från Sidas humanitära strategi samt regeringens multilaterala organisationsstrategier. Sida har varit central för genomförandet av utvecklingsarbetet och det humanitära stödet. Insatser har också genomförts av bland annat Folke Bernadotteakademin (FBA), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Polismyndigheten, vilka exempelvis har ställt personal till förfogande för olika internationella organisationer.

Inom ramen för biståndsinsatsen har Sverige även bidragit med personella resurser till internationella organisationer och med rådgivare för bland annat polisen inom ramen för EU:s polission EUPOL. Insatserna har genomförts som del av ett omfattande internationellt engagemang, inom vilket Världsbanken, FN, EU och Nato haft ledande roller.

Utvecklingsarbetet med Afghanistan har utretts vid olika tillfällen. Expertgruppen för biståndsanalys offentliggjorde en rapport i augusti 2021. I uppdraget ingår att beakta denna rapport och liksom andra utredningar som genomförs av andra likasinnade givare och internationella organisationer.

På motsvarande sätt som beträffande insatserna inom utrikes- och säkerhetspolitik behöver det svenska biståndet kartläggas och effekterna och resultaten analyseras.

Kommittén ska därför

- identifiera och redovisa verksamheten inom biståndsinsatsen som genomförts liksom de målsättningar som angetts,
- kvantifiera de finansiella resurser som Sverige sammantaget lagt 2001–2021 på bistånd till Afghanistan,
- utvärdera målsättningarnas relevans och huruvida de uppnåtts,
- kvalitativt utvärdera verksamheten inom biståndsinsatsens påverkan och bidrag till samhällsutvecklingen i Afghanistan genom till exempel krishantering, utvecklingsarbete, humanitärt stöd, statsbyggnad och kapacitetsuppbyggnad,
- utvärdera effektiviteten i verksamheten inom biståndsinsatsen som genomförts i enlighet med OECD:s biståndskommittés (DAC) riktlinjer för utvärdering,
- särskilt lyfta fram långsiktigt framgångsrika verksamheter inom biståndsinsatsen och varför dessa blivit uthålliga samt bland verksamhet som inte nått avsedda resultat analysera orsakerna,

- kartlägga om det har förekommit ekonomiska oegentligheter eller korrupktion i samband med verksamhet inom biståndsinsatsen som finansierats av Sverige,
- uppmärksamma andra aktörers roll när dessa påverkat eller bidragit till svenska insatser, i positiv respektive negativ bemärkelse,
- analysera hur styrning, samordning och samverkan inom det samlade nationella och internationella engagemanget har fungerat,
- beakta tidigare gjorda utvärderingar och uppföljningar, både svenska och relevanta internationella sådana,
- kartlägga, analysera och särskilt redogöra för hur det svenska engagemanget bidragit till att främja kvinnors och flickors roll, deltagande, representation, rättigheter och säkerhet samt tillgång till utbildning, och
- presentera lärdomar utifrån de slutsatser som dragits.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

Under genomförandet av uppdraget ska kommittén inhämta information och synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning kommittén finner lämpligt. Arbetet ska förankras brett och det civila samhället och forskarsamfundet ska inkluderas tidigt i processen.

Tillgång till information från svenska aktörer och utländska partner, däribland genomförda utvärderingar, är viktigt för att sätta insatsen i en bredare kontext. Information ska inhämtas från internationella organisationer (FN, EU, Världsbanken och Nato), afghanska företrädare samt det civila samhället i Afghanistan och i Sverige. Konsultationer ska även ske med företrädare för länder som liksom Sverige har haft ett omfattande engagemang i Afghanistan. Samordning ska också ske med andra pågående uppdrag med bäring på det svenska engagemanget i Afghanistan under tidsperioden.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 juni 2024.

(Utrikesdepartementet)