

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 18/2014 vp

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Afganistanin tilanteesta, Suomen kokonaistuesta Afganistanille ja Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon "Resolute Support"

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä marraskuuta 2014 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon Afganistanin tilanteesta, Suomen kokonaistuesta Afganistanille ja Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon "Resolute Support" (VNS 8/2014 vp).

Toimenpideoito

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavan aloitteen:

— TPA 14/2011 vp — Jyrki Yrttiaho /vr ym:
Suomalaisten sotilaiden kotiuttaminen Afganistanista.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PuVL

12/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- puolustusministeri Carl Haglund, erityisasiantuntija Rasmus Hindrén ja erityisasiantuntija Sanna Laaksonen, puolustusministeriö
- johtaja, everstiluutnantti Juha Kurenmaa ja majuri Veli-Matti Kemppilä, pääesikunta
- osastopäällikkö Elina Kalkku, apulaisosastopäällikkö Timo Kantola, yksikön päällikkö Kaija Suvanto, kehityspolitiikan neuvonantaja Olli Ruohomäki ja ulkoasiainsihteeri Juha Mustonen, ulkoasiainministeriö
- Special Representative for Afghanistan and Pakistan, Michael Koch, Federal Foreign Office, Germany
- Human Rights and Gender Adviser Sari Kouvo, European External Action Service.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdanto

Käsittelyssä olevan selonteon tarkoituksena on

antaa eduskunnalle arvio Afganistanin tämänhetkisestä tilanteesta ja tietoja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, sekä kuulla eduskuntaa Resolute Support -operaatioon osallistumi-

sesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Valiokunta toteaa tyydytyksellä, että selonteko on kattava katsaus Suomen toiminnasta Afganistanissa. Selonteko ei tosin tullut eduskunnalle hyvissä ajoin, kuten valiokunta edellytti (UaVM 1/2012 vp), mutta tähän vaikutti ennen kaikkea RS-operaation suunnittelun viivästyminen. Selonteossa käsitellään laajasti mm. Afganistanin myönteistä kehitystä ilmentäviä mittareita. Valiokunta huomauttaa, että selonteon tilanearvio on kokonaisuudessaan varsin optimistinen maan todellinen tilanne huomioon ottaen, erityisesti kun tulevaisuuden suhteen korostetaan kautta linjan monia epävarmuustekijöitä ja riskejä.

Selonteossa on joitakin merkittäviä puutteita. Maan yhteiskunnallista tilaa ja erityisesti etnisten ja uskonnollisten näkökohtien merkitystä olisi ollut hyvä tarkastella laajemmin, koska ne ovat historiallisesti ja myös tulevaisuudessa merkittäviä tekijöitä ratkaisun löytymisessä. Selonteko ei sisällä arviota kansainvälisen avun tuloksellisuudesta suhteessa kehitysyhteistyötoimintaan muissa hauraimissa valtioissa. Tällainen vertailu olisi tuonut ilmi sen, miten riskialttiissa ympäristössä on tässä tapauksessa voitu saada tuloksia. Toiminnan epäonnistumisia tai virhearviointoja siinä ei käsitellä lainkaan. Terrorismin, korruption ja huumeiden vastaisen toiminnan epäonnistumisen syistä olisi ollut välttämätöntä sisällyttää tarkempi analyysi tulevaisuuden toiminnan kehittämistä silmällä pitäen. Selonteosta puuttuu kriisinhallinnan osalta kriittinen arvio operaation opetuksista (lessons learned) Suomen kriisinhallinnan näkökulmasta.

Yli kymmenen vuotta kestänyt toiminta ja operaation luonteen muuttuminen kehitysyhteistyöpainotteiseksi olisi ollut hyvä tilaisuus käsitellä kriittisesti ja syvällisemmin näitä näkökohtia. Ne olisivat tuoneet eduskunnan käsittelyn pohjaksi tarpeellista lisäarvoa, jotta kannanmuodostus osallistumisemme tulevasta muodoista ja tarkoituksenmukaisuudesta voidaan tehdä asianmukaisesti. Arvio olisi ollut oiva mahdollisuus tiedottamisen kannalta ja palvelut kansalaisten

tarvetta saada asiapitoista tietoa yhdestä Suomen suurimmasta kriisinhallinta- ja kehitysyhteistyöhankkeesta.

