



# Innst. 248 S

(2016–2017)

## Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

### **Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Redegjørelse av utenriksministeren og forsvarsministeren om Afghanistan, inkludert rapporten fra det regjeringsoppnevnte utvalget som har evaluert og trukket lærdommer av Norges sivile og militære innsats i Afghanistan for perioden 2001–2014**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

Utenriksminister Børge Brende og statsråd Ine Eriksen Søreide anmodet i brev av 6. oktober 2016 Stortingets presidentskap om å få holde en redegjørelse for Stortinget om Afghanistan, inkludert rapporten fra det regjeringsoppnevnte utvalget som har evaluert og trukket lærdommer av Norges sivile og militære innsats i Afghanistan for perioden 2001–2014 (NOU 2016:8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014). Redegjørelsen fant sted 10. januar 2017. Ved møtets slutt ble det vedtatt å sende redegjørelsen til utenriks- og forsvarskomiteen for videre behandling.

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Svein Roald Hansen, lederen Anniken Huitfeldt, Marit Nybakk, Runar Sjøstad og Jonas Gahr Støre, fra Høyre, Elin Rodum Agdestein, Elisabeth Vik Aspaker, Sylvi Graham, Øyvind Halleraker og Trond Helleland, fra Fremskrittsp-

partiet, Jørund Rytman, Harald T. Nesvik og Christian Tybring-Gjedde, fra Kristelig Folkeparti, Knut Arild Hareide, fra Senterpartiet, Liv Signe Navarsete, fra Venstre, Trine Skei Grande, og fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, viser til at Stortinget i 2014 ba regjeringen ta initiativ til en uavhengig og helhetlig gjennomgang av Norges engasjement i Afghanistan (Dokument 8:12 S (2013–2014) fra representantene André N. Skjelstad, Ola Elvestuen og Trine Skei Grande (Venstre)). Redegjørelsene fra utenriksministeren og forsvarsministeren tar utgangspunkt i Afghanistanutvalgets rapport (NOU 2016:8 En god alliert – Norge i Afghanistan 2001–2014), og rapporten har bidratt til et bedre grunnlag for en vurdering av den norske innsatsen i Afghanistan.

Komiteen ønsker å uttrykke en ærbødig takk til dem som ga sitt liv på oppdrag i Afghanistan. Komiteen ønsker også å uttrykke sin dypeste medfølelse til de pårørende og deres familier.

Komiteen deler utenriksministerens vurdering av at det norske engasjementet i Afghanistan har vært en av våre tyngste internasjonale operasjoner noensinne, med betydelige investeringer i form av militær innsats og bistand. Komiteen vil fremheve innsatsen til mer enn 7 000 nordmenn som har deltatt i operasjoner i Afghanistan, og minnes de 10 som har mistet livet. Komiteen vil også understreke at det militære engasjementet i Afghanistan fortsatt pågår, og at det som påpekt av forsvarsministeren fortsatt er krevende og risikofyllt.

Komiteen viser til at situasjonen i Afghanistan er bekymringsfull, og at det internasjonale samfunn må bidra i mange tiår fremover. Afghanistan er fortsatt et av verdens fattigste land, konflikt og korrupsjon begrenser økonomisk vekst og landet er avhen-

gig av internasjonal bistand. Taliban har styrket sin militære posisjon, og afghanske sikkerhetsstyrker er under et konstant press. Komiteen mener at bekjempelse av fattigdom og korrupsjon henger sammen ved at korrupsjon svekker mulighetene for utvikling og medfører risiko for at bistandsmidlene ikke når frem til dem som trenger det. Arbeidet med å bekjempe korrupsjon må derfor videreføres. Videre er det viktig at bistanden baseres på landets behov. Komiteen viser til at Norge har gitt viktige bidrag når det gjelder utvikling av sivilsamfunnet og styrking av frie medier. Videre har Norge bidratt til styrking av kvinners rettigheter, reduksjon i barnedødelighet og gitt flere barn muligheter til å gå på skole. Økonomien er styrket selv om den fortsatt er sårbar og avhengig av bistand. Komiteen mener det er viktig at Norges innsats på disse områdene videreføres.

Komiteen viser til utenriksministerens understrekning av at sikkerhets- og alliansepolitikken har vært en grunnstein i det norske Afghanistan-engasjementet. Norge hadde ifølge utenriksministeren en formell forpliktelse i henhold til NATO-pakten og en moralsk forpliktelse til å stå ved USAs side etter angrepene 11. september 2001. I solidaritet med våre allierte og partnere stilte Norge opp for at Afghanistan ikke skulle forbli et arnested for internasjonal terrorisme. Komiteen mener anvendelsen av NATO-paktens artikkel 5 og FNs sikkerhetsråds anerkjennelse av USAs rett til selvforsvar ga grunnlag for det norske engasjementet, men at andre hensyn må være mer fremtredende når det gjelder det langvarige engasjementet.

Komiteen viser til at ett av målene med det norske engasjementet har vært å bygge en stabil og demokratisk afghansk stat, men at denne målsettingen ikke er nådd. Komiteen mener at et slikt mål fremstår som svært ambisiøst, og at et mer realistisk mål ville vært å bidra til en prosess i Afghanistan i retning av økt stabilitet og demokratisk utvikling. Afghanistan er som utenriksministeren påpeker et land med store utfordringer og med store avstander mellom sentralmakt, lokale myndigheter og lokale maktutøvere. Komiteen mener at det å utvikle en moderne, stabil og demokratisk stat tar tid, og for at målet skal nås kreves det en langvarig innsats i Afghanistan.

Komiteen viser til utenriksministerens påpeking av at koordineringen av sivilt og militært engasjement var særlig krevende. Utenriksministeren mener at Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet i dag er bedre koordinert enn da Norge først gikk inn i Afghanistan. Komiteen viser til at Røde Kors påpeker behovet for rolleavklaring mellom militære, sivile og humanitære bidrag i sitt høringsinnspill til utenriks- og forsvarskomiteen. Sammenblan-

ding av roller utfordrer sikkerheten til humanitære aktører og gjør at sivilbefolkningen blir skadelidende. Komiteen mener at det er viktig å unngå sammenblanding av roller når innsatsen både er militær og sivil. Komiteen mener at en erkjennelse av at et land kan ha behov for både sikkerhetstiltak og utviklingsrelatert innsats ikke må medføre en så stor grad av koordinering av personell at roller blandes. De militære styrkenes oppgave må være å sikre et trygt handlingsrom for sivile aktører, mens bistands- og humanitære aktører utfører sivile oppgaver innenfor dette handlingsrommet.

Komiteen viser til at Forsvarsdepartementet har utarbeidet retningslinjer rundt bruken av lokalt ansatte i internasjonale operasjoner, og at disse retningslinjene ble implementert i 2015. Forsvarsministerens understrekning av at bruk av sivile lokale ansatte til stridende oppgaver ikke skal forekomme støttes av komiteen. Komiteen viser for øvrig til at Røde Kors i sitt høringsinnspill mener det er behov for en tydeliggjøring av hvilke oppgaver sivile kan utføre i internasjonale operasjoner og å sikre gode rutiner for å ivareta sikkerheten til sivilt ansatte i Forsvaret.

Komiteen viser til at utenriksministeren er tydelig på at varig fred og stabilisering i Afghanistan krever en politisk løsning med Taliban. Løsningen må være inkluderende og skal ikke gå på bekostning av menneskerettighetene, inkludert kvinners rettigheter generelt og jenters rett til utdanning spesielt. Komiteen mener dette er en krevende målsetting i en situasjon hvor Taliban, som aktivt motarbeider kvinners rettigheter og jenters rett til utdanning, styrker seg politisk og militært.

Komiteen deler utenriksministerens understrekning av behovet for en involvering av naboland i regionen, og vil understreke at det i særdeleshet gjelder Pakistan. En av utfordringene i Afghanistan har vært at Taliban kunne bevege seg tilnærmet fritt over grensen mot Pakistan. Komiteen mener derfor det er viktig at Norge og det internasjonale samfunnet jobber for å sikre at Pakistan blir en positiv bidragsyter inn i arbeidet med å finne en omforent fredelig løsning.

Komiteen viser til utenriksministerens redegjørelse, og mener at Afghanistanutvalgets rapport gir et grunnlag for å systematisere lærdommene og tilpasse dem til nye utfordringer som ligger foran oss. Norge har en omfattende bistandspolitikk og engasjerer seg i statsbygging og forbedring av styresett. Komiteen mener derfor at erfaringene som er gjort i Afghanistan, beskrevet i utenriksministerens redegjørelse og i Afghanistanutvalgets rapport, er gode ledetråder i framtidige engasjement, både i Afghanistan og i andre land og områder.

Komiteen vil fremheve at statsbyggings- og bistandsengasjementet i Afghanistan vokste frem fra erkjennelsen om at nedkjempelse av Taliban forutsatte økonomisk og sosial utvikling, samt et velfungerende statsapparat. En langvarig, sivil innsats for å utvikle et stabilt og demokratisk Afghanistan var derfor ansett som nødvendig. Det er viktig å ha med dette perspektivet når man i ettertid vurderer det sivile engasjementet.

Komiteen noterer seg at Norge har brukt 8,4 mrd. kroner til sivile formål i perioden 2001 til 2014. Den norske bistandsinnsatsen og bevilgningene var et bidrag til å oppnå målsettingen om å bygge et stabilt og demokratisk Afghanistan sammen med innsatsen fra andre land, FN og andre multilaterale organisasjoner. Komiteen noterer seg videre at både utenriksministeren og Afghanistanutvalgets rapport konkluderer med at dette målet ikke er nådd.

Komiteen viser til at Afghanistanutvalget konkluderer med at Norge nådde målet om å være en god alliert, men ikke målsettingene om å bekjempe terror og bygge en afghansk demokratisk stat. Utvalget skriver:

«Det andre målet var å bidra til internasjonal terrorbekjempelse ved å hindre at Afghanistan igjen ble et arnested for slik terror. 'Krigen mot terror' var kontroversiell, og målet er bare delvis nådd. Det tredje hovedmålet var å bidra til å bygge en stabil og demokratisk afghansk stat gjennom langsiktig bistand og fredsdiplomati. Dette målet er ikke nådd. Landets formelt demokratiske institusjoner er skjøre, og krigen fortsetter. Den internasjonale og norske bistanden har gitt resultater på noen felt, som helse og utdanning. Afghanistan har imidlertid blitt ett av verdens mest bistandsavhengige land, og bistanden har bidratt til omfattende korrupsjon.»

Komiteen mener at det samtidig er, slik utenriksministerens redegjørelse får fram, viktig å nansere dette bildet ved å vise til viktige framganger. Økonomien er sterkere, det sivile samfunnet er mer utviklet og kvinners stilling er sterkere, slik redegjørelsen peker på. Det er også grunn til å rose den innsatsen norsk sivilt og militært personell har gjort på mange ulike vis i landet.

Komiteen viser til at forsvarsministeren i sin redegjørelse omtalte skillet mellom militær og sivil innsats i Afghanistan:

«Utvalget trekker fram at bidragene fra alle norske offentlige myndigheter, militære og sivile, burde vært koordinert og integrert. Det er jeg enig i. Det tydelige skillet som Norge gjorde mellom sivil og militær innsats, skilte seg også i ganske stor grad fra den tilnærmingen våre nærmeste allierte hadde, og det bidro til tapte synergieffekter på bakken.»

Komiteen slutter seg til viktigheten av at militære og sivile bidrag er godt koordinert og vil under-

streke behovet for tydelige retningslinjer for rollefordelingen mellom militære og sivile myndigheter.

Komiteen merker seg at Afghanistanutvalgets rapport hevder at over tid ble volumet i seg selv det viktigste bistandsmålet. Det påpekes videre at det samlede bistandsvolumet ble mye høyere enn svake afghanske institusjoner kunne håndtere, forhold som bidro til korrupsjon og bistandsavhengighet.

Komiteen understreker at det er meget langt igjen før kvinner oppnår akseptable kår, og er bekymret over tilbakeslag mot kvinners rettigheter. Komiteen forutsetter at regjeringen fortsetter å vektlegge dette.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, understreker at til tross for alle svakhetene som rapporten og utenriksministeren påpeker, har det vært en positiv utvikling i Afghanistan. Det er et demokrati, om enn skjørt. Sivilsamfunnet har utviklet seg, og antall frie medier har økt betraktelig. Kvinners rettigheter har blitt styrket, og jenter har større tilgang til utdanning enn tidligere. Helsetilstanden har blitt langt bedre, og infrastrukturen mer utbygd. Både internasjonal og norsk bistand har gitt resultater på noen felt, særlig innen helse og utdanning.

Flertallet ser at den norske innsatsen har bidratt til noen positive resultater, særlig innen utdanning, nærings- og landsbygdutvikling, helse og likestilling.

Flertallet viser til Afghanistanutvalgets omtale av det aktive norske fredsdiplomati i Afghanistan. Norge var blant de første landene til å opprette kontakt med Taliban i den hensikt å formidle kontakt og legge til rette for forhandlinger om en fredelig løsning på konflikten i Afghanistan. Dette arbeidet startet i 2007, lenge før USA var villig til å starte en slik dialog. Flertallet viser videre til at Afghanistanutvalgets vurdering – til tross for at forsøkene på en framforhandlet fredsløsning ennå ikke har lyktes – er at Norges erfaringer på dette feltet tilsier at fredsdiplomati bør videreføres som et sentralt mulig norsk bidrag i andre konflikter. Flertallet slutter seg til denne vurderingen og vil understreke at den norske innsatsen for fred og forsoning forutsetter at våre ansvarlige myndigheter makter å ta selvstendig initiativ, utvise dristighet og akseptere risiko.

Flertallet viser til at utenriksministeren i sin redegjørelse påpekte at Afghanistanutvalgets rapport har bidratt med

«gode ledetråder for hvordan vi kan innrette og tilpasse oss nye, utfordrende konfliktsituasjoner.»

Flertallet viser videre til at omfanget og varigheten av den norske militære og sivile innsatsen i Afghanistan gjør at Afghanistan-engasjementet står i

en særstilling sammenliknet med øvrige norske utenlandsbidrag.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener det er fornuftig at det gjennomføres evalueringer av større militære utenlandsbidrag – både for å trekke lærdommer og for å bidra til en opplyst offentlig debatt om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. På samme måte som de militære utenlandsbidragene varierer i omfang og varighet, vil evalueringenes format og innretning måtte tilpasses bidraget som evalueres.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at Libya-operasjonen ble gjennomført under den forrige regjeringen. Disse medlemmer mener det ikke bør etableres en praksis der nye regjeringer iverksetter evaluering av sine forgjengere uten at regjeringspartiene som foretok beslutningen om det aktuelle bidraget, tar initiativet til det. Når partiene som satt i regjering under gjennomføringen av Libya-operasjonen ønsker en gjennomgang, slutter disse medlemmer seg til forslaget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, mener at det etter Afghanistanutvalgets rapport er naturlig at det også gjennomføres en evaluering av Norges sivile og militære rolle i forkant av, under og etter Libya-operasjonen i 2011 og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ta initiativ til å gjennomføre en evaluering i egnet form av den norske militære og sivile deltakelsen i operasjonen i Libya i 2011.»

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener at evalueringen av den norske innsatsen i Afghanistan har gitt Stortinget et bedre grunnlag for å vurdere fremtidige internasjonale engasjementer. Utenriksministeren viser også i sin redegjørelse til at Afghanistanutvalgets rapport har bidratt med «gode ledetråder for hvordan vi kan innrette og tilpasse oss nye, utfordrende konfliktsituasjoner». De gode erfaringene fra denne evalueringen bør derfor resultere i en ny praksis der det i etterkant av militær deltakelse i større internasjonale operasjoner foretas en ekstern evaluering av operasjonen. Disse medlemmer mener det er naturlig at dette nå bør gjøres for Norges deltakelse i operasjonen i Libya, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innarbeide en fast praksis med ekstern evaluering etter at Norge har hatt betydelige bidrag i internasjonale militære operasjoner.»

«Stortinget ber regjeringen iverksette en ekstern evaluering av den norske deltakelsen i operasjonen i Libya i 2011.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, vil advare mot en integrering av militær og sivil innsats. Flertallet kan heller ikke se at det er dekning for å lese ut av Afghanistanutvalgets rapport en anbefaling om at militære og sivile bidrag burde vært integrert. Tvert imot viser Afghanistanutvalget til at studier av integrerte stabiliseringsinnsatser foretatt i fem provinser i Afghanistan i perioden 2008–2010 fant at slike integrerte innsatser ikke hadde den forventede effekt. Flertallet vil igjen understreke behovet for fungerende koordineringsmekanismer mellom militær og sivil innsats, men vil samtidig vise til at Afghanistanutvalget påpeker at:

«[d]en norske linjen med et klart skille mellom sivil og militær innsats er prinsipielt godt begrunnet i ønsket om å unngå at bistandsprosjekter rammes av væpnet strid.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre registrerer at Afghanistanutvalgets rapport kritiserer manglende samordning og svak oppbygging av lokal kapasitet, men noterer at norske myndigheter har søkt å fremme både afghansk eierskap og koordinering av den internasjonale bistanden.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre noterer at Afghanistanutvalgets rapport konkluderer med at kvalitet, effekt og forvaltningskapasitet må tillegges større vekt i norsk bistand enn hva som er tilfellet i dag, og støtter regjeringens tiltak for å styrke forvaltningskompetansen i utenrikstjenesten. Disse medlemmer mener det er viktig å fortsette arbeidet med å utrede og innføre strengere krav til effektivitet og kontroll med norske bistandsmidler.

Disse medlemmer merker seg at Afghanistanutvalgets rapport bemerker at FN-organisasjonene har fått til mye bra, men er kritisk til at enkelte av organisasjonene ikke leverer tilfredsstillende, særlig på kvalitetssikring av bistanden og på dokumentasjon og rapportering av resultater. Disse medlemmer forutsetter at disse svakhetene blir utbedret.

Komiteens medlemmer fra Høyre merker seg at regjeringen har forpliktet seg til å videreføre sivil bistand til Afghanistan med lag 700 mill. kroner i året ut 2020, og at Afghanistan dermed forblir et av de mottakerlandene som får størst bistand. Disse medlemmer mener det er viktig å legge opp bistanden slik at den ikke bidrar til avhengighet, men at Afghanistan på sikt vil klare seg uten overføringer.

Disse medlemmer støtter at norsk bistand vil bli gitt under forutsetning av at afghanske myndigheter fortsetter arbeidet med å gjennomføre reformer, bekjempe korrupsjon og sikre kvinners rettigheter. Disse medlemmer støtter også regjeringens satsing på antikorrupsjonsarbeid. Disse medlemmer fremhever viktigheten av å prioritere god forvaltning og at det iverksettes tiltak som styrker forvaltningskompetansen i utenriksstjenesten.

Disse medlemmer imøteser den bebudede politiske og økonomiske analysen av Afghanistan. Analysen vil sammen med Afghanistanutvalgets rapport og andre evalueringer danne grunnlag for det videre arbeidet med bistanden til Afghanistan.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti merker seg at redegjørelsen omtaler den norske bistandsinnsatsen i Afghanistan bredt. Samtidig blir denne kritisert på flere punkter av Afghanistanutvalget. Overordnet understreker utvalget at det er en klar motsetning mellom å delta i en krig og å drive effektivt og godt bistandsarbeid:

«At bistanden ga beskjedne resultater skyldtes først og fremst de formidable utfordringene ved å drive bistand i en krigssone der sikkerhetspolitikken og sikkerhet la premissene for innsatsen og der afghanske myndigheter var svake og fragmenterte.»

Dette medlem deler utvalgets vurderinger og ber regjeringen merke seg anbefalingene fra utvalget om å legge bedre til rette for regionalt samarbeid, sikre at det er tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til å forvalte den bistanden som bevilges, og styrke rutineene for systematisk resultatrapportering.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsker å belyse Afghanistanutvalgets fremheving av at Norges forsvars primær oppgave er å ivareta forsvaret av eget land, og at militære oppdrag ute ikke må gå på bekostning av beredskapen hjemme.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til redegjørelsene fra utenriksministeren og forsvarsministeren som tar utgangspunkt i Afghanistanutvalgets rapport, og me-

ner redegjørelsene og rapporten totalt sett gir et godt bilde av den norske innsatsen og de erfaringene vi kan trekke.

Disse medlemmer mener man på aktivt vis må dra nytte av rapportens grundige analyser, konklusjoner og anbefalinger og bruke disse i eventuelle andre militære utenlandsoppdrag Norge velger å involvere seg i. Disse medlemmer viser i denne forbindelse også til statsrådenes redegjørelser og deres vurdering av den norske innsatsen så langt.

Disse medlemmer mener det er verdt å merke seg at rapporten allerede i første setning påpeker at til tross mange års internasjonal innsats er situasjonen i Afghanistan nedslående. Taliban står sterke enn noen gang siden 2001, og også andre militante islamistgrupper har fottfeste i landet. Disse medlemmer registrerer også at Afghanistanutvalget stadfester at Norges innsats ikke har utgjort en betydelig forskjell. Disse medlemmer viser i denne forbindelsen også til statsrådenes redegjørelser, hvor det norske bidragets betydning beskrives på en god måte.

Disse medlemmer vil også vise til redegjørelsen fra statsrådene hvor de korrekt beskriver at det har vært enkelte gode utviklingstrekk i Afghanistan, blant annet med hensyn til kvinners rettigheter, helse, utdanning, frie medier og demokratibyggning.

Disse medlemmer viser til Afghanistanutvalgets tydelige råd om at Norge ikke bør engasjere seg i statsbygging, utvikling og sikkerhet av større omfang. Dette kan bære bud om at Norge har tatt på seg oppgaver det kan være utfordrende å lykkes med.

Disse medlemmer mener rapporten åpenbarer en grunnleggende utfordring, knyttet til statsbygging, som ikke lar seg løse militært eller ved andre former for innsats. Afghanistan er fragmentert, og ulike militante muslimske grupperinger forsvarer sine territorier samtidig som Taliban har ambisjoner om å underlegge seg hele landet. Disse medlemmer mener tilrettelegging for regional dialog, slik Afghanistanutvalget anbefaler, kan være en god ambisjon, men med et lappeteppes av ulike væpnede opprørere er sjansen for å lykkes med slike initiativer liten. Disse medlemmer viser her også til redegjørelsen som tar for seg forholdet til Taliban og nabolandenes rolle.

Disse medlemmer mener det er viktig at Norges befolkning med jevne mellomrom blir minnet på bakgrunnen for norske militære styrkers nærvær i Afghanistan. Dagens ungdom har ingen personlige minner fra de grusomme terrorhandlingene som rammet USA i 2001. Disse medlemmer mener derfor, i likhet med Afghanistanutvalget, at det er viktig at regjeringen har støtte i befolkningen for ethvert militært engasjement i andre land. Disse medlemmer registrerer i den forbindelse rapport-

ens konklusjon om at bakgrunn for norsk deltakelse bør kommuniseres tydelig, og ikke kun gjennom lukkede møter i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK).

Disse medlemmer registrerer også rapportens påpeking av at planleggingen av norsk militær innsats i konfliktområder må inkludere en exit-strategi. Disse medlemmer mener en slik strategi må være begrenset i tid og målbar i forhold til oppdrag. Disse medlemmer vil i denne forbindelse også vise til forsvarsministerens redegjørelse, hvor dette ble omtalt.

Disse medlemmer finner det interessant at rapporten poengterer at Norge alltid vil kunne velge ikke å delta i militære operasjoner. Vår deltakelse i Afghanistan er et selvfølgelig unntak fra denne valgfriheten, da angrepet på USA i 2001 utløste artikkel 5 i NATO-traktaten, noe også statsrådene poengterte i sine redegjørelser.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til utenriksministerens redegjørelse og mener denne tok opp viktige og interessante sider ved Norges engasjement i Afghanistan siden 2001. Samtidig tok den i for liten grad utgangspunkt i de vurderinger og konklusjoner som Afghanistanutvalget presenterte i NOU 2016:8 En god alliert. Flere viktige spørsmål fra evalueringen var helt eller delvis utelatt fra redegjørelsen. Redegjørelsen tegner også et mer positivt bilde av resultatene enn den faglige evalueringen gjør. På denne bakgrunn er det naturlig at det i utenriks- og forsvarskomiteens behandling av redegjørelsen også refereres til NOU-en for å belyse saken enda bedre.

Disse medlemmer mener at det mest alvorlige funnet i rapporten, som burde være utgangspunktet for en vurdering av hvilke lærdommer Norge bør trekke, er Afghanistanutvalgets konklusjon om at krigen i Afghanistan og den påfølgende internasjonale og norske innsatsen i stor grad har mislykkes, hvis en ser bort fra rent alliansepolitiske hensyn. Som utvalget skriver i første avsnitt av rapporten:

«Etter mange års internasjonal innsats er situasjonen i Afghanistan nedslående. Militante islamistgrupper har fortsatt fotfeste i deler av landet, og Taliban står sterkere enn noen gang siden 2001. Krigshandlinger undergraver grunnlaget for økonomisk og sosial utvikling, truer oppnådde resultater og svekker mulighetene for å bygge en stabil, fungerende statsmakt på demokratisk grunnlag.»

Disse medlemmene viser til at Afghanistanutvalet mellom anna konkluderer med at dagens ordning med lukka orienteringar for den utvida utanriks- og forsvarskomiteen og breie utgreingar i Stortinget bør betrast. Utvalet meiner at meir grunnleggjande

og kritisk debatt i offentlegheita om den store internasjonale innsatsen i Afghanistan og norske val innanfor denne ramma, ville vore positivt både for offentlegheita og for norske styresmakter. Desse medlemmene meiner at dersom regjeringa ønskjer å sende norske styrkar ut i væpna konflikt utanfor grensene til NATO, må det forankrast i Stortinget. Dagens ordning med konsultasjon i den utvida utanriks- og forsvarskomiteen sikrar ikkje eit godt nok ordskifte for å ta slike avgjerder og sikrar heller ikkje tilstrekkeleg demokratisk forankring.

Disse medlemmene fremjar på dette grunnlaget følgjande forslag:

«Stortinget ber regjeringa om å forankre gjennom debatt i Stortinget dersom regjeringa ønskjer å sende norske styrkar ut i væpna konflikt utanfor grensene til NATO.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener at rapportens vurderinger og konklusjoner rundt verdien av åpen debatt om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner må følges opp av Stortinget. Som utvalget skriver:

«Det er følgelig viktig at slike engasjementer er basert på hjemlig støtte, i overensstemmelse med demokratiske prinsipper. Åpenhet er viktig, også om mindre heldige forhold, for å sikre en informert offentlig debatt og en politisk forankring av engasjementene.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser videre til at utvalgsleder Bjørn Tore Godal uttalte i høringen om denne redegjørelsen at han ble slått av at det var mye mer omfattende debatt i Washington og London om de overordnede spørsmål knyttet til innsatsen i Afghanistan enn det han noen gang hadde vært vitne til i Norge. Disse erfaringene, og konklusjonene fra utvalget, må Stortinget og regjeringen ta lærdom av. Å sende norske soldater i krig er en av de viktigste beslutningene Stortinget kan gjøre, og beslutninger som ofte har mer vidtrekkende konsekvenser enn det som først er planlagt. Ingen hadde forutsett hvor dominerende Afghanistan kom til å bli for norsk utenrikspolitikk i 2001.

Disse medlemmer viser til at Afghanistanutvalget skriver at

«dagens ordning med lukkede orienteringer for den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé og brede redegjørelser for Stortinget bør forbedres. Regjeringen bør ved internasjonale engasjementer i konfliktområder mer systematisk informere Stortinget om mål, midler, forventede resultater og erfaringer underveis. En systematisk tilnærming vil også gi bedre grunnlag for en informert debatt.»

Desse medlemene viser til at rapporten frå Afghanistanutvalet gir ei grundig analyse av det norske bidraget i Afghanistan. Ein klår konklusjon frå Afghanistanutvalet er at når ein vurderer norsk militær deltaking i konfliktområde, må ein exit-strategi verte etablert. Desse medlemene viser til at forsvarsministeren under si utgreiing for Stortinget fortalde at ho var samd med utvalet i at alle operasjonar «optimalt» sett burde ha ein exit-strategi. Desse medlemene understrekar at ein exit-strategi bør ligge til grunn før ein sender norske militære styrkar til utlandet, og at dette ikkje berre er optimalt, men bør vere sterkt vektlagt før ein tek ei slik tung avgjerd.

Desse medlemene viser til at Afghanistanutvalet konkluderer med at «forsøk på å oppnå en forhandlet løsning på konflikten må starte tidlig». Dette vil i praksis seie at ein bør ha ein plan for ei politisk løysing særst tidleg i konflikten, også før ein sender militære styrkar til området. Desse medlemene stiller spørsmål om denne lærdommen vart følgd ved avgjerda om å sende norske troppar for å bidra i krigen i Syria. Desse medlemene viser til at det fleire gonger er etterspurd kven regjeringa ser på som legitim styresmakt i Syria. Desse medlemene understrekar at det er vanskeleg å sjå føre seg at ein har ein klår plan for ei politisk berekraftig løysing i Syria, dersom ein ikkje har det klårt for seg kven ein meiner er legitim regjering og styresmakt i landet.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti mener at Afghanistansutvalgets rapport gir et godt grunnlag for å konkludere med at krigen i Afghanistan var et feilgrep, og at det norske bidraget ikke i tilstrekkelig grad bidro positivt til utvikling eller demokratisering i Afghanistan. Krigen startet som et ledd i kampen mot terror, men endte i et statsbyggingsprosjekt. Afghanistan har i dag et høyere konfliktnivå enn på flere år, og afghanske sikkerhetsstyrker står i en skjerpert kamp mot Taliban og lokale krigsherrer.

Medlemmen i komiteen frå Senterpartiet viser til og støttar vurderinga frå Afghanistanutvalet om at internasjonal innsats ikkje må gå ut over beredskapen heime. Denne medlemmen viser at forsvarssjefen i 2015 åtvara mot at Noreg deltok i for mange utanlandsoppdrag på ein gong med omsyn til ressursane som er tilgjengelege for Forsvaret i Noreg. Denne medlemmen peikar på at hovudoppgåva til Forsvaret er å forsvare norsk territorium. Denne medlemmen understrekar at Noreg heile tida må prioritere den nasjonale forsvarsevna, og at Noreg ikkje må avgje militære styrkar til internasjo-

nale operasjonar utanfor NATO utan forankring i FN-pakta og eit klårt FN-mandat.

Denne medlemmen understrekar at handsaminga av NOU 2016:8 var avvikande frå det som har vore vanleg ved tidlegare NOUar. Denne medlemmen viser til at Senterpartiet ynskte at oppfølginga skulle skje i form av ei stortingsmelding, noko som ville gjeve grunnlag for endå breiare drøftingar enn det ei utreieing frå statsrådene gjer.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener, i tråd med denne konklusjonen, at regjeringen må legge frem sin begrunnelse for å bidra i internasjonale operasjoner for Stortinget. Ideelt sett bør det komme som en sak til Stortinget, med påfølgende debatt og votering i åpen sal.

Dette medlem viser til at en slik praksis eksisterer i det danske Folketinget, med tverrpolitisk støtte. En slik ordning vil bidra til å få argumentene for og imot deltakelse frem på bordet og tydeliggjøre hvilke vurderinger de ulike partiene legger til grunn for sitt standpunkt. Det vil bidra til en bedre offentlig debatt knyttet til svært viktige beslutninger, og gjøre at man i ettertid kan bedømme argumenter og intensjoner bak deltakelsen fra partiene på Stortinget.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen endre praksis slik at alle beslutninger om å sende norske bidrag til internasjonale operasjoner legges frem som en sak til votering for Stortinget. Denne saken vil ikke nødvendigvis erstatte, men komplementere eventuelle orienteringer i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen.»

Dette medlem viser til at Afghanistanutvalget mener alliansepolitiske hensyn var dominerende for Norges beslutninger om å bidra militært i Afghanistan:

«Å framstå i Washington, D.C., og Brussel som en kompetent bidragsyter var viktigere for de norske beslutningene enn vurderinger av hvilken effekt de relativt små norske bidragene kunne ha i Afghanistan.»

Dette medlem mener ikke at alliansepolitiske hensyn i fremtiden skal være irrelevante, men at vurderingene om å gå til krig og delta i internasjonale operasjoner må være gjenstand for bredere debatt. Dette medlem vil argumentere for at Norge burde utvikle en doktrine – et sett betingelser – som bør være på plass for at Norge skal kunne bidra militært i en konflikt. De mest sentrale kriteriene bør være:

- Internasjonal fred og felles internasjonal trygghet må være truet. Verken Norge eller noe annet land

bør sende militære styrker i en krig dersom vi ikke er helt overbevist om at det er nødvendig for å skape fred.

- Alle andre virkemiddel må være utprøvd. Dersom vi skal sette liv i fare, er det et absolutt minstekrav at alle andre virkemiddel enn de militære er prøvd først.
- Målet for den militære deltakelsen må være klart og oppnåelig. Om alt annet er prøvd, gjenstår det likevel å vurdere om det er mulig å oppnå de målene en har, militært. Krigen i Afghanistan er et godt eksempel på for lite tydelige og uoppnåelige målsettinger.
- En exit-strategi, hvor klare betingelser for å trekke seg ut av operasjonen, må være etablert på forhånd.
- Den militære aksjonen må ha et klart FN-mandat. Vi kan bare delta i militære operasjoner som har et eksplisitt FN-mandat, fordi FNs sikkerhetsråd er det eneste organet som er gitt legitim kompetanse til å utøve makt ifølge FN-pakten.

Dette medlem mener at disse vurderingene må gjøres på et selvstendig grunnlag. Å fremstå som en god alliert er viktig, men ikke viktig nok til at vi bør sende soldater i krig dersom kriteriene nevnt over ikke er oppfylt.

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti:

#### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen innarbeide en fast praksis med ekstern evaluering etter at Norge har hatt betydelige bidrag i internasjonale militære operasjoner.

#### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen iverksette en ekstern evaluering av den norske deltakelsen i operasjonen i Libya i 2011.

### Forslag fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

#### *Forslag 3*

Stortinget ber regjeringa om å forankre gjennom debatt i Stortinget dersom regjeringa ønskjer å sende norske styrkar ut i væpna konflikt utanfor grensene til NATO.

### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

#### *Forslag 4*

Stortinget ber regjeringen endre praksis slik at alle beslutninger om å sende norske bidrag til internasjonale operasjoner legges frem som en sak til votering for Stortinget. Denne saken vil ikke nødvendigvis erstatte, men komplementere eventuelle orienteringer i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til redegjørelsen og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

### I

Stortinget ber regjeringen ta initiativ til å gjennomføre en evaluering i egnet form av den norske militære og sivile deltakelsen i operasjonen i Libya i 2011.

### II

Redegjørelse av utenriksministeren og forsvarsministeren om Afghanistan, inkludert rapporten fra det regjeringsoppnevnte utvalget som har evaluert og trukket lærdommer av Norges sivile og militære innsats i Afghanistan for perioden 2001–2014, holdt i Stortingets møte 10. januar 2017 – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 4. april 2017

**Anniken Huitfeldt**

leder

**Trine Skei Grande**

ordfører

