



Kommittédirektiv

Utvärdering av Sveriges engagemang i Afghanistan

**Dir.
2015:79**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juli 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera Sveriges samlade engagemang i Afghanistan under perioden 2002–2014, med särskilt fokus på den verksamhet som har bedrivits i norra Afghanistan under åren 2006–2014. Uppdraget består i att beskriva, analysera och utvärdera den samlade svenska insatsen utifrån de överväganden och målsättningar som har lagts fast. Det övergripande syftet med utvärderingen är att dra lärdomar inför framtida internationella insatser.

Utredaren ska bland annat

- beskriva och analysera sammanhanget och förutsättningarna för den samlade insatsen,
- redogöra för den samlade insatsens målsättningar och resultat,
- redogöra, där så är möjligt, för effekter av insatsen på det afghanska samhället,
- beskriva och analysera hur styrning, samordning och samverkan har fungerat över tid, och
- lämna rekommendationer utifrån de slutsatser som dragits.

Utredaren ska genomföra uppdraget i nära samarbete med Försvarsmakten, Sida, Polismyndigheten och andra berörda

myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2016.

Behovet av en utvärdering

Sverige har under perioden 2002–2014 haft ett omfattande militärt och civilt engagemang i Afghanistan. Betydande resurser, såväl personella som finansiella, har tagits i anspråk. Det finns därför anledning att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera Sveriges omfattande samlade engagemang i Afghanistan för att kunna dra lärdomar inför framtida internationella insatser

I Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan (2010) anger regeringen att det övergripande målet är att: *”Sveriges engagemang ska stärka Afghanistans förmåga att upprätthålla stabilitet och säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter samt erbjuda sina invånare möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor och en rättvis och hållbar utveckling.”*

Det samlade svenska engagemanget har varit brett och vilat på tre huvudpelare: diplomatiska och politiska insatser, militära insatser och utvecklingsinsatser. Inom ramen för utvecklingsinsatserna har Sverige även bidragit till polisinsatser (EUPOL samt rådgivare) och andra civila insatser, bl.a. genom att ställa personer till förfogande till internationella organisationer.

Svenska myndigheter har förväntats samverka med en rollfördelning som återspeglar deras respektive kompetensområden och, där det har varit möjligt, samordna sina insatser.

Insatserna har genomförts som del av ett omfattande internationellt engagemang, där FN, EU och Nato har haft ledande roller.

Utredarens uppdrag

Utredaren ska redovisa vilka resultat den samlade insatsen har lett till och vilka lärdomar som kan dras utifrån det svenska engagemanget i Afghanistan under perioden 2002–2014. Särskilt fokus ska läggas på perioden våren 2006 till och med sommaren 2014 och på den verksamhet som har bedrivits i norra Afghanistan. Under denna period hade Sverige ledningsansvaret för Provincial Reconstruction Team (PRT) och sedermera, från mars 2012, Transition Support Team (TST) i Mazar-e Sharif.

Utredaren ges i uppdrag att utvärdera resultaten av det samlade svenska engagemanget inom den politiska och diplomatiska verksamheten, den militära insatsen och utvecklingssamarbetet.

Det bör i sammanhanget framhållas att Sveriges engagemang ägde rum inom ramen för en mycket omfattande internationell insats. Utvärderingen bör således inriktas på de resultat som kan knytas till de svenska insatserna. Där så är möjligt ska effekter på det afghanska samhället redovisas. Jämställdhetsfrågor har varit en viktig utgångspunkt i den svenska insatsen och ska genomgående beaktas i utvärderingen. Utredaren ska också redogöra för hur det svenska engagemanget bidragit till att främja kvinnors roll, deltagande, representation, rättigheter och säkerhet samt för vilka slutsatser som kan dras inför framtida insatser.

Utredaren ges vidare i uppdrag att analysera hur styrning, samordning och samverkan inom den samlade insatsen har fungerat.

Utredaren ska utifrån de redovisade erfarenheterna lämna rekommendationer för regeringens och berörda myndigheters framtida arbete med internationella insatser.

Uppdragsformuleringar

Utredaren ska

- beskriva och analysera de överväganden och beslut som legat till grund för den samlade insatsen och dess olika delar,
- beskriva och analysera det nationella och internationella sammanhanget och förutsättningarna för den samlade insatsen,
- redogöra för den samlade insatsens målsättningar och resultat samt utvärdera måluppfyllelse, inklusive för den samlade insatsens budgetar, där avvikelser i tillämpliga fall ska analyseras,
- redogöra, där så är möjligt, för effekter av insatsen på det afghanska samhället, bland annat med avseende på kvinnors roll, deltagande, representation, rättigheter och säkerhet,
- beskriva och analysera hur regeringens styrning av berörda myndigheter har fungerat över tid,
- beskriva och analysera hur genomförandet av den samlade insatsen har fungerat över tid, med särskilt fokus på samordning och samverkan mellan biståndsinsatserna och de militära insatserna, samt med beaktande av ett jämställdhetsperspektiv,
- beskriva och analysera samordning och samverkan mellan svenska myndigheter och afghanska myndigheter, andra nationer, internationella organisationer, militära, civila och lokala aktörer, och
- lämna rekommendationer utifrån de slutsatser som dragits.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för eventuella praktiska konsekvenser av sina rekommendationer för myndigheter och andra aktörer som kan beröras. Om rekommendationerna kan förväntas leda

till kostnadsökningar för staten ska en beräkning av dessa kostnader redovisas och förslag till finansiering föreslås.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva arbetet i nära samarbete med Försvarsmakten, Sida, Polismyndigheten och andra berörda myndigheter, vilka också ska bistå utredningen med nödvändigt underlag avseende sina respektive ansvarsområden.

Informationsinhämtning förväntas ske genom granskning av dokumentation, enskilda intervjuer, öppna frågestunder/hearings, m.m. Arbetet ska förankras brett. Det civila samhället och forskarsamhället ska inkluderas tidigt i processen.

Utredaren förväntas intervjua och inhämta information från politiker och tjänstemän som har haft ledande eller centrala befattningar för planeringen, styrningen och genomförandet av den samlade svenska Afghanistaninsatsen inom Regeringskansliet och berörda myndigheter. På motsvarande sätt ska information inhämtas från internationella organ (FN, EU och Nato), afghanska företrädare och det civila samhället i Afghanistan och i Sverige. Konsultationer ska även ske med företrädare för länder som har haft ett omfattande engagemang i Afghanistan. Andra länders utvärderingar kan tjäna som värdefullt underlag. Samordning ska också ske med andra pågående uppdrag med bäring på det svenska engagemanget i Afghanistan under perioden.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2016.

Bakgrund

I mer än ett decennium har Afghanistan haft en framträdande roll i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. En stor del av de olika instrument som finns till hands inom säkerhet, bistånd,

politik och diplomati har använts inom ramen för en samlad insats.

Sverige har bidragit till den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (Isaf) sedan denna upprättades vid årsskiftet 2001/02. Totalt har närmare 9 000 svenskar tjänstgjort inom ramen för Isaf. Det svenska militära bidraget till Isaf avslutades i huvudsak i maj 2014. Sverige deltar sedan januari 2015 i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission (RSM).

Utvecklingssamarbetet har varit en central del av Sveriges samlade insats i Afghanistan. Under perioden 2002–2014 har cirka 5,4 miljarder kronor betalats ut i bilateralt utvecklingssamarbete och cirka 1,2 miljarder kronor i humanitärt bistånd. Till detta tillkommer verksamhet genomförd av Sida under andra anslagsposter än den bilaterala landramen. Insatser har också genomförts av Folke Bernadotteakademin (FBA), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Polismyndigheten, vilka bland annat har ställt personal till förfogande till olika internationella organisationer.

Under 2009–2014 hade Sverige ett särskilt sändebud för Afghanistan och Pakistan med uppgift att bidra med regionala aspekter på utvecklingen. Det särskilda sändebudet medverkade också i den fortlöpande internationella samordningen beträffande Afghanistan.

Sveriges bidrag med fokus på norra Afghanistan

Sveriges övertagande av ledningsansvaret för den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) i Mazar-e Sharif 2006 innebar ett särskilt fokus, såväl militärt som civilt, på norra Afghanistan.

En senior civil representant tillsattes 2010 med placering i Mazar-e Sharif med uppgift att föra en politisk dialog med afghanska och internationella företrädare i regionen. En civil ledning av den samlade verksamheten i norra Afghanistan inrättades 2012. I samband med detta upphörde PRT och övergick till TST. Det militära styrkebidraget reducerades

successivt från 2012 i takt med att säkerhetsansvaret överlämnades till de afghanska säkerhetsstyrkorna.

Inom ramen för utvecklingssamarbetet har särskilda satsningar i norra Afghanistan genomförts. Till den civila delen av verksamheten rekryterades personal med biståndskompetens, politiska rådgivare, polisrådgivare samt stabs- och säkerhetsfunktioner.

Styrdokument och tidigare utvärderingar

Målsättningarna för den samlade insatsen och dess olika delar har angetts i olika styrdokument och propositioner. År 2010 lade regeringen fast "Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan" där ett övergripande mål definierades för den samlade insatsen.

Överväganden som har legat till grund för Sveriges deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan återfinns i regeringens propositioner framlagda åren 2001–2013. Andra viktiga dokument är biståndsstrategierna för perioderna 2002–2005, 2006–2008, 2009–2011, 2012–2014. Ett styrdokument som beskriver syfte, struktur och riktlinjer för den civila ledningen av Sveriges samlade insats i norra Afghanistan utarbetades 2012.

Insatsen har utvärderats vid tidigare tillfällen. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har publicerat flera rapporter, bl.a. "Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan – en utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e Sharif". Under 2011 gjordes en utvärdering av Riksrevisionen: "Svenska bidrag till internationella insatser."

Ytterligare analyser och utvärderingar kan komma att genomföras. Bland annat kommer en särskild analys att initieras av Regeringskansliet som ska redogöra för hur det svenska deltagande inom Isaf har påverkat Försvarsmakten och dess verksamhet. Det kan även bli aktuellt med uppdrag till Sida och andra myndigheter att genomföra relevanta analyser och utvärderingar under perioden.

(Utrikesdepartementet)