Suomi on osallistunut Afganistanin vakauttamis-, jälleenrakennus- ja kehitystoimiin vuodesta 2002 lähtien. Toiminta käynnistyi heti taliban-hallinnon kaaduttua, ja sitä on toteutettu kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön avulla. Puoltaessaan Suomen osallistumista Afganistanin tukemiseen ja ISAF-operaatioon vuonna 2001 (UaVM 19/2001 vp) ulkoasiainvaliokunta korosti, että Afganistanin jälleenrakentaminen tulee vaatimaan kansainväliseltä yhteisöltä pitkäaikaista sitoutumista. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja huumeongelman kokonaisvaltainen ratkaiseminen olivat tekijöitä, jotka valiokunnan mielestä tuli ottaa huomioon avun suunnittelussa ja toteuttamisessa. Alusta saakka valiokunta korosti, että toiminnassa tulisi kiinnittää erityistä huomiota naisten ja lasten aseman parantamiseen ja heidän oikeuksiensa kunnioittamiseen.

Valiokunnan arvion mukaan on selvää, että yhteiskunnan lujittamiseen vaadittaviin näkökohtiin ei operaation alussa kiinnitetty riittävästi huomiota sotilaallisen operaation viedessä päähuomion. Kansainväliseltä yhteisöltä puuttui Afganistanin tukemisessa alussa yhteinen strategia, johon nyt on saatu muutos kokonaisvaltaisemman lähestymistavan tultua hyväksytyksi. Valiokunta pitääkin perusteltuna, että sotilaallisen osallistumisen tasoa lasketaan asteittain osana turvallisuusvastaunsiirtoa, samalla kun Afganistanin yhteiskuntaa vahvistetaan kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan keinoin.

Afganistanin tilanne

Selonteon mukaan Afganistan on saavuttanut merkittäviä edistysaskelaita yhteiskunnallisessa ja taloudellisessa kehityksessään menneen vuosikymmenen aikana. Maassa on kyetty järjestämään valtakunnallisen ja alueellisen tason vaaleja. Afganistanin perusinfrastruktuuria on rakennettu uudelleen, terveys- ja koulutusoloja on parannettu tuntuvasti, ja tasa-arvo on kehittynyt

selvästi parempaan suuntaan vuoden 2001 tasosta. Myönteisestä kehityksestä huolimatta edistyminen tulee monilla yhteiskunnan aloilla olemaan hidasta ja turvallisuustilannetta heikentävät edelleen ääriyhmien toiminta ja rikollisuus, mutta Afganistan ei ole enää kansainvälisen terrorismin tukikohta.

Taloudellinen kehitys

Afganistan on yksi maailman köyhimmistä maista (sijalla 215/228 ja Human Development Index'ssä sijalla 175/187). Asukaskohtainen BKT on noin 700 USD, ja taloudellinen epätasaro on laajaa. Köyhyysrajan alapuolella on edelleen 36 % kansasta (1,25 USD/päivä ollessa köyhyysrajan määritelmä) ja lukutaidottomuus on yli 70%.

Maan viimeaikainen talouskehitys perustuu pitkälti kehitysavun varaan (60 % budjetista, luku ei sisällä turvallisuussektorin tukea). Avun suunta on kuitenkin laskeva mm. avun tehotuuteen liittyneiden syiden vuoksi. Talouskasvu on hidastunut viime vuosina ja on nyt 3,2 %. Arvioiden mukaan valtion budjetti on vielä vuonna 2025 noin 4 miljardia USD alijäämäinen.

Heikko turvallisuustilanne on estänyt kestävien talousrakenteiden perustamista. On huomattava, että pitkäaikainen ISAF-joukkojen maassaolo loi keinotekoisien — ja eräiden arvioiden mukaan rahankäytön osalta osin myös korruptiota voimistaneen — talouskehikon, joka osaltaan siirsi rakenteellisten uudistusten tekemistä. Afganistanin talousrakenteiden vahvistamisen, ml. budjetin perustan turvaaminen, tulee valiokunnan mielestä olla keskeisessä asemassa maan kehittämisessä. Tulojen kasvattaminen vaatii verotuksen ja tullitulojen keräämisen tehostamista ja vahvaa puuttumista korruptioon.

Suunnitelmien mukaan kaivossektorilla on merkittävää potentiaalia, mutta vasta keskipitkällä aikavälillä. Valiokunta pitää hyvänä, että Geologian tutkimuskeskus tekee koulutusyhteistyötä tavoitteena kehittää Afganistanin malminetsintägeofysiikkaa ja osaamista malminetsintätekniikoissa. Valiokunta korostaa yksityissektorin roolin vahvistamista talouden vahvistami-

nessa ja työpaikkojen luomisessa. Asiantuntijoiden mukaan maan huumeteollisuus on laajaa. Yrittäjyyttä Afganistanissa kyllä on, se on vain voitava suunnata lailliselle sektorille.

Valiokunta viittaa aikaisempiin kannanottoihinsa ruokaturvan ja maatalouden sekä naisten roolin merkityksestä kehityksessä ja painottaa maaseudun kehittämisprojektien tärkeyttä. Maatalouden osuus Bkt:stä on noin 20 % (ja laittoman huumetalouden noin 15 %, jos se huomioitaisiin Bkt:ssä).

Selonteossa ei käsitellä, millä keinoin huumetalouden osuutta voitaisiin vähentää. Tämä on selonteon selvä puute, koska huumetalous vaikuttaa monitahoisesti koko maassa. Afganistan tuottaa noin 74 % koko maailman oopiumista. Saadun selvityksen mukaan jokainen perhe on jollain tavalla kytköksissä huumetalouteen. Eräiden arvioiden mukaan taloudellisesti erittäin tuottoisan huumetuotannon supistaminen ei ole kestävä, ennen kuin sovintoprosessi saadaan aidosti liikkeelle.

Yhteiskunnallinen ja poliittinen tilanne

Valiokunta yhtyy selonteon arvioon, että poliittisten olojen vakiintuminen Afganistanissa tulee olemaan avainasemassa. Afganistanin yhteiskunnan monisäkeisyyden vuoksi (ml. etniset ryhmät, uskonto, kielet, alueet/kaupunki/maaseutu) eri väestöryhmien kyky toimia yhteistyössä on Afganistanin kehityksen kannalta välttämätöntä. Sopimisella kansallisen yhtenäisyyden hallituksen muodostamisesta vältettiin yhteiskunnan jakolinjojen syveneminen ja riski väestöryhmien välisestä konfliktista. Toisaalta vaalien tuloksen ja perustuslain sivuuttaminen poliittisesti tarpeellisella "lehmänkaupalla" lisäsi entisestään kansan epäluottamusta julkiseen valtaan, vaalijärjestelyihin ja poliitikkoihin.

Hallitusta ei ole edelleenkaan kyetty muodostamaan, ja saadun selvityksen mukaan tilanne on edelleen kriittinen. Poliittisen valtataistelun riski presidentti Ghanin kannattajien (pääosin pastuja) ja pääministeri Abdullahin kannattajien (pääosin tadzikkeja ja hazareita) on olemassa. Edessä on mm. hallituspaikoista ja keskeisistä viroista sopiminen. Valiokunta katsoo, että kan-

sallinen yhtenäisyys edellyttää myös parempaa yhteistyötä alue- ja paikallishallinnon kanssa.

Afganistanin kolme vuosikymmentä jatkuneen sodan luomien jakolinjojen ja maan etnisten ja uskonnollisten ryhmien välisten ristiriitojen liennyttäminen on pitkä prosessi, joka on vasta alkamassa. Epävirallisten valtarakenteiden ja eri heimojohtajien saaminen mukaan päätöksentekoon on tärkeää. Tämä on kuitenkin suuri haaste oikeusvaltioperiaatteen kannalta, koska perinteiset rakenteet ovat usein mm. nepotismien, korruption ja naisten epätasa-arvoisen kohtelun tukijoita.

Toisaalta on arvioitu, että tuki saavutetun kehityksen säilyttämiseen on kasvanut aiemmasta. Afganistanin nuori, koulutetumpi ja ensimmäinen sukupolvi, joka ei ole kokenut suoraa sotaa, tuo oman panoksensa yhteiskunnan rakentamiseen. Kansalaisjärjestöt keskittyvät edelleen Kabuliin ja muihin kaupunkeihin ja toimivat pääosin ulkomaisen tuen varassa.

Selonteossa on käsitelty korruptiota, sen syitä ja korruption vastaisia toimia varsin ohuesti — lähinnä muutaman yksittäisen tapauksen kautta. Tämä on selonteon selvä puute. Korruptio on mielipidemittausten mukaan kansalaisten suurimpia huolenaiheita (turvallisuuden ja työttömyyden lisäksi) ja koko yhteiskunnan, ml. kehitysavun tehokkuus, läpi ulottuva ongelma, jonka vähentäminen edistäisi monin tavoin yhteiskunnan taloudellista kehittymistä. Arvioiden mukaan korruptioon käytettiin vuonna 2012 lähes 4 miljardia USD, mikä on lähes 50 % valtion budjetista. Toiminta korruptiota vastaan on ollut tehotonta, mm. korruption vastaista lainsäädäntöä ei ole edelleenkään saatu parlamentissa läpi.

Ihmisoikeudet

Valiokunta on johdonmukaisesti kiinnittänyt huomiota ihmisoikeuksien — erityisesti naisten ja tyttöjen oikeuksien — käytännön toteutumiseen Afganistanissa. Selonteon ja kuulemisten perusteella on selvää, että ihmisoikeustilanteessa on tapahtunut paljon myönteistä kehitystä.

Valiokunta korostaa, että vapaan tiedonvälityksen kehitys on merkittävä edistysaskel.

Maassa toimii noin 20 televisiokanavaa ja arviolta 80 radiokanavaa. Tiedotusvälineiden toiminnan vapauden säilymiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota siirtymävaiheessa. Väestön lukutaidon ollessa maailman alhaisimpia radio on tehokas informaatiokanava, jonka käyttöä tulisi valiokunnan mielestä hyödyntää laajasti myös Suomen kehitysyhteistyössä esimerkiksi kansalaisten perusoikeuksista tiedottamiseen. Tämä olisi naisten oikeuksien tunnetuksi tekemisen kannalta erityisen tärkeää, koska maaseudulla toimivat edelleen laajalti kylän vanhimpien (miesten) johtamat perinteiset "käräjälaitokset" (shuria, jirgas), jotka ratkovat jopa 80 % kaikista riita-asioista — myös sharia-lakia soveltaen.

Naisten oikeuksien kirjaaminen perustuslakiin ja lakeihin on vankka pohja niiden toteutumisen mahdollistamiseksi. Käytännössä kuitenkin esimerkiksi oikeuslaitoksen toimintamahdollisuuksien ja kapasiteetin heikkous rajoittaa oikeuksien toteutumista. Naisten ja tyttöjen terveydenhoito- ja koulutusmahdollisuudet ovat lisääntyneet. Esimerkiksi koululaisten määrä on noussut 7 miljoonalla ja on nyt noin 8,3 miljoonaa, joista noin 40 % on tyttöjä. Tilanne on todellisuudessa kuitenkin edelleen erittäin huono. Köyhyys, monet perinteet ja asenteet rajoittavat perusoikeuksia. Erityisesti maaseudulla kulttuuri on edelleen vanhoillista, ja perinteet ja kulttuuri eivät kokemuksen mukaan muutu nopeasti. Pakkoavioliitot ja naisiin ja tyttöihin kohdistuva väkivalta on julmaa ja erittäin yleistä. Presidentti Ghanin sitoutuminen naisten aseman parantamiseen on hyvä, mutta ei riittävä edistysaskel. Suomen ja muiden kumppanimaiden tulee tukea naisten aseman parantamista ja edellyttää, että koko hallitus sitoutuu siihen. Valiokunta pitää tärkeänä, että Lontoossa joulukuussa 2014 pidetty ministerikonferenssi antoi täyden tuensa naisten oikeuksien edistämiseksi myös jatkossa. Valiokunta toistaa kantansa (UaVM 1/2012 vp), että ihmisoikeuksien toimeenpanon aikataulun suhteen on oltava realistinen, mutta itse tavoitteista ei tule tinkiä. Lyhyellä tähtäimellä naisten aseman turvaaminen ja parantaminen tu-

lisi pyrkiä saamaan osaksi kehityksen edistymistä seuraavia mittareita.

Turvallisuustilanne ja turvallisuusviranomaiset

Selonteon mukaan Afganistanin turvallisuustilanne säilynee ongelmallisena vielä kauan eikä sen uusi heikkeneminen ole poissuljettua. Turvallisuustilanne vaihtelee tuntuvasti eri osissa maata, etelän ja idän maakuntien ollessa vaikeimmassa asemassa. Talibanin lisäksi aseellista kapinaa Afganistanin hallintoa vastaan käy useita kansainvälisesti verkottuneita radikaali-islamistisia ääriryhmiä.

ISAFin päättyessä vuoden 2014 lopussa vastuu maan turvallisuudesta siirtyy kokonaisuudessaan Afganistanin turvallisuusjoukoille viimeisten kansainvälisten taistelujoukkojen poistuessa. Tavoitteena on, että maan turvallisuusviranomaisilla (Afganistanin turvallisuusjoukot: Afghanistan National Security Forces, ANSF) on kyky huolehtia sisäisestä turvallisuustilanteesta. Saadun selvityksen mukaan kapinallisten ei arvioida muodostavan varsinaista sotilaallista uhkaa Afganistanin hallitukselle. Toisaalta Irakin tapaus osoittaa, että ääriliikkeiden yhteistyö sekä hyvin suunniteltu operaatio voi olla todellinen ongelma myös Afganistanin turvallisuusviranomaisille.

Puolustusvaliokunta on käsitellyt laajasti maan turvallisuustilannetta lausunnossaan (PuVL 12/2014 vp), eikä ulkoasiainvaliokunnalla ole siihen huomautettavaa. Valiokunta haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota muutamaan seikkaan.

Maan turvallisuusviranomaisten kokoonpanoon ja rahoitukseen liittyy erilaisia näkökohtia. Joukkojen nykyinen vahvuus on 352 000 henkilöä, ja kokonaisvahvuuden on suunniteltu laskevan lähivuosina 228 500:aan. Supistettujen joukkojen rahoitus on vuositasolla noin 4,1 miljardia USD, josta vastaavat pääasiassa ulkomaiset avustajat vuoden 2016 loppuun saakka. On selvää, että Afganistan ei yksin kykene vastaamaan kuluista senkään jälkeen. Tämä taakanja-

ko on vielä kansainvälisen yhteisön pohdittava tarkkaan. Lisäksi on huomattava, että monien arvioiden mukaan turvallisuusjoukkojen oikein mitoitettu koko tulisi olla paljon suurempi (jopa 373 000, mutta tähän ei katsottu olevan varaa), jotta se voisi uskottavasti turvata maan turvallisuutta. Saadun selvityksen mukaan kapinalliset (erityisesti taliban) tulevat testaamaan ANSF:n kapasiteettia erittäin mittavasti heti vuoden 2015 aikana ja pyrkivät levittäytymään uusille alueille ulkomaisen tuen vähetessä. Iskut ovat lisääntyneet jo vuosien 2013 ja 2014 aikana keskittyen erityisesti paikallisiin turvallisuusviranomaisiin.

Toinen merkittävä tekijä on, miten turvataan turvallisuusviranomaisten lojaliteetti ja yhtenäisyys. Yhtenäisyyden ylläpitäminen eri etnisten ryhmien välillä arvioidaan olevan erityisen vaikeaa armeijassa, jonka johtoportaassa on paljon tadzikkeja Pohjois-Afganistanista. Vaalien jälkeisessä pattitilanteessa armeijassa oli saadun selvityksen mukaan tiettyä liikehdintää Ghania vastaan. ANSF:n henkilöstön luotettavuus on sidoksissa hallituksen kykyyn johtaa toimintaa sekä maksaa joukoille palkkaa. Myös ANSF:n suunniteltu joukkojen vähentäminen voi olla riski, kuten puolustusvaliokunta huomauttaa. 100 000 koulutettua mutta työtöntä turvallisuusmiestä on oiva rekrytointikohde kapinallisille, jotka saavat rahoitusta maan ulkopuolelta.

Ns. reintegraatioprosessin tavoitteena on irtottaa rivitaistelijat kapinallisten riveistä tarjoamalla näille paluuta siviiliyhteiskuntaan. Tulokset ovat olleet vaatimattomia. Saadun selvityksen mukaan tämä prosessi on tehokas vasta siinä vaiheessa, kun sovintoprosessi on saatu käyntiin.

Valiokunta korostaa, että kansallisen yhtenäisyyden jatkuminen ja sovintoprosessin onnistuminen ovat kestävän turvallisuuden ehto. Sovintoprosessin etenemiselle ei ole tällä hetkellä juurikaan toivoa, joten turvallisuustilanne jatkuu valiokunnan arvion mukaan epävakana ja hyvin riskialttiina. Eräiden arvioiden mukaan tapahtumien kulusta ei myöskään voida sulkea pois pahimpia vaihtoehtoja.

Sovintoprosessi ja alueellinen yhteistyö

Sovintoprosessissa pyritään erityisesti talibaniin aseellisen toiminnan lopettamiseen ja edistämään kansallista yhteisymmärrystä maan eri väestöosien ja poliittisten toimijoiden kesken. Arvioiden mukaan sovintoprosessin riskinä on, että talibanit pyrkivät kytkemään sen etenemisen naisten ja tyttöjen oikeuksien ja aseman huonontamiseen. Mielipidetiedustelujen mukaan väkivaltaan väsynyt väestö tukee sovintoprosessia, mutta on huomattava, että valtaosa väestöstä tukee tiedustelujen mukaan myös naisten aseman edistämistä. Suomen on yhdessä muiden avunantajien kanssa pidettävä kiinni siitä, että naisten oikeudet eivät neuvotteluiden myötä heikkene. Naisilla tulisi olla mahdollisuus osallistua neuvotteluprosessiin maan eheytyksen ja neuvottelujen uskottavuuden lisäämiseksi.

Sovinnon saavuttaminen kytkeytyy myös Pakistanin ja Intian suhteisiin, sillä Pakistanissa on tahoja, jotka suhtautuvat varauksella Intian toimintaan Afganistanissa. Alueellisen yhteistyön keskeinen prioriteetti on turvallisuus, jotta voidaan ehkäistä naapurimaista, erityisesti Pakistanin mutta myös Iranin alueelta tapahtuvaa kapinallistoiminnan tukemista.

Alueen maiden yhteistyö on välttämätöntä myös talouden kehittämiseksi ja erityisesti energia- ja vesivarojen hyödyntämiseksi. Yhteistyö on välttämätöntä huumekaupan ja rikollisuuden torjumiseksi. Valiokunta katsoo, että Suomen tulisi tukea aktiivisesti alueellisen yhteistyön lisäämiseksi tehtyjä aloitteita.

Kehitysyhteistyö

EU ja sen jäsenmaat antavat yhteensä vuositasolla yli miljardi euroa kehitysrahoitusta Afganistaniin, mikä tekee Afganistanista EU:n suurimman avunsaajan maailmassa. Valiokunta pitää tärkeänä, että avunantajien koordinaation parantamiseen kiinnitetään jatkuvaa huomiota. Saksan ulkoministeriön raportissa Afganistanin kehityksestä 2001—2012 todetaan kehitysyhteistyön koordinaatiossa olleen suuria puutteita. Selonteon perusteella voi tehdä havainnon, että vasta 2012 Tokiossa hyväksytty ns. TMAF-asia-

kirja antoi riittävän yksityiskohtaiset puitteet Afganistanin ja kansainvälisen yhteisön velvoitteista maan kehittämiseksi (Tokyo Mutual Accountability Framework, TMAF).

Valiokunta pitää Suomen kehitysyhteistyön painopisteitä hyvinä. Ne tukevat demokratiaa ja hyvää hallintoa, ihmisoikeuksia ja tasa-arvoa sekä maaseudun ja elinkeinojen kehittämistä. On tärkeää, että Suomi jatkaa tukeaan myös 1325:n (Naiset, rauha ja turvallisuus) toimeenpanon käynnistämiseksi Afganistanissa, vaikka saadun selvityksen mukaan 1325-toimintaohjelma ei työkaluna olekaan niin vahva kuin lakiperustaiset oikeudet. Kansalaisjärjestöjen kautta menevä tuki on tärkeää erityisesti maaseudulla, kun se kohdistuu köyhyyden vähentämiseen sekä ihmisoikeuksien ja terveyden edistämiseen. Valiokunta pitää erittäin hyvänä, että Suomi on lisännyt opetussektorin tukemista. Yhtenä tuen painopisteistä on lasten, erityisesti tyttöjen, koulunkäynnin edistäminen sekä naisten lukutaidon lisääminen. Korruption vastainen toimintamalli tulisi olla vahvemmin mukana kaikessa toiminnassa.

Suomi on tukenut Afganistanin kehitystä tähän mennessä yhteensä 220 miljoonalla eurolla. Tuen määrä pyritään selonteon mukaan tulevana vuosina pitämään 30 miljoonan euron vuositasolla. Kehitysapua on kasvatettu, kun kriisinhallintatukea on voitu laskea turvallisuusvastuun siirtyessä afgaaniviranomaisille. Suomen ja Afganistanin välisen kumppanuussopimuksen (2013) mukaan Suomi sitoutuu tukemaan Afganistanin kehitystä vuoteen 2024 asti. Suomen hallitus tukee Afganistania kehitysyhteistyön keinoin myös vuoden 2014 jälkeen, sillä ehdolla että Afganistanin hallitus toimeenpanee omat sitoumuksensa.

Suomen tuki kanavoidaan pääosin Maailmanpankin hallinnoiman Afganistanin jälleenrakennusrahaston (Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF) sekä YK:n operatiivisten järjestöjen kautta. Näiden toimijoiden tavoitteena on hyödyntää ja tukea Afganistanin budjettijärjestelmän kehittymistä. Samalla järjestely auttaa varmistamaan tuen perillemenon, tuloksellisuuden ja tehokkuuden sekä estämään korruption

mahdollisuuksia. Valiokunta korostaa, että Suomen tulee rahaston strategiaryhmän jäsenenä tukea aktiivisesti kehitysyhteistyön tuloksellisuuden ja avun läpinäkyvyyden edistämistä sekä korruption vastaista toimintaa.

Selonteon mukaan Suomi on harkinnut tarkasti kehitysavun kohteet niiden kehitysvaikutusten ja tuloksellisuuden näkökulmasta. Kehitysyhteistyövarojen käyttöä seurataan tarkoin muun muassa raportoinnin ja hankevierailujen avulla. Tehtyjen evaluaatioiden mukaan Suomen tukea hallinnoidaan tehokkaasti, mutta muun muassa riskien hallintaa tulisi kehittää. Valiokunta yhtyy käsitykseen, että Afganistanin toimintaympäristö on vaikea ja riskialtis. Kestävien ja mitattavien tulosten saavuttaminen vie aikaa. Valiokunta olisi kuitenkin toivonut, että selonteossa olisi arvioitu kriittisemmin avun tuloksellