

VNS 3/2018 vp

**VALTIOEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE
SUOMEN TUESTA AFGANISTANILLE JA SUOMEN OSALLISTUMISEN LISÄÄMISESTÄ
RESOLUTE SUPPORT -KRIISINHALLINTAOPERAATIOSSA**

Tämän Afganistan-selonteon tarkoituksena on antaa eduskunnalle katsaus Afganistanin tilanteeseen ja Suomen tukeen Afganistanille sekä kuulla eduskuntaa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2016) 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Yleisarvio

Ennen vuotta 2002 – pitkän sotaisan historian ja taleban-hallinnon jäljiltä – Afganistanin hallinto, talous ja infrastruktuuri olivat suurelta osin romahtaneet. Afganistanista oli muotoutunut kansainvälisen terrorismin suojasatama. 11.9.2001 terrori-iskujen jälkeen kansainvälinen yhteisö katsoi aiheelliseksi puuttua tilanteeseen kokonaisvaltaisesti.

Afganistan on edelleen hauras valtio. Turvallisuustilanne on viime vuosina heikentynyt, mikä uhkaa viimeisen viidentoista vuoden aikana saavutettua kehitystä. Poliittinen tilanne on epävarma, ja maassa ja sen lähialueilla toimii yli 20 kansainvälistä terroristiryhmittymää. Mikäli Afganistanin vakauttamispyrkimykset eivät onnistu ja turvallisuustilanne heikkenee edelleen, jättää se tilaa terrorismin ja ääriliikkeiden vahvistumiselle. Epävakauden kasvu uhkasi johtaa myös hallitsemattoman muuttoliikkeen lisääntymiseen.

Kansainvälisen yhteisön lähtökohtana on, että Afganistanin konfliktiin on löydettävä poliittinen ratkaisu. Kestävä ratkaisu edellyttää Afganistanin hallituksen vastuuta maan kehityksestä ja turvallisuudesta sekä pyrkimystä kohti suurempaa omavaraisuutta. Alueen maiden rooli pyrkimyksissä vakauttaa Afganistanin turvallisuustilanne on merkittävä.

Afganistan on yhä vahvasti riippuvainen kansainvälisestä tuesta. Afganistanin tukijamaat, mukaan lukien Suomi, päättivät vuonna 2016 jatkaa tukeaan vuoteen 2020 saakka nykyisellä tasolla. Suomen sitoumus on 111 miljoonaa euroa, eli noin 28 miljoonaa euroa vuodessa vuosien 2017-2020 aikana. Vuonna 2017 Yhdysvallat ja Euroopan unioni uudistivat Afganistan-strategiansa sitoutuen pitkäaikaiseen tukeen. Tavoitteena on vahvistaa maan kykyä vastata omasta hyvinvoinnistaan ja turvallisuudestaan. YK:n strategisessa arviossa vuodelta 2017 todetaan, että Afganistanissa on saavutettu edistystä, mutta konflikti vaikeuttaa uudistusten tekemistä ja uhkaa saavutettua kehitystä. YK arvioi, että sillä on lähitulevaisuudessa tarve tehostaa toimintaansa rauhanprosessin tukena.

Afganistanin poliittinen tilanne

Maan poliittista tilannetta leimaa epävarmuus. Syksyn 2017 lopussa tehdyssä laajassa mielipidekyselyssä yli 60 prosenttia haastatelluista afgaaneista arvioi, että maa on kehittymässä huonompaan suuntaan. Heikko turvallisuus vaikuttaa kansalaisten kasvaneeseen tyytymättömyyteen kansallisen yhtenäisyyden hallitusta kohtaan. Samalla laajamittainen korruptio ja vaaleissa ilmenneet vaalivilppisyytteet heikentävät luottamusta valtionhallintoa, viranomaisia ja parlamenttia kohtaan.

Afganistanissa valmistaudutaan vuonna 2018 järjestettäviin parlamenttivaaleihin. Onnistuneesti järjestetyt vaalit voisivat vaikuttaa myönteisesti turvallisuustilanteeseen sekä rauhanneuvottelujen edistämiseen. Ne tasoittaisivat tietä vuonna 2019 järjestettäville presidentinvaaleille. Vaalien lähestyessä osin etnisiä jakolinjoja noudattava poliittinen asemointi on lisääntymässä. Valtaosa Afganistanin väestöstä on etniseltä taustaltaan pashtuja. Muita merkittäviä väestönosia ovat tadzikit, hazarat ja uzbekit.

Vuoden 2014 presidentinvaalien jälkeen, Yhdysvaltojen välittämän sovintoratkaisun myötä Afganistaniin muodostettiin kansallisen yhtenäisyyden hallitus. Presidentiksi nousi Ashraf Ghani ja pääministerin virkaa vastaavaan asemaan Abdullah Abdullah. Hallituksen valta-asema on rajallinen, sillä paikallisilla ja alueellisilla voimamahmoilla on huomattavasti valtaa. Afganistanissa sunni- ja shiamuslimien välit eivät ole samalla tavoin uskonnollisista syistä jännittyneet kuin monissa Lähi-idän maissa. Afganistan on etninen mosaikki ja hallitus on jakautunut eri etnisten ryhmien edustajien mukaan. Tästä johtuen hallituksen sisäiset ristiriidat ovat suuria. Kiistaa on ollut etenkin valtaoikeuksista sekä johtavista virkanimityksistä.

Presidentti Ghanin tavoitteet sosiaalisista ja taloudellisista uudistuksista ovat edenneet hitaasti hauraiden valtiorakenteiden, hitaan talouskehityksen ja huonon turvallisuustilanteen vuoksi. Hallituksen merkittävä saavutus on ollut valtiontalouden tasapainottaminen, verotulojen lisääminen sekä budjetoinnin kehittäminen. Hallitus on osoittanut korruption vastaista tahtotilaa, laatinut korruption vastaisen strategian sekä perustanut korruption vastaisen erityistuomioistuimen. Erityistuomioistuin on saanut käsiteltäviä korkean tason tapauksia.

Vuonna 2016 Naton Varsovan huippukokouksessa ja Brysselin Afganistan-konferensseissa varmistettiin laajamittaisen kansainvälisen tuen jatkuminen. Tukisitoumusten myötä hallitus sai käytännössä vuoteen 2020 saakka lisääntynyttä uudistusten toimeenpanemiseksi. Hallitus esitteli toimenpiteet uudistusten toteuttamiseksi 2016 julkaisemassa kansallisessa kehityssuunnitelmassa (*Afghanistan National Peace and Development Framework*).

Tilannetta vakauttaa myös Yhdysvaltain sotilaallisen ja taloudellisen tuen jatkuminen. Yhdysvallat julkisti elokuussa 2017 uuden Afganistan-politiikkansa. Strategiassa painotetaan poliittisten neuvottelujen tärkeyttä. Tarkoituksena on luoda taliban-liikkeelle painetta ryhtyä rauhanprosessiin hallituksen kanssa. Yhdysvaltojen tuki perustuu tarvearvioon, ei aikatauluihin. Osana strategiaa yhdysvaltalaisen sotilaiden määrää on lisätty. Yhdysvalloilla on Naton *Resolute Support* (RS) -operaation lisäksi joukkoja myös omassa terrorismin vastaisessa *Freedom's Sentinel* -operaatiossaan. Yhdysvaltojen tavoitteena on, että Naton huippukokouksessa heinäkuussa 2018 RS-operaatioon osallistuvat maat sitoutuisivat jatkamaan tukeaan vuoteen 2024 saakka.

Euroopan unioni on niin ikään uudistanut Afganistan-strategiansa vuonna 2017. Se sisältää neljä laajaa painopistealuetta: 1) rauha, vakaus ja alueellinen turvallisuus, 2) demokratia, oikeusvaltiokehitys ja ihmisoikeudet, 3) talous ja koulutus sekä 4) siirtolaisuus. Suomi tukee osaltaan EU:n työtä näillä painopistealueilla. EU:n vuosittainen rahoitus on 200 miljoonaa euroa.

Turvallisuustilanne

Afganistanin turvallisuustilanne on heikentynyt sen jälkeen, kun useamman vuoden ajan käynnissä ollut turvallisuusvastuun siirto Afganistanin omille turvallisuusviranomaisille saatiin päätökseen ja kansainvälinen ISAF-operaatio lopetettiin vuoden 2014 lopussa. Oli odotettavissa, että kapinalliset pyrkivät tällöin lisäämään iskuja, mutta tilanne heikkeni edelleen vuosien 2016 ja 2017 aikana. Vuonna 2017 YK todensi 3 438 siviiliuhria ja 7 015 haavoittunutta, minkä lisäksi Afganistanin turvallisuusjoukoista kaatui yli 7 000 ja haavoittui yli 12 000. Väkivaltaisuuksien jatkuessa taistelut ovat laajentuneet maan etelä- ja itäosista muualle maahan. Turvattomuutta lisäävät tavanomaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä kidnappausten kasvu. Turvallisuustilanteessa ei arvioida tapahtuvan oleellista kohentumista lähitulevaisuudessa.

Vaikka päävastuu Afganistanin turvallisuudesta on maan omilla turvallisuusjoukoilla, on kansainvälinen tuki Afganistanin vakaudelle ja turvallisuusviranomaisille yhä merkittävässä roolissa. Afganistanin viranomaisia on tuettu turvallisuustilanteen vakauden säilyttämisessä Naton *Resolute Support* -operaation kautta. Operaatiolla on merkittävä rooli niin Afganistanin sisäisen kuin alueellisen vakaudenkin näkökulmasta. Kriisinhallinnan ja Afganistanin turvallisuussektorin tukemisella vaikutetaan myös alueelliseen vakauteen sekä kansainvälisiin pyrkimyksiin terrorismin torjumiseksi.

Afganistanin turvallisuusjoukkoja pyritään uudistamaan presidentti Ghanin neljäksi vuodeksi esittämän tiekartan mukaisesti. Uudistuksen keskeisiä osa-alueita ovat turvallisuusjoukkojen johtamisen laadun parantaminen ja korruption vähentäminen, erikoisjoukkojen määrän kaksinkertaistaminen, ilmavoimien vahvuuden kolminkertaistaminen sekä poliisivoimien siirtäminen taistelutoiminnasta varsinaisiin poliisitehtäviin. Lisäksi hallitus tutkii keinoja paikallisjoukkojen luomiseksi. Hallituksen tavoitteena on uudistusten avulla lisätä hallitsemiensa alueiden määrää noin 80 prosenttiin maan pinta-alasta noin neljän vuoden kuluessa. Tämän toivotaan luovan kapinallisille painetta ryhtyä rauhanneuvotteluihin.

Kansainvälinen tuki Afganistanin turvallisuusjoukoille on vaikeasta tilanteesta huolimatta tuottanut tuloksia. Tämä näkyy mm. siinä, että vuosien 2016 ja 2017 aikana turvallisuusjoukot kykenivät estämään kapinallisten pyrkimykset vallata merkittäviä asutuskeskuksia. Muutos näkyy myös terroristien taktiikassa: terroristit keskittyvät aiempaa enemmän korkean profiilin terrori-iskuihin.

Kabulin toistaiseksi pahin terrori-isku koettiin 31. toukokuuta 2017, kun terroristit iskivät kuorma-autoon asennetulla räjähteellä lähellä Saksan suurlähetystöä. Kabulissa 22.4.2018 tapahtuneen itsemurhaiskun tekijäksi on ilmoittautunut ISIS. Isku tapahtui äänestäjien rekisteröitymiskeskuksen edessä. Kansainvälinen yhteisö on yhdessä afgaaniviranomaisten kanssa ryhtynyt turvallisuustoimien vahvistamiseen Kabulissa. Myös Suomen suurlähetystö Kabulissa on vahvistanut turvatoimiaan. Turvallisuustilanteesta johtuvat liikkumisrajoitukset vaikuttavat toimintamahdollisuuksiin Kabulissa.

Afganistanissa ja sen lähialueilla toimii yli 20 kansainvälistä terroristiryhmittymää. Talibanista on kehittynyt tehokas rikollisjärjestö, joka saa varoja salakuljetuksesta, huumetuotannosta ja laittomasta kaivostoiminnasta. Uutena uhkakuvana on ISIS-terroristijärjestön Afganistanin haaran (ISKP) vahvistuminen. ISKP pyrkii iskemään Afganistanin shiiamuslimeista koostuvaa hazara-vähemmistöä vastaan ja iskut uskonnollisiin kohteisiin ovat lisääntyneet.

Siirtolaisuusjärjestö IOM:n mukaan paperittomia paluumuuttajia oli vuonna 2017 yhteensä 562 569 afgaania, joista suurin osa palasi Iranista. Pakistanista palanneita oli 98 191. Pakolaisjärjestö UNHCR mukaan vuoden 2017 aikana marraskuuhun mennessä Pakistanista palasi Afganistaniin 151 000 rekisteröityä afgaanipakolaista. Vuoden 2016 aikana vastaava luku oli yli 525 000. Pakolaisten paluumuuton Pakistanista ennustetaan kiihtyvän.

EU:n EUPOL Afghanistan -siviilikriisinhallintaoperaatio toimi vuosien 2007–2016 välillä. Sen tavoitteena oli tukea Afganania oikeusvaltioperiaatetta vastaavana siviilipoliisijärjestelmän luomisessa. Suomi oli yksi eniten operaatioon asiantuntijoita lähettäneistä jäsenmaista. Kaksi operaation päälliköistä oli suomalaisia. Operaatio päättyi joulukuussa 2016 EU:n yhteisellä päätöksellä. Toimintaympäristön haasteista huolimatta operaatio saavutti näkyviä tuloksia ja loi pohjaa siviilipoliisijärjestelmälle. EUPOL-operaation avulla saatiin tuloksia myös sisäministeriön strategisen suunnittelun kehittämisessä ja poliisin koulutustoiminnassa. Operaatio tuki afgaanien oman poliisiopiston (*Police Staff College*) perustamista. Operaatiossa keskityttiin voimakkaasti naispoliisien määrän lisäämiseen ja naisten aseman parantamiseen poliisiorganisaatiossa. Operaatio onnistui myös poliisi-syyttäjäjyhteistyön kehittämisessä.

EU on jatkanut pienimuotoista tukeaan Afganistanin poliisisektorille. Tukea pyritään lisäämään projektityyppisellä toiminnalla. Suomi on pitänyt EU-tuen jatkamista tärkeänä ja korostaa, että EU:n on jatkettava poliisisektorin kehittämistä EUPOL-mission työn pohjalta. Tavoitteena on lähettää suomalaisasiantuntijoita EU:n projektiin.

Nato tukee Afganistanin kansallisen armeijan koulutusta ja kapasiteetin kehittämistä myös *Afghanistan National Army (ANA) Trust Fund* -vapaaehtoisrahaston kautta. Osana Suomen Nato-kumppanuutta Suomi on sitoutunut tukemaan rahastoa 1,5 miljoonalla eurolla vuodessa (2017–2020). Suomen tuessa painottuu sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen armeijassa ja muu työ naisten aseman parantamiseksi.

Rauhanprosessi

Afganistanin hallituksen tavoitteena on rauhan saavuttaminen poliittisen ratkaisun kautta. Hallitus on hyväksynyt tiekartan rauhanprosessin aloittamiseksi. Rauhanprosessia edistävän toimielimen – korkean rauhanneuvoston – tehtävänä on viedä eteenpäin rauhan- ja sovintoprosessia kesällä 2017 muotoillun rauhanstrategian mukaisesti. Rauhanneuvoston tehtävä on muokata poliittista tahtotilaa niin valtakunnallisesti kuin paikallisella tasolla rauhanneuvotteluiden mahdollistamiseksi.

YK korostaa, että rauhanprosessi vaatii suoria neuvotteluja taliban-liikkeen kanssa. Kestävä poliittinen ratkaisu edellyttää päättäjiltä halua vallan jakamiseen. Taliban-liikkeellä on vuodesta 2013 saakka ollut Qatarissa toimiva poliittinen toimisto, johon useilla toimijoilla on yhteyksiä.

Kansallisen yhtenäisyyden hallituksen merkittävin edistysaskel rauhanprosessin edistämässä on ollut rauhansopimuksen solmiminen syyskuussa 2016 entisen pääministerin Gulbuddin Hekmatyarin johtaman, aiemmin talibanin tukena toimineen, *Hizb-i-Islami*-puolueen kanssa. Osana sopimusta Hekmatyar poistettiin YK:n pakotelistalta ja hän palasi maanpaosta Pakistanista Kabuliin. Afganistanin hallitus osoitti sopimuksella, että se on valmis neuvotteluratkaisuun. Toiveena on, että sopimuksen toimeenpano toimisi esimerkkinä myöhemmin talibanien kanssa käytäville neuvotteluille.

EU ja YK:n UNAMA-missio (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) ovat omilla strategisilla arvioillaan vuonna 2017 todenneet, että niiden on keskityttävä voimakkaammin rauhanprosessin tukemiseen. YK on ilmaissut valmiutensa toimia puolueettomana välittäjänä. EU nimitti kesällä 2017 Kabulissa toimineen erityisedustajan tilalle Brysselistä käsin toimivan erityissuurlähettilään, tehtävänä Afganistaniin liittyvät alueelliset kysymykset. EU:n tuki on toistaiseksi keskittynyt etenkin hallituksen Hekmatyarin kanssa solmimaan rauhansopimuksen toimeenpanoon.

Alueellinen yhteistyö

Afganistanin hallitus näkee rauhanprosessin alueellisena kysymyksenä. Hallitus on korostanut Pakistanin vastuuta maana, jota taliban-liikkeen johto ja kapinallistaistelijat käyttävät suoja-alueena. Myös Yhdysvallat pitää tilannetta alueellisena kysymyksenä. Se on kehottanut Pakistania ryhtymään toimiin talibania vastaan. Pakistanin sisäinen tilanne ja eri ryhmien välinen valtataistelu vaikeuttavat Pakistanin sitouttamista rauhanprosessiin. Pakistan tarkastelee tilannetta osana alueen laajempaa voimatasapainoa. Syksyllä 2017 pitkähkön tauon jälkeen järjestetyssä *Quadrilateral Coordination Group* (QCG) -kokouksessa, johon osallistuivat Afganistan, Kiina, Pakistan ja Yhdysvallat, ei päästy yhteisymmärrykseen askelmerkeistä Afganistanin ja Pakistanin suhteiden kehittämiseksi.

Afganistanin hallitus aloitti kesällä 2017 Yhdysvaltojen tuella niin kutsutun Kabulin-prosessin, jonne kutsuttiin alueen maita sekä Afganistanin tukijoita, mukaan lukien kansainväliset järjestöt. Kyseessä on afgaanivetoinen terrorismin vastaiseen työhön ja rauhanprosessiin tähtäävä aloite. Prosessin toinen kierros pidettiin helmikuun 2018 viimeisellä viikolla. Tässä ns. Kabul II -kokouksessa esiteltiin Afganistanin hallituksen tiekartta rauhanneuvotteluiden aloittamiseksi. Kokouksessa presidentti Ghani teki tarjouksen talibanille ryhtyä neuvotteluihin.

Venäjä on aktivoitunut Afganistanin suhteen järjestämällä niin sanotun Moskovon-prosessin keskusteluja. Tähän prosessiin ovat osallistuneet Afganistan, Kiina, Iran, Intia ja Pakistan sekä Keski-Aasian maita. Yhdysvallat kieltäytyi kutsusta osallistua prosessiin ja painottaa tarvetta edetä afgaanivetoisesti.

Saksan johdolla toimiva *International Contact Group* (ICG), joka koostuu pääsääntöisesti Afganistan-erityisedustajista, kokoontuu muutaman kerran vuodessa. Taloutteen ja alueelliseen yhteistyöhön keskittyvät prosessit – *Heart of Asia - Istanbul Process* sekä *Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan* (RECCA) – ovat edenneet. Afganistanin avuntarpeen vähentämiseksi on tärkeää keskittyä alueen maiden ulkomaankaupan kehittämiseen ja kuljetus- ja energiayhteyksien avaamiseen. Myös Suomi korostaa alueellista lähestymistapaa ja tukee alueellisia prosesseja.

Ihmisoikeudet ja naisten asema

Ihmisoikeuksien kunnioitus Afganistanissa on YK:n mukaan parantunut tietyillä osa-alueilla verrattuna 15 vuoden takaiseen tilanteeseen, joskaan kehitys ei ole suoraviivaista. Naisiin ja lapsiin kohdistuva väkivalta, hyväksikäyttö ja lapsiavioliitot ovat edelleen vakavia ongelmia.

Afganistan on liittynyt keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin ja soveltanut niitä lainsäädäntöönsä. Maa on kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) Rooman perussäännön sopimusvaltio. Afganistan valittiin YK:n ihmisoikeusneuvoston jäseneksi kaudelle 2018–2020. Jäsenyyden odotetaan kannustavan hallitusta edistämään ihmisoikeuksia. Maa ei ole lupauksista huolimatta vielä liittynyt kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaiseen lisäpöytäkirjaan (OPCAT). YK:n mukaan vankien kidutus ja kaltoin kohtelu on systemaattista ja jatkuvaa. Erittäin harva kidutusta harjoittanut turvallisuusjoukkojen jäsen joutuu tutkinnan ja syyteharkinnan kohteeksi.

Median vapaus on parantunut ja maan lehdistö on varsin laaja. Toisaalta toimittajiin kohdistuu painostusta ja myös fyysistä väkivaltaa. Toimittajien tilannetta seuraavan *Freedom Housen* mukaan vuonna 2016 raportoitiin 101 toimittajiin kohdistunutta väkivallantekoa.

Human Rights Watchin mukaan Afganistanin aikuisista naisista vain 19 % on lukutaitoisia ja miehistä 49 %. Vuonna 2016 jopa 40 % kouluikäisistä lapsista ei käynyt koulua. Noin kolmannes 5–14 vuotiaista lapsista on töissä. Tyttöjen ja poikien välinen ero koulutukseen pääsyssä on kaventunut – hallituksen mukaan 39 % koulua käyvistä lapsista on tyttöjä. Erot maaseudun ja kaupunkien välillä ovat huomattavia.

Merkittäviä parannuksia lasten oikeuksissa ovat nuorten poikien seksuaalisen hyväksikäytön sallivan niin sanotun *bacha bazi* -perinteen kriminalisointi sekä lasten oikeuksien suojelemiseen tähtäävä laki.

Liki puolet naisista avioituu alle 18-vuotiaana. Varhaisten raskauksien seuraukset ovat tuhoisia. Tilastollisesti yksi nainen viidestäkymmenestä kuolee synnytykseen. Kouluikäisinä naitetut tai kihlatut tytöt joutuvat usein keskeyttämään koulunkäynnin.

Verrattuna 2000-luvun alkuun elinolosuhteet Afganistanissa ovat parantuneet, mutta nopean edistymisen jälkeen kehitys on hidastunut. YK:n kehitysohjelma UNDP:n inhimillistä kehitystä mittaavan raportin mukaan elinajanodote on 60,7 vuotta, mikä on merkittävästi enemmän kuin 2000-luvun alun arvioitu 44 vuotta. Erityisesti alle 5-vuotiaiden lasten kuolleisuus on vähentynyt. Yli puolessa synnytyksistä on mukana ammattitaitoista henkilökuntaa, kun luku vuosituhannen alussa oli vain 6 %. Reilu 60 % väestöstä pääsee käyttämään puhdasta juomavettä päivittäin verrattuna 2000-luvun alun neljäänkymmeneen prosenttiin.

Taloudellinen kehitys

Afganistanin talous nojaa vahvasti ulkomaiseen rahoitukseen joko kehitysavun (ODA) tai turvallisuussektorille annettavan tuen kautta. Kuluvan vuoden liki 6,5 miljardin Yhdysvaltain dollarin budjetista kansainvälisen avun osuus on yli 60 %. Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n mukaan vuoden 2017 talouskasvu oli 2,5 % ja kuluvan vuoden ennuste on 3 %. Maailmanpankki arvioi, että väestönkasvu oli viime vuonna noin 3 % ja inflaatio noin 5 %.

Afganistanin tilastokeskuksen mukaan lähes 40 % väestöstä elää köyhyysrajan alapuolella. Bruttokansantuote oli vuonna 2016 vain 562 dollaria henkeä kohden, millä Afganistan sijoittui maailman viidentoista köyhimmän maan joukkoon. Tilastokeskuksen tietojen mukaan viime vuonna miehistä 14 % ja naisista 36 % oli vailla työtä. Arviolta liki puolet afganistanilaisista on alle 15-vuotiaita, ja joka vuosi arviolta 400 000 nuorta kasvaa työikäisiksi. Laajamittainen työttömyys ja yleinen näköalattomuus muodostavat haasteen radikalisoitumisen näkökulmasta.

Vaikka monet Afganistanin talousluvut näyttävät synkiltä, maan hallitus on toteuttanut myönteisiä talousuudistuksia. Maalla arvioidaan olevan lähivuosina potentiaalia noin 6 %:n vuosittaiseen talouskasvuun. IMF hyväksyi vuonna 2016 kolmen vuoden ja arvoltaan 45 miljoonan dollarin luotto-ohjelman, jolla pyritään lujittamaan yksityissektoria sekä kehittämään pankkijärjestelmää. Afganistan hyväksyttiin Maailman kauppajärjestö WTO:n jäseneksi kesällä 2016. Valtion tulojen lisääminen on tärkeä keino apuriippuvuuden vähentämiseksi. Vuodesta 2015 lähtien valtion tulot (verot, tullimaksut) ovat nousseet yli 40 % yltäen kahteen miljardiin dollariin.

Vuonna 2016 virallisen viennin arvo oli 614 miljoonaa dollaria eli noin 10 % edellisvuotta enemmän. Afganistanin maaperässä olevat mineraalivarat ovat hyvin suuret. Investointihalukkuuteen kaivannaisteollisuuteen vaikuttavat kielteisesti puutteellinen infrastruktuuri, turvallisuustilanne ja epäselvät maanomistussuhteet.

Huometuotannon laajamittaisuus Afganistanissa on edelleen ongelma. Maan arvioidaan tuottavan noin 80 prosenttia maailman raakaoppiumista. Tuotannon arvo Afganistanissa on vuosittain noin 3–4 miljardia dollaria. Huometalouden tuotosta suuri osa päättyy laittoman aseellisen toiminnan rahoittamiseen. Kansainvälinen yhteisö, mukaan lukien Suomi, on osana huumeiden vastaista toimintaa tukenut vaihtoehtoisten elinkeinojen luomista viljelijöille, viranomaisten kapasiteetin lisäämistä ja alueellisen yhteistyön kehittämistä.

Suomen kokonaisvaltainen lähestymistapa

Suomen Afganistan-politiikka perustuu kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, joka yhdistää poliittisen vaikuttamisen, kahdenväliset suhteet, kehitysyhteistyön sekä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan. Palautuksia koskeva yhteistyö on tärkeä osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Suomen tavoitteena on paluu- ja palautusyhteistyötä helpottavat järjestelyt kielteisen lainvoimaisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta. Suomi on osallistunut Afganistanin vakauttamiseen ja jälleenrakentamiseen vuodesta 2002. Eduskunta on käsitellyt Suomen osallistumista valtioneuvoston antamien selonteiden (viimeisin VNS 8/2014 vp) ja selvitysten (viimeisin UTP 6/2018 vp) pohjalta.

Afganistanin vakauttaminen on yksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kehityspolitiikan keskeisiä prioriteetteja. Suomen pitkäjänteiseen sitoutumiseen kuuluu osallistuminen sotilaallisen kriisinhallinnan keinoin, vuodesta 2015 lähtien Naton *Resolute Support* -operaatiossa.

Suomen tukitoimien tavoitteena on Afganistanin vakauden edistäminen, mikä on tärkeää myös alueellisen vakauden näkökulmasta. Tämä on myös tärkeä osa kansainvälisiä pyrkimyksiä terrorismin torjumiseksi. Jatkamalla ja laajentamalla toimintaansa Suomi edistää lisäksi yhteistyötä kumppanimaidensa kanssa – mukaan lukien koalitiota johtavan Yhdysvaltojen sekä Saksan, jonka kanssa tehdään läheistä yhteistyötä Pohjois-Afganistanissa. Kriisinhallintaosallistuminen on hyödynnettävissä kansallisen puolustuksen kehittämisessä.

Afganistan on Suomen suurin kahdenvälinen kehitysyhteistyökumppani. Yhteistyön myötä Suomen ja Afganistanin kahdenväliset suhteet ovat tiivistyneet. Afganistania tukemalla on kyetty edistämään myös erityisen haavoittuvien ryhmien asemaa ja ihmisoikeuksia. Naisten aseman ja oikeuksien edistäminen on yksi Suomen kehitysyhteistyön keskeisiä tavoitteita.

Suomi tukee Afganistanin ihmisoikeustilanteen kehittämistä poliittisesti sekä myöntämällä rahallista tukea Afganistanin kansallisen ihmisoikeuskomission työn mahdollistamiseksi. EU:n keskeisimmät välineet ihmisoikeuksien edistämiseksi Afganistanissa ovat kehitysyhteistyöohjelmat sekä vuosittain Afganistanin hallituksen kanssa käytävä ihmisoikeusdialogi, jossa Suomi johtaa keskustelua naisten oikeuksista.

Suomi toimii aktiivisesti muiden eurooppalaisten maiden kanssa sekä vaikuttaa Euroopan unionin Afganistan-politiikkaan tukien rauhanprosessia, alueellista yhteistyötä ja hallitumpaa muuttoliikettä. Suomi korostaa YK:n keskeistä roolia. Suomi tekee läheistä yhteistyötä erityisesti muiden Pohjoismaiden ja Alankomaiden kanssa. Suomi korostaa naisten osallistumista rauhanprosessin eri vaiheisiin sen kaikilla tasoilla.

Kahdenväliset suhteet

Suomen ja Afganistanin kahdenväliset suhteet ovat hyvät. Diplomaattisuhteet solmittiin vuonna 1956. Suomi ja Afganistan solmivat vuonna 2013 kahdenvälisen kumppanuussopimuksen, joka on voimassa vuoteen 2024 saakka. Sopimuksessa sitoudutaan pitkäaikaiseen kumppanuuteen.

Korkean tason vierailuvaihto on aktiivista. Maiden presidentit tapasivat syyskuussa 2017 YK:n yleiskokousviikon yhteydessä. Ulkoministeri Timo Soini vieraili Afganistanissa lokakuussa 2016 ja tapasi maan valtiojohton. Suomen ja Afganistanin poliittiset konsultaatiot käytiin viimeksi Afganistanin apulaisulkoministeri Hekmat Karzain vieraillessa Helsingissä toukokuussa 2017.

Suomen Kabulin edustusto korotettiin vuonna 2008 suurlähetystöksi. Afganistanilla ei ole Suomessa suurlähetystöä. Afganistan siirsi Suomen pyynnöstä huhtikuussa 2017 konsuliasioiden hoitamisen Oslon edustustosta Tukholmaan, jotta käytännön yhteistyötä voitaisiin helpottaa. Noin 3 000:lla Afganistanin kansalaisella on Suomessa oleskelulupa.

Afganistanissa työskentelevien suomalaisten enemmistö toimii Resolute Support -operaatiossa. Maassa asuu väliaikaisesti muutamia kymmeniä suomalaisia lähinnä kansainvälisten järjestöjen palveluksessa. Vuosina 2002–2014 ISAF-operaatiossa palveli yhteensä noin 2 000 suomalaissotilasta. Vuosien mittaan Afganistanissa on menehtynyt kaksi suomalaista sotilasta palvelustehtäviä suorittaessaan. Suomi on ilmaissut Afganistanille tyytymättömyytensä kuolemantapausten oikeudellisesta käsittelystä. Suomen kansalaisen sieppaus vuonna 2017 päättyi henkilön vapauttamiseen onnistuneen viranomaisyhteistyön tuloksena.

Suomen taloudelliset suhteet Afganistanin kanssa ovat vähäiset. Suomalaisyrityksillä arvioidaan olevan parhaat mahdollisuudet päästä Afganistanin markkinoille osallistumalla kehitysyhteistyöhankkeisiin liittyviin kansainvälisiin tarjouskilpailuihin. Vuonna 2016 tuonnin arvo Afganistanista oli 3,4 ja viennin arvo Suomesta 1,4 miljoonaa euroa. Suurin yksittäinen kauppavaihdon tuote ovat afgaaniturkikset, joita tuodaan Suomeen huutokaupattavaksi. Vuonna 2014 perustettu Afganistan–Suomi-kauppayhdistys edistää kaupallisia yhteyksiä.

Muuttoliikkeen hallinta

Afganistanista lähtöisin oleva muuttoliike vaikuttaa myös Suomeen. Enimmillään vuonna 2015 Eurooppaan saapui noin 213 000 afgaanitaustaista turvapaikanhakijaa, joista 5 214 tuli Suomeen. Tämän jälkeen hakijamäärät Afganistanista ovat palanneet lähemmäs aiempien vuosien tasoa. Vuonna 2017 Suomesta haki turvapaikkaa 433 Afganistanin kansalaista. Turvapaikkahakemukset käsitellään aina yksilökohtaisesti. Vuonna 2017 tehdyistä Afganistanin kansalaisia koskeneista maahanmuuttoviraston tekemistä turvapaikkapäätöksistä 651 oli myönteisiä ja 784 kielteisiä.

Suomen hallitus asetti vuoden 2015 turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa keskeiseksi tavoitteeksi palautussopimuksen solmimisen sekä tehokkaat palautukset muun muassa Afganistaniin, jotta laittomasti maassa oleskelevien joko kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden tai rikoksiin syyllistyneiden palauttaminen kotimaahan onnistuisi. Myös Euroopan unioni lisäsi muuttoliikkeen hallintaan liittyvät kysymykset omaksi prioriteetikseen Afganistanissa.

EU allekirjoitti Afganistanin kanssa lokakuussa 2016 palautuksille ja takaisinotolle raamit asettavan *Joint Way Forward* (JWF) -asiakirjan. Samalla Afganistanin hallitus sopi kahdenvälisistä palautusjärjestelyistä Ruotsin, Suomen ja Saksan kanssa. Suomen ja Afganistanin yhteisjulistus vuodelta 2016 yhteistyöstä siirtolaisuuden alalla määrittelee, kuinka palautukset toteutetaan. Suomen viranomaisten pyrkimyksenä on hallittu sekä palautettavien oikeuksia kunnioittava prosessi yhteistoiminnassa Afganistanin viranomaisten kanssa. Yhteistyösuhde Suomen ja Afganistanin viranomaisten välillä on muodostunut toimivaksi.

Suomen viranomaiset kannustavat ensisijaisesti vapaaehtoista paluuta, jota tuetaan rahallisesti. Sisäministeriö on syyskuussa 2017 antamallaan asetuksella nostanut vapaaehtoisen paluun avustusta. Tavallisissa tapauksissa Afganistaniin palaava saa tukea 2 500 euroa. Vuonna 2016 yhteensä 144 afgaania palasi Suomesta kotimaahansa vapaaehtoisesti. Viimeisimmän saatavilla olevan tilastotiedon mukaan marraskuuhun 2017 mennessä yhteensä 43 afgaania oli palannut kotimaahansa vapaaehtoisesti.

Vuonna 2016 palautettiin poliisiin saattamana 18 afgaania. Marraskuuhun 2017 mennessä palautettuja oli yhteensä 54. Palautuksia on suoritettu sekä kaupallisilla reittilennoilla että poliisiin varaamilla lennoilla. Paluun jälkeen vastuu henkilöistä siirtyy paikallisille viranomaisille. Palautetuilla on mahdollisuus saada välitöntä kotiutumistukea IOM:n kautta. Mainitut luvut on syytä suhteuttaa Afganistanissa käynnissä olevaan laajempaan muuttoliikkeeseen. Vuosina 2016 ja 2017 sadattuhannet afgaanit ovat palanneet vapaaehtoisesti naapurimaista. Suomi tukee siirtolaisuuden mahdollistavien järjestelmien kehittämistä sekä pakolaisten ja Euroopasta palaavien afganistanilaisten työllistymismahdollisuuksia Afganistanissa YK-järjestöjen kautta.

Maahanmuuttovirasto on päivittänyt Afganistanin turvallisuustilannetta koskevan katsauksen joulukuussa 2017. Maa kokonaisuudessaan ei ole sotatilassa, eivätkä maan yleiset olosuhteet ole peruste myöntää kansainvälistä suojelua. Väkivallan taso on kuitenkin noussut aiempaa useammalla alueella äärimmäisen korkealle tasolle. Afganistanissa tiettyjen alueiden tilanne on sellainen, että näille alueille ei palauteta ketään. Joissain tapauksissa henkilöllä on mahdollisuus palata kotimaansa toiseen osaan ja elää siellä rauhassa. Arvioita turvallisuustilanteista turvapaikkahakemusten yhteydessä tehdään ajantasaisin tiedoin, vaikka julkisia raportteja ja katsauksia ilmestyy muutamia kertoja vuodessa.

Maahanmuuttoviraston tekemään turvapaikkahakemuksen päätökseen vaikuttaa ajantasainen, ratkaisuhetken maatieto. Jos tilanne hakijan lähtömaan osalta muuttuu, tämä huomioidaan ratkaisukäytännössä. Jos hakijan tai hänen kotimaansa tilanne muuttuu valitusvaiheessa, arvio hallinto-oikeus muuttuneen tilanteen mukaan tehdessään oman päätöksensä. Maahanmuuttoviraston tekemä maalinjaus on oikeudellinen arvio siitä, voidaanko turvapaikanhakija, jolla ei ole yksilöllisiä perusteita, palauttaa kotiseudulleen. Maalinjaukset tehdään ajantasaisen maatiedon perusteella sekä tuomioistuinten päätökset huomioon ottaen.

Vaikka Maahanmuuttovirasto seuraa turvapaikanhakijoiden lähtömaiden turvallisuustilannetta säännöllisesti, painotetaan yksittäisen henkilön turvapaikkahakemuksessa yksilöllisiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun perusteita. Jokaisen turvapaikanhakijan kohdalla arvioidaan erikseen, tarvitseeko juuri tämä henkilö suojelua ja voiko juuri tämä henkilö palata kotimaahansa sillä hetkellä.

Kehitysyhteistyö

Kehitysrahoitus

Afganistanin kehitysrahoitus on vahvistettu säännöllisesti järjestettävissä avunantajakonferensseissa. Brysselin konferenssissa vuonna 2016 Suomi sitoutui muiden avunantajien kanssa Afganistanin reformiagendan rahoitukseen vuosille 2017–2020. Suomen sitoumus on 111 miljoonaa euroa, eli lähes 28 miljoonaa euroa vuodessa.

Suomen kehitysrahoitus koostuu kehitysyhteistyöstä, humanitaarisesta avusta, humanitaarisesta miinanraivaustoiminnasta, tuesta suomalaisille kansalaisjärjestöille sekä siviilikriisinhallinnasta. Suomen tuki kanavoidaan pääasiassa Maailmanpankin ja YK:n operatiivisten järjestöjen kautta, jotka kykenevät toimimaan Afganistanissa kattavasti. Avun tuloksellisuus varmistetaan hyödyntämällä järjestöjen kokemusta hauraista valtioista ja seuraamalla rahaliikennettä tarkasti.

Suomen kehityspoliittisen selonteon (2016) mukaisesti Suomi painottaa paikallista omistajuutta ja vastuuta. Myös hauraissa valtioissa toteutettavan kehitysyhteistyön lähtökohtana ovat valtion omat kansalliset kehityssuunnitelmat. Suomen ja Afganistanin välisen kumppanuussopimuksen mukaisesti Suomi ohjaa kehitysrahoituksestaan vähintään puolet yhteisrahoitusmekanismien kautta osaksi Afganistanin kansallista budjettia ja suuntaa 80 % tuestaan Afganistanin valitsemien kansallisten prioriteettiohjelmien mukaisesti. Tavoitteena on tukea maan budjetti- ja verotusjärjestelmän kehittymistä sekä viranomaisten kykyä kehittää toimintaansa.

Kuluneiden viidentoista vuoden aikana suurimmat parannukset ovat koskeneet koulutus- ja terveydenhoitosektoreita. Naisten ja lasten asema on parantunut: ihmisoikeuskomissio AIHRC:n

raportin mukaan imeväiskuolleisuus on vähentynyt 47 % vuoden 2013 jälkeen. Opetusministeriön mukaan koulun aloittavista lapsista jo noin 40 % on tyttöjä, kun 2000-luvun alussa tytöt eivät voineet käydä koulua lainkaan. Sananvapaus on lisääntynyt: *Human Rights Watchin* mukaan nykyään Afganistanissa ilmestyy satoja mediajulkaisuja vuosittain, kun 2000-luvun alussa julkaisujen määrän saattoi laskea yhden käden sormin. Maailmanpankin mukaan yksityisen sektorin toimintaedellytykset ovat parantuneet ja on tehty merkittäviä lainsäädännön uudistuksia.

Suomen humanitaarinen apu Afganistanille on 400 000 euroa vuonna 2018 ja se ohjataan Punaisen Ristin kautta. Humanitaarista apua on edellisinä vuosina kanavoitu pääasiassa UNHCR:n ja WFP:n kautta, ja se on painottunut maan sisällä siirtymään joutuneiden ja maahan palanneiden pakolaisten suojeluun ja avustamiseen. Vuodesta 2002 Suomi on antanut humanitaarista apua Afganistanille yhteensä 30 miljoonaa euroa.

Kehitysyhteistyön painopisteet

Afganistanin kehitystä ohjaa itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen tähtäävä niin maan hallitusta kuin kansainvälisiä kumppaneitakin sitova kehitysohjelma (*Self-Reliance through Mutual Accountability Framework*), jonka tavoitteet vahvistettiin Brysselin konferenssissa. Maan hallitus on edistynyt tavoitteissaan tukea yksityisen sektorin kasvumahdollisuuksia ja verotuspohjan laajentamista, mutta jatkokehitykseen vaikuttavat epävarma turvallisuustilanne ja voimakas väestönkasvu.

Suomi tukee Afganistanissa kolmea temaattista kokonaisuutta: 1) oikeus- ja turvallisuussektorin uudistaminen, mukaan lukien poliisin kehittäminen, 2) koulutus- ja terveystalouden kehittäminen sekä niiden saatavuuden parantaminen, 3) talouden perustan kehittäminen erityisesti maaseudulla.

Suomen kehitysyhteistyön tavoitteita Afganistanissa ovat naisten ja tyttöjen aseman vahvistaminen, ihmisoikeuksien ja tasa-arvon edistäminen, yhteiskunnan demokraattisuuden ja toimintakyvyn vahvistaminen, siirtolaisuuden hallinta sekä korruption vastaisen taistelun tukeminen. OECD:lle raportoitavien tilastojen mukaan 81 % Suomen kehitysyhteistyöstä Afganistanissa on suunnattu kokonaan tai osaksi tasa-arvotyöhön.

Maailmanpankin hallinnoima jälleenrakennusrahasto (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF*) on Afganistanin suurin kehitysinstrumentti ja Suomen päärahoituskanava. Kymmenen miljoonan euron vuosittaisen maksuosuutensa ansiosta Suomi on rahaston strategiaryhmän jäsen, mikä antaa Suomelle mahdollisuuksia vaikuttaa rahaston strategiisiin ja kehityspoliittisiin päätöksiin. ARTF tarjoaa avunantajille rahoitusmekanismin, joka tukee Afganistanin budjettia ja kansallisia investointiohjelmia. Viimeisimmässä Afganistan-ehdossa (2014) ARTF on arvioitu toimivaksi budjettituen rahoitusmekanismiksi.

Suomi on myötävaikuttanut siihen, että Maailmanpankin raportointi on läpinäkyvämpää ja tuloskeskeisempää. Lisäksi on kiinnitetty huomiota Maailmanpankin henkilökunnan vahvempaan läsnäoloon Afganistanissa. Muiden Pohjoismaiden kanssa Suomi on ajanut naisten aseman parantamiseen tähtäävien tavoitteiden lisäämistä ARTF-rahoituksen kannustimiin ja pitänyt yllä vaatimusta tasa-arvon edistämisestä rahoituksen ehtona. ARTF:n tasa-arvotyöryhmän työn tuloksena yli 70 % rahaston ohjelmissa huomioidaan tasa-arvonäkökulma. ARTF-rahoituksen avulla on kehitetty kylätason demokratiaa ja hallintoa, edistetty maaseudun elinkeinoedellytyksiä sekä parannettu perusopetuksen tasoa.

Suomen toiseksi suurin Afganistanin budjettia tukeva yhteisrahoituskanava on YK:n kehitysohjelman (UNDP) hallinnoima laki- ja oikeusrahasto (*Law and Order Trust Fund, LOTFA*), joka tukee poliisin siviiliorganisaation kehittämistä ja poliisien palkanmaksua. LOTFA:n kautta on tuettu perheväkivallan vastaista toimintaa ja naispoliisien verkostoitumista sekä perustettu hätänumerokeskuksia. Suomen tavoitteena on lisätä naispoliisien määrää ja mahdollisuuksia edetä urallaan. Naispoliiseja on alle kolme prosenttia poliisin kokonaisvahvuudesta ja naisten osuuden

kasvattaminen on hidasta. Suomi on toistuvasti vaatinut puuttumista seksuaalisen häirinnän tapauksiin. Yhdysvaltain Afganistan-tarkastusvirasto SIGAR:n ja ihmisoikeuskomissio AIHRC:n mukaan sukupuoleen perustuva häirintä on yleistä ja vanhoilliset asenteet hitaita muuttaa. Lisäksi naisille soveltuvista työ-, majoitus- ja koulutustiloista on pulaa.

Suomen rahoittamia kehityshankkeita toteuttavat YK-järjestöistä UNICEF, UNESCO, UNDP, UNODC ja UN Women. Suomen tuella kymmenentuhannet naiset ovat saaneet peruslukutaidon ja jatkavat työllistymiseen tähtäävässä lukutaito-opetuksessa. Koulujen saniteettitilojen rakentaminen on edesauttanut tuhansien tyttöjen koulunkäyntiä. Suomen tuella on ollut merkittävä osuus Afganistanin kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman laatimisessa ja toimeenpanemisessa. Työryhmän puheenjohtajuus on jaettu paikallisen kansalaisjärjestön ja Suomen suurlähetystön välillä. Suomen tuella on ollut merkittävä vaikutus Afganistanin 1325-toimintaohjelman valmistumiselle vuonna 2015, ja Suomi on pystynyt tukemaan Afganistanin omaa omistajuutta asiassa.

Suomen tuella on saavutettu hyviä tuloksia lisääntymisterveyden ja perhesuunnittelun saralla *Marie Stopes International* -järjestön klinikoiden sekä Punaisen Ristin kansainvälisen komitean työn avulla. MSI:n hanke kasvattaa laadukkaiden seksuaali-, lisääntymis-, äitiys- ja lapsiterveyden palveluiden saatavuutta ja kysyntää sekä ihmisten tietoisuutta seksuaali- ja lisääntymisterveydestä. MSI työskentelee yhteistyössä paikallisten vaikuttajien, uskonnollisten johtajien ja heidän vaimojensa kanssa. Vuonna 2016 Suomen rahoittamilla klinikoilla kävi yhteensä 122 200 asiakasta.

Afganistanin perustuslakiin perustuva riippumaton ihmisoikeuskomissio (*Afghanistan Independent Human Rights Commission*, AIHRC) on maan tärkein ihmisoikeustoimija. Suomen tuen avulla komissio seuraa maan ihmisoikeustilannetta ja antaa suoraa tukea kansalaisille. AIHRC on perustanut Afganistaniin 14 alueellista ihmisoikeustoimistoa ja yli puoli miljoonaa ihmistä on saanut koulutusta ihmisoikeuksiin liittyen, 44 % heistä naisia. AIHRC on saavuttanut kansalaisten luottamuksen ja sen työn merkittäviä saavutuksia on yksittäisten ihmisoikeusrikkomustapausten käsitteleminen.

Suomi tukee UNDP:n uutta hanketta, jonka tavoitteena on luoda työpaikkoja Afganistanissa oleville paluumuuttajille ja maan sisäisille pakolaisille. Hanke käynnistyy Suomen rahoituksella vuoden 2018 aikana Pakistanin vastaisella rajalla Nangarharin maakunnassa, jossa pakolaisten osuus asukkaista on huomattavan korkea.

Afganistanin miinatilanne on yksi maailman vaikeimmista. Raivaamattomia miinoja on edelleen useita miljoonia. Suomi on tukenut Afganistanin miinanraivausta vuodesta 1991. Suomen nykyinen tuki kohdennetaan YK:n (*UN Mine Action Service*) ja brittiläisen *HALO Trust* -järjestön kautta. Suomen avustuksella tuetaan miinatoiminnan koordinaation siirtämistä YK:lta Afganistanin viranomaisille.

Afganistanin mineraalivarojen tulevalle hyödyntämisellä arvioidaan olevan maan talouden ja yhteiskunnallisen kehityksen kannalta merkittävä vaikutus. Suomen Geologian tutkimuskeskus (GTK) tekee koulutusyhteistyötä afganistanilaisen vastinparinsa kanssa ja kehittää osaamista malminetsintätekniikoissa.

Vaikuttavuuden ja lähestymistavan arviointi

Hauraassa konfliktivaltiossa kehityksen aikaansaaminen on hidasta ja riskialtista. Kehitysohjelmien toimeenpanossa kohdataan usein viiveitä ja esteitä, jonka seurauksena sekä tavoitteita että toteutusta on sopeutettava eteen tulevien olosuhteiden perusteella, ja tavoitteiden saavuttaminen kestää suunniteltua kauemmin.

Suomi on valinnut tukemansa kehitysyhteistyöhankkeet ja järjestöt niiden kehitysvaikutusten perusteella. Suomen kehitysrahoitus ohjataan 90-prosenttisesti Maailmanpankin ja YK:n järjestöjen kautta. Näillä organisaatioilla on resurssit ja kanavat tulokselliseen toimintaan vaikka

turvallisuustilanne, hallinnon alhainen kapasiteetti ja korruption uhka aiheuttavatkin huomattavia riskejä toiminnalle ja tulosten kestävyydelle. Kansainvälisillä organisaatioilla on myös riskialttiissa ympäristössä tarvittava kapasiteetti selvittää mahdolliset väärinkäytösepäilyt. Tämän ansiosta Suomen tukemat hankkeet ovat toistaiseksi välttyneet vakavilta väärinkäytöksiltä.

Avun tuloksellisuutta seurataan maaohjelmasta vuosittain laadittavan tulosraportin avulla ja siihen kiinnitetään enenevissä määrin huomioita. Tukea ehdollistetaan aiempaa enemmän, hallitukselta edellytetään voimakkaampia toimenpiteitä korruption kitkemiseksi ja hallinnon rakenteiden uudistamiseksi. Kehitysyhteistyövarojen käyttöä seurataan raportoinnin, hankevierailujen ja riippumattomien arviointien keinoin.

Suomen kehitysavun määrää ja tavoitteita arvioidaan säännöllisin väliajoin Suomen ja Afganistanin välisissä korkean tason kokouksissa. Kehitysyhteistyö Afganistanille arvioitiin edellisen kerran vuonna 2014. Suomi on vähentänyt kehityshankkeidensa lukumäärää. Arviointiraportissa todettiin Suomen avun olevan tehokasta ja esitettiin kehittämisalueeksi muun muassa riskienhallinnan seuranta. Kehitysyhteistyöstä suoritetaan seuraava arviointi ennen vuonna 2020 annettavia uusia sitoumuksia. Tällöin jatkotuen laadusta ja määrästä voidaan tehdä arviointiin perustuvia päätöksiä.

Suomi on aktiivinen toimija Afganistanin hallituksen ja avunantajayhteisön välisessä yhteistyössä. Erityisesti koordinaatio Nordic+ (Pohjoismaat ja Alankomaat) -ryhmittymän kesken on tiivistä. Yhteistyön etuna on tavoitteiden, kuten naisten ja lasten oikeuksien sekä korruptionvastaisen toiminnan, tehokkaampi edistäminen sekä taakanjako seurantavastuita jakamalla ja tiedonvaihdon avulla. Vuoden 2014 arvioinnin mukaan Suomi vaikuttaa osana Nordic+ -ryhmää tehokkaimmin naisten ja lasten oikeuksien edistämiseksi.

Kehitysyhteistyön riskit ja niiden hallinta

Toimintaolosuhteet Afganistanissa ovat vaikeat. Kestävien kehitystulosten saavuttaminen on pitkä prosessi. Kehitysyhteistyön tuloksellisuuden kannalta keskeiset riskit ovat: 1) epävakaata turvallisuustilanne, 2) poliittinen epävakaus, minkä seurauksena kansalliset kumppanit vaihtuvat usein ja virkamieshallinnon osaamisen rakentaminen on hidasta, 3) laajamittainen korruptio ja 4) yhteiskunnan epätasa-arvoisuus, joka heikentää mahdollisuuksia tukea kaikkein heikoimmassa asemassa olevia avuntarvitsijoita, kuten etnisiin vähemmistöihin kuuluvia naisia, vammaisia ja vanhuksia.

Suomi arvioi jatkuvasti Afganistanin toimintaympäristöä. Keskeinen merkitys riskien tunnistamiseksi ja hallitsemiseksi on Suomesta lähetetyn henkilökunnan läsnäololla Kabulissa. Suomi osallistuu avunantajakoordinaatioon, jossa jaetaan tilannetietoa, riskianalyyskejä sekä tulosarviointia. Ohjelmasuunnittelussa Afganistanissa korostetaan kykyä mukautua olosuhteiden muutoksiin. Vuoden 2014 arviointiraportissa todetaan, että yhteisrahoitusjärjestelyt vähentävät Suomen toimintaan kohdistuvia riskejä ja jakavat toimintakuluja. Avunantajat yhdessä tukevat maan omia toimia vahvistaa hallinnon vastuullisuutta sekä kehittää läpinäkyviä ja korruptiota estäviä toimintatapoja.

Osallistumisen lisääminen Naton sotilaalliseen *Resolute Support* -kriisinhallintaoperaatioon

Operaation keskeinen sisältö ja tavoitteet

RS-operaatio Afganistanissa käynnistyi 1.1.2015. Samalla päätettiin vuodesta 2001 käynnissä ollut ISAF-operaatio. Operaation päättämiseksi oli ratkaiseva rooli siinä, että turvallisuusvastuu siirrettiin vaiheittain Afganistanin omille turvallisuusviranomaisille, alkaen vuodesta 2011 ja päättyen täyteen turvallisuusvastuun siirtoon vuoden 2014 lopulla. ISAFin antaman tuen ja koulutuksen myötä Afganistanin turvallisuusviranomaisten osaaminen ja toimintakyky vahvistuivat merkittävästi.

RS-operaatiossa keskeisenä lähtökohtana on alusta alkaen ollut, että turvallisuusvastuu on siirretty Afganistanin omille turvallisuusjoukoille – armeijalle ja poliisille. Tässä on saavutettu konkreettisia tuloksia. RS-operaation tavoitteena on Afganistanin turvallisuusjoukkojen ja -rakenteiden saattaminen sellaiselle tasolle, että ne pystyvät lopulta itsenäisesti ja uskottavasti pitämään maan turvallisuustilanteen vakaana hyvän hallinnon periaatteita noudattaen ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

Operaatiosuunnitelma korostaa turvallisuusjoukkojen toiminnallisen kestävyuden kehittämistä ja kykyä estää terroristien toiminta sekä suojella paikallista väestöä. Koulutus- ja neuvonantotehtäviä toteutetaan ministeriöiden ja kansallisten instituutioiden tasolla, asevoimissa armeijakuntatasolla ja poliisivoimissa alueellisten johtoportaiden tasolla. Operaatio edistää YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) tavoitteiden toimeenpanoa.

Vuonna 2014 tapahtuneen ISAF-operaation päättymisen myötä Afganistanin turvallisuustilanne on heikentynyt. RS-operaatio on toteuttanut sille asetettuja tehtäviä Afganistanin turvallisuusjoukkojen tukemiseksi, mutta heikentynyt turvallisuustilanne ei mahdollistanut operaation supistamista ja lakkauttamista suunnitellusti vuoden 2016 lopussa. Operaatioon osallistuvat maat ovat päätyneet tilannearviossaan siihen johtopäätökseen, että operaatiota on jatkettava alkuperäistä suunnitelmaa pidempään ja operaatiota on vahvistettava, jotta päästäisiin kestävämmän rauhan tielle ja vakauttamaan Afganistanin turvallisuustilannetta. Suomi jakaa tämän arvion.

Naton Varsovan huippukokouksessa heinäkuussa 2016 operaatiota päätettiin jatkaa ehtoperustaisesti ilman määriteltyä kestoä. Operaation kokonaisvahvuudesta (14 600) suurimmat joukkomäärät tulevat Yhdysvalloista (noin 10 000), Italiasta, Georgiasta, Romaniasta, Saksasta, Turkista ja Isosta-Britanniasta. Suomi osallistuu operaatioon noin 40 sotilalla.

RS-operaatiosta puuttuu joukkoja ja niitä pyritään lisäämään. Naton puolustusministerikokouksessa 9.11.2017 käytyyn keskusteluun operaatiosta osallistui kaikkien 39 operaatioon osallistuvien maiden, mukaan lukien Suomen, puolustusministerit. Pääsihteeri Stoltenberg ilmoitti kokouksen yhteydessä, että Nato tulee lisäämään joukkojen määrää operaatiossa noin 16 000 sotilaaseen. Yhteensä 27 operaatioon osallistuvaa maata ilmoitti nostavansa joukkojensa määrää lähikuukausien aikana. Pääsihteeri Stoltenberg on 20.4.2018 päivätyllä, puolustusministeri Niinistölle osoitetulla kirjeellään esittänyt toiveen, että Suomi tarkastelisi myönteisesti osallistumisen vahvistamista RS-operaatiossa. Yhdysvallat on ilmoittanut jatkavansa osallistumista tarvepohjaisesti. Yhdysvaltojen tavoitteena on, että Naton huippukokouksessa heinäkuussa 2018 RS-operaatioon osallistuvat maat sitoutuisivat jatkamaan tukeaan vuoteen 2024 saakka.

Operaation luonne, vaativuus ja oikeusperusta

Operaation luonne, vaativuus ja oikeusperusta esiteltiin valtioneuvoston eduskunnalle vuonna 2014 antamassa selonteossa. Suomen osallistumista operaatioon on pidettävä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (2006/211) 3 §:ssä tarkoitettulla tavalla sotilaallisesti erityisen vaativana.

Neuvonanto-, koulutus- ja tukioperaatio RS:n oikeusperusta on Afganistanin hallituksen kutsu. Naton ja Afganistanin hallituksen välisen joukkojen oikeudellista asemaa koskevan SOFA-sopimuksen mukaan Naton joukkojen läsnäolo Afganistanissa hyväksytään. Afganistan on tämän jälkeen hyväksynyt kumppanimaat, ml. Suomen, operaatiokumppaneiksi Naton ja Afganistanin välisellä kirjeenvaihdolla. Suomen ja Naton välinen osallistumis- ja rahoitusjärjestelyjä koskeva sopimus tehtiin kirjeenvaihdolla 30.12.2014. Kirjeenvaihdolla Naton ja Afganistanin välinen SOFA-sopimus ulotettiin koskemaan myös Suomea operaatiokumppanina.

RS-operaatiota edeltänyt ISAF-operaatio toimi Afganistanissa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1386 perustuvalla mandaatilla (YK:n peruskirjan VII luku).

Kansainvälisöikeudellisesti RS-operaatio ei edellyttänyt YK:n turvallisuusneuvoston mandaattia, koska kyseessä on neuvonanto-, koulutus- ja tukiooperaatio, jolle on isäntämaan suostumus. Joulukuussa 2014 YK:n turvallisuusneuvosto ilmaisi yksimielisesti tukensa RS-operaatiolle päätöslauselmalla 2189. Päätöslauselmassa korostetaan kansainvälisen tuen tärkeyttä Afganistanin vakaudelle.

Operaation voimankäyttövaltuudet mahdollistavat voimankäytön itsepuolustukseen, oman toiminnan suojaamiseen ja tehtävien toteuttamiseksi. Voimankäytössä pitäydytään neuvonanto- ja koulutustoimintatehtävän kannalta välttämättömiin voimakeinoihin, jotka ovat suhteessa tehtävään (vähimmäisvoimankäytön periaate). RS-operaatio ei tue Afganistanin turvallisuusjoukkojen omia operaatioita suorituskyvyillä muutoin kuin poikkeustilanteissa, kuten operaation mandaatin tai henkilöstön suojelemiseksi.

Operaation turvallisuustilanne ja riskiarvio

Afganistanin yleinen turvallisuustilanne on edelleen hauras. Pääkaupunki Kabuln turvallisuustilanne jatkuu heikkona. Terroristien kohteita ovat hallinto ja turvallisuusjoukot, mukaan lukien ministeriöt, oikeusistuimet ja poliisiasemat sekä kansainvälisen yhteisön kohteet, kuten RS:n tukikohdat ja suurlähetystöt. Kapinallisten keinovalikoimaan Kabulissa kuuluvat räjähdeseikut, autopommit, itsemurhahyökkäykset, suora-ammuntatuli, epäsuora tuli, pienoislennokki- ja kopteritoiminta sekä eri elementtejä yhdistelevät monimuotohyökkäykset. Osa aiempien iskujen kohteista on sijainnut *Green Zone* -turvallisuusvyöhykkeen sisällä tai välittömässä läheisyydessä.

Pohjois-Afganistanin turvallisuustilanteessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Pohjois-Afganistanin kapinallistoiminnan painopisteitä ovat Kunduzin, Baghlanin ja Faryabin maakunnat. Balkhin maakunnan kapinallistoiminta on lisääntynyt vuoden 2017 aikana. Kapinallistoiminta painottuu Mazar-e-Shariffin länsipuoliselle alueelle sekä vähemmissä määrin pohjoiseen. Mazar-e-Shariffin kaupungissa kapinalliset ovat pystyneet toteuttamaan vain yksittäisiä iskuja.

Suomen osallistuminen: osallistumismuoto, tavoitteet ja vaikutus puolustuskyvyn kehittämiseen

Suomen RS-operaatioon osallistumisen painopiste on neuvonantajatoiminnassa, joka sisältää varsinaisen neuvonantajatoiminnan ja sen suojaamiseen tarkoitettun omasuojahenkilöstön (*Guardian Angels*). Tämän lisäksi Suomen osallistuminen käsittää osallistumisen operaation esikuntatehtäviin sekä tarvittavan kansallisen tuen ja huollon.

Neuvonantajatoimintaa toteutetaan tällä hetkellä pääosin pohjoisella alueella, Mazar-e-Sharifissa, Afganistanin armeijan 209. armeijakunnan esikunnassa. Kabuln alueella Suomen osallistuminen käsittää esikuntaupseereita, neuvonantajia ja neuvonantajien omasuojaryhmän.

Operaatioissa on vajetta sekä neuvonantajista että omasuojajoukoista. Suomen olisi mahdollista vahvistaa osallistumistaan asettamalla operaatioon jääkärijoukkue, neuvonantajia ja kouluttajia sekä esikuntahenkilöstöä, sisältäen myös tarvittavan omasuojan.

Suomen osallistuminen on tarkoitus keskittää Saksan johtamalle pohjoiselle komentoalueelle Mazar-e-Sharifiin, jossa Suomella on valmiit kansallisen huollon vaatimat tukeutumisjärjestelmät, sopimukset ja tukikohtarakenteet. Samalla Suomen osallistumiselle RS-operaatioon muodostuu selkeä alueellinen ja toiminnallinen painopiste.

Suomen osallistumisvahvuuden nostaminen noin 60 sotilaaseen olisi mahdollista toteuttaa 1.1.2019 alkaen. Joukkovahvuuden nostaminen noin 60 sotilaaseen mahdollistaa tarkoituksenmukaisten joukkokokonaisuuksien muodostamisen sekä suomalaisen joukon johtamisen, huollon, hallinnon ja kansallisen tuen järjestämisen olosuhteiden edellyttämällä tavalla. Pysyvä läsnäolo olisi enintään 60 sotilasta. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa 1.6.2018 käsiteltiin Suomen

RS-osallistumista ja linjattiin joukkovahvuuden nostamisesta noin 60 sotilaan vahvuuteen. Osallistuminen kehittäisi kansallisen puolustuksen suorituskykyjä. Kokemuksia saataisiin muun muassa operoinnista vaativassa kriisinhallinnassa ja vaativissa neuvonantotehtävissä.

Suomen osallistumisesta RS-operaatioon aiheutuvat kustannukset

Suomi on osallistunut RS-operaatioon sen alusta 1.1.2015 lähtien, aluksi noin 80 sotilaan vahvuisella joukolla. Tasavallan presidentin 17.12.2015 tekemän päätöksen myötä Suomi jatkoi osallistumistaan RS-operaatioon Naton aiemman suunnittelun mukaisella tavalla pitäen joukon kokonaisvahvuuden noin 40 sotilaassa. Suomella on tällä hetkellä operaatioissa noin 30 sotilasta, joista noin 20 Kabulissa ja noin 10 Saksan johtamalla pohjoisella komentoalueella. Suomi harkitsee 2–4 esikuntaupseerin sijoittamista pohjoiselle komentoalueelle syksyllä 2018 pidettävien Afganistanin parlamenttivaalien ajaksi.

Vuoden 2018 sotilaallisen kriisinhallinnan kustannuksiin Afganistanissa on budjetoitu talousarviossa 11 miljoonaa euroa, mikä mahdollistaa osallistumisen toteuttamisen voimassa olevan osallistumispäätöksen mukaisesti noin 40 sotilaalla. Näistä määrärahoista ulkoministeriön pääluokasta (mom. 24.10.20) on 5,6 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön (mom. 27.30.20) 5,5 miljoonaa euroa.

Suomen on mahdollista vahvistaa osallistumistaan nostamalla osallistumistaso noin 60 sotilaaseen 1.1.2019 alkaen ja keskittäen osallistuminen pohjoiselle komentoalueelle Mazar-e-Sharifiin. Operaatioon asetettaisiin kevennetty jääkärijoukkue, neuvonantajia, kouluttajia ja esikuntahenkilöstöä. Suomen vahvuuden kasvattaminen vastaisi Suomen aktiivista osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan ja Suomen asemaa Naton edistyneenä kumppanina.

Kustannusarvio osallistumisesta 60 sotilaalla vuonna 2019 on yhteensä 16,205 miljoonaa euroa, mistä ulkoministeriön pääluokassa (mom. 24.10.20) noin 8,330 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokassa (mom. 27.30.20) noin 7,875 miljoonaa euroa. Ulkoministeriön pääluokassa rotaatiokoulutuksen kustannukset olisivat noin 0,9 miljoonaa euroa, mikä katettaisiin sotilaallisen kriisinhallinnan momentin (24.10.20) käyttösuunnitelman kohdasta ”yhteiset menot”. Vahvuuden nostamiseen on varauduttu julkisen talouden suunnitelmassa 2019–22, ja se voidaan näin ollen toteuttaa ulko- ja puolustusministeriöiden pääluokissa sotilaallisen kriisinhallinnan momenteilla kehysten puitteissa.