

Svar

utanríkisráðherra við fyrirspurn frá Birgi Þórarinssyni um verkefni á vegum Atlantshafsbandalagsins í Afganistan.

1. Hver eru heildarútgjöld ríkissjóðs vegna þátttöku í verkefnum á vegum Atlantshafsbandalagsins í Afganistan, frá því að Ísland hóf þátttöku árið 2003 og þar til þeim lauk með brotthvarfi bandalagsins frá Afganistan með valdatöku talíbana árið 2021?

Áætluð heildarútgjöld voru nálægt 2 milljörðum kr. sem að stærstum hluta fór í kostnað vegna þátttöku Íslands í verkefnum Atlantshafsbandalagsins á tímabilinu, en einnig falla þar undir framlög í sérstaka átakssjóði á vegum bandalagsins. Í þessum tölum eru ekki framlög Íslands til stofnana og sjóða SP eða mannúðar- og hjálparstofnana sem sinntu verkefnum í landinu, en Afganistan var eitt af áherslulöndum í íslenskri þróunarsamvinnu.

2. Í hverju fólust verkefnin og hversu margir útsendir starfsmenn sinntu þeim, sundurliðað eftir árum frá 2003 til 2021?

| Ár | Fjöldi starfsmanna | Kostnaður í millj. kr. | Helstu verkefni |
|------|--------------------|------------------------|---|
| 2003 | 1 | 220 | Loftflutningar og flugvallarstjórn. |
| 2004 | 17 | 160 | Loftflutningar og flugvallarstjórn. |
| 2005 | 17 | 300 | Loftflutningar og flugvallarstjórn, endurreisnarteymi í Ghor og Faryab. |
| 2006 | 14 | 300 | Þátttaka í endurreisnarteymum í Ghor og Faryab. |
| 2007 | 14 | 220 | Þátttaka í endurreisnarteymum í Ghor. |
| 2008 | 4 | 120 | Bætt við á alþjóðaflugvellinum. |
| 2008 | 4 | 120 | Þátttaka í endurreisnarteymum í Ghor og Faryab. |
| 2009 | 7 | 130 | Þátttaka í endurreisnarteymum í Ghor og Faryab. Aukin áhersla á störf í höfuðstöðvum alþjóðaliðsins og á alþjóðaflugvellinum í Kabúl, t.d. í pólitískum verkefnum, þróunar- og jafnréttismálum. |
| 2010 | 5 | 100 | Þátttaka í endurreisnarteymum í Ghor og Faryab. |
| 2011 | 5 | 100 | Próunarmál og jafnréttisverkefni. |
| 2012 | 5 | 70 | Próunar- og pólitísk mál og jafnréttisverkefni. |
| 2013 | 5 | 60 | Pólitísk mál og jafnréttisverkefni. |
| 2014 | 3 | 50 | ISAF hættir starfsemi og við tekur RSM, eftir 2014 voru að jafnaði 2–3 á vegum íslensku friðargæslunnar. |
| 2014 | 3 | 50 | Verkefni á sviði upplýsingamiðlunar og jafnréttismála í höfuðstöðvum RSM í Kabúl. |
| 2015 | 2 | 35 | Verkefni á sviði upplýsingamiðlunar og jafnréttismála. |
| 2016 | 2 | 35 | Verkefni á sviði upplýsingamiðlunar og jafnréttismála. |
| 2017 | 2 | 35 | Verkefni á sviði upplýsingamiðlunar og jafnréttismála. |
| 2018 | 3 | 50 | Verkefni á sviði upplýsingamiðlunar og jafnréttismála. |
| 2019 | 2 | 25 | Eftir júlí 2019 er hætt að senda starfsfólk til starfa í Afganistan. |

Rétt er að hafa í huga að í töflunni hér að framan eru tekin saman stöðugildi sem fjármögnuð voru á hverjum tíma. Ekki er tekið tillit til þess að fleiri en einn komu oftast að hverri stöðu og sumir komu oft en einu sinni til starfa. Því má ætla að heildarfjöldi þeirra sem störfuðu hjá íslensku friðargæslunni í Afganistan hafi verið vel á annað hundrað. Starfsemi Íslands í Afganistan var hluti af alþjóðaliðinu ISAF (*International Security Assistance Force*) sem byggðist á ályktun öryggisráðsins nr. 1386 frá 20. desember 2001. Markmið ályktunarinnar var að stuðla að stöðugleika og varanlegum friði í landinu í samvinnu við þarlend stjórnvöld. ISAF var hernaðarlegt verkefni undir stjórn Atlantshafsbandalagsins sem starfaði á árunum 2002–2014, en þá breyttist verkefnið í RSM (*Resolute Support Mission*) og áherslur snérist meira að ráðgjöf og þjálfun varðandi öryggismál og stofnanauppbyggingu í Afganistan. RSM lauk árið 2021 með brotthvarfi alls erlends liðsafla frá Afganistan. Allir íslenskir friðargæsluliðar voru borgaralegir starfsmenn og rík áhersla var lögð á stuðning við verkefni sem vörðuðu framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi. Afganistan var eitt af fimm áherslulöndum Íslands á sviði þróunarsamvinnu.

Verkefnum Íslands má í meginatriðum skipta á þrjá vegu sem þó skoruðust nokkuð: Loftflutningar og flugvallarstjórn (2002–2005), þátttaka í endurreisnar- og þróunarstarfi í héruðunum Ghor og Faryab (2006–2010), þróunar- og pólitísk mál, auk jafnréttisverkefna (2009–2019). Tímarammi verkefna endurspeglast í breytingum á áherslum og formi verkefna Atlantshafsbandalagsins í Afganistan frá innrás og til brotthvarfs fjölþjóðlega liðsaflans. Síðasti íslenski starfsmaðurinn á vegum friðargæslunnar yfirgaf Afganistan á árinu 2019.

Loftflutningar og flugvallarstjórn (2002–2005): Ísland veitti fjárhagsaðstoð við loftflutninga í Afganistan frá ársbyrjun 2002. Íslensk flugfélög tóku að sér flutning á hjálpargögnum eða nauðsynlegum vélum til Afganistan, þannig flutti m.a. flugfélagið Atlanta hjálpargögn fyrir UNICEF og Ísland kostaði flutning á Apache-þyrlum frá Hollandi til Afganistan. Frá 2004–2005 tóku Íslendingar við stjórn alþjóðaflugvallarins í Kabúl (KAIA), einkum með því að leggja til starfsmenn í mikilvægar stöður í yfirstjórn flugvallarins auk þess að sinna flugumsjón, flugumferðarstjórn, slökkviliði, hlaðdeild og verkfræðisviði og lagði Ísland alls til 17 af rúmlega 300 stöðugildum sem þurfti til að reka flugvöllinn. Þótt stjórn Íslands á flugvellinum hafi lokið á árinu 2005 og þá jafnframt dregið verulega saman í starfsemi á flugvellinum voru áfram 2 stöðugildi við stjórn rekstrardeildar flugvallarins fram í ársbyrjun 2015.

Þátttaka í endurreisnar- og þróunarstarfi í Ghor og Faryab (2005–2010): Endurreisnarteymi (PRT, *Provincial Reconstruction Teams*) á vegum ISAF störfuðu víðs vegar um Afganistan og seinni hluta árs 2005 hóf Ísland þátttöku í teymunum í Faryab í samvinnu við Norðmenn og í Ghor í samvinnu við Litáa. Tilgangur með starfi endurreisnarteymanna var að aðstoða stjórnvöld við að koma á lögum og reglu og tryggja almenningi aðgang að heilsgæslu, menntun og annarri grunnþjónustu eins og drykkjarvatni og rafmagni. Ásamt þróunarfulltrúa voru hreyfanlegar sveitir (MLOT, *Mobile Observation and Liaison Teams*) hluti af íslenska teyminu á hvorum stað. Áhersla var lögð á fjárhagslegan stuðning við þróunarverkefni og uppbyggingu, ekki sist með tilliti til jafnréttismála eins og kostur var. Mikilvægur þáttur í starfi þróunarfulltrúanna var að eiga samráð við stjórnvöld, sveitastjórnir og félagsamtök. Starf hreyfanlegu sveitanna var nátengt því en þær fóru um héraðið og söfnuðu upplýsingum, könnuðu ástand í þorpum og ræddu við þorpsleiðtoga um aðstæður, þarfir og öryggi á svæðinu og miðluðu ýmsum upplýsingum áfram til þeirra sem unnu að þróunarverkefnum og gættu að samræmingu uppbyggingarstarfsins. Hreyfanlegu sveitirnar hættu störfum á árinu 2007 en þróunarfulltrúi var áfram til 2010 í Ghor.

Þróunar- og pólitísk mál, upplýsingamiðlun og jafnréttisverkefni (2011–2019): Starfsemi hinna hreyfanlegu eftirlitsteyma var hætt á árinu 2007 og starfi þróunarfulltrúa utan Kabúl lauk 2010 af öryggisástæðum. Sérfræðingum var þá fjölgað í höfuðstöðvum alþjóðaliðsins (ISAF) í Kabúl, en íslenskur fulltrúi tók fyrst við stöðu staðgengils þróunarmálaráðgjafa í febrúar 2009 gagnvart yfirmanni ISAF og síðar stöðu staðgengils yfirmanns nýrrar þróunardeildar ISAF frá sumrinu 2009. Árið 2010 bættust við ráðgjafar á skrifstofu borgaralegs fulltrúa aðalframkvæmdastjóra NATO (SCR, *Senior Civilian Representative*), auk ráðgjafa á sviði jafnréttismála innan þróunardeildar, jafnframt því sem bætt var við ráðgjöfum á fjölmiðladeild ISAF.

Stöðum fjölgaði nokkuð tímabundið í tengslum við rekstur alþjóðaflugvallarins í Kabúl 2007, m.a. við umsjón rekstrar- og viðhaldsmála, eftirlit með bílaflota og verkstæði og ýmis umsjónarstörf vegna tækja og véla til að tryggja öruggar samgöngur á alþjóðaflugvellinum. Stöðu jafnréttisfulltrúa í höfuðstöðvum ISAF var komið á fót árið 2009 og lögðu íslensk stjórnvöld síðar til starfsmenn til að gegna henni. Jafnréttisfulltrúinn gegndi mikilvægu hlutverki gagnvart yfirstjórn ISAF og annaðist reglulega skýrslugerð um stöðu mála, tók þátt í stefnumótunarfundum yfirstjórnar ISAF, sinnti eftirfylgni við framkvæmd ályktunar 1325 og annaðist upplýsingagjöf út á við gagnvart fjölmiðlum. Ísland fékk veigamikið hlutverk á árunum 2010–2011 á skrifstofu sérstaks borgaralegs fulltrúa aðalframkvæmdastjóra NATO gagnvart Afganistan (SCR) þegar sendiherra í utanríkisþjónustunni var skipaður skrifstofustjóri fyrir pólitísk málefni (*Director of Political Affairs*) og jafnframt staðgengill SCR-fulltrúans. Starfið fól meðal annars í sér ábyrgð á samskiptum og samvinnu við afgönsk stjórnvöld, þing og þingmenn, UNAMA, aðrar alþjóðlegar stofnanir og erlend sendiráð í Kabúl. Yfirmaður pólitískra mála tók jafnframt virkan þátt í sáttaferli stríðandi fylkinga í landinu og samskiptum við nágrannaríkin, einkum Pakistan.

Árið 2014 breyttist ISAF-verkefnið í RSM (*Resolute Support Mission*) sem snérist fyrst og fremst um þjálfun, ráðgjöf og stuðning við afganskar öryggissveitir og stofnanir. Ísland mannaði að jafnaði tvær stöður á skrifstofu sérstaks borgaralegs fulltrúa aðalframkvæmdastjóra NATO í Kabúl. Þessi tvö stöðugildi snéru annars vegar að upplýsingamiðlun og hins vegar að jafnréttismálum. Þátttöku Íslands í RSM-verkefninu lauk árið 2019.

3. Hvaða reynslu og lærdóm má draga af þátttöku Íslands í verkefninu?

Þátttaka Íslands í verkefnum Atlantshafsbandalagsins byggðist á grunnstöðum íslenskrar utanríkisstefnu þar sem starfað var innan ramma vestrænnar varnarsamvinnu og á grundvelli ályktana öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna að verkefnum sem snéru að baráttunni gegn hryðjuverkum. Rík áhersla var lögð á að styðja verkefni í gegnum þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð sem miðuðu að umbótum í landinu ekki síst á sviði jafnréttis- og mannréttindamála.

Á þeim tveimur áratugum sem bandalagið starfaði í landinu tók inntak og umfang verkefnanna miklum breytingum sem og áherslur Íslands, eins og rakið er hér að framan. Ef horft er yfir tímabilið má segja að flestir þróunarvísar hafi farið batnandi svo að umtalsverðar umbætur urðu á lífi fjölmargra íbúa landsins meðan á verkefninu stóð. Á seinni hluta tímabilsins fóru öryggisáskoranir hins vegar vaxandi og undir lok tímabilsins og eftir að alþjóðaliðið yfirgaf landið í ágúst 2021 höfðu lífskjör íbúa versnað til muna og ekki sér fyrir endann á því. Ísland hefur áfram lagt ríka áherslu á að styðja mannúðar- og þróunarstarf í gegnum alþjóðastofnanir sem starfa í landinu.

Í kjölfar þess að bandalagið fór frá landinu var ráðist í úttekt á hvaða reynslu og lærdóm

mætti draga af þessu stærsta verkefni bandalagsins. Helstu niðurstöður úttektarinnar voru að alþjóðasamfélagið og bandalagið sýndi í verki getu og vilja til að ráðast í umfangsmikið og flókið verkefni sem kallaði á mikla fjármuni, samhæfingu og pólitískar skuldbindingar. Bandalags- og samstarfsríki búa að því pólitíska og hernaðarlega samstarfi sem þróaðist í tengslum við verkefnið í Afganistan. Vilji og metnaður alþjóðasamfélagsins náði hins vegar lengra en upphaflega var lagt upp með þegar ráða átti niðurlögum hryðjuverkahópa. Áherslan fór því í auknum mæli að færast að umbóta- og uppbyggingarstarfi án þessa að búið væri að skilgreina nægjanlega vel lokamarkmið stuðningsins, hvernig honum yrði best hagað og hvaða hlutverk bandalagið og aðrar alþjóðastofnanir tækju að sér. Þessar niðurstöður eru nokkuð til samræmis við mat íslenskra stjórnvalda á aðkomu bandalagsins.

Hvað varðar þátttöku Íslands í verkefnum bandalagsins er ljóst að þetta er stærsta og metnaðarfyllsta verkefni Íslands í friðargæslu og uppbyggingarstarfi hingað til. Með þátttökunni lagði Ísland, eins og önnur bandalags- og samstarfsríki, sitt af mörkum til verkefnis sem naut víðtæks stuðnings alþjóðasamfélagsins og ráðist var í á grundvelli ályktana öryggisráðsins. Starfsemi sérfræðinga og þátttaka í verkefnum hafði að leiðarljósi helstu áherslur íslenskra stjórnvalda í starfi að friði og uppbyggingu og þróunarsamvinnu. Ljóst má vera að stórir hópar fólks nutu góðs af framlagi Íslands þótt vissulega hafi sá árangur að ýmsu leyti tapast á síðustu árum. Einnig leikur enginn vafi á að þátttaka í þessu verkefni hjálpaði til við að gera Ísland betur í stakk búið til að sinna verkefnum, t.d. á sviði öryggis- og varnarmála þar sem skilningur og reynsla á fjölþjóðlegu starfi og hernaðarsamstarfi er mikilvægur.

Alls fóru 30 vinnustundir í að taka svarið saman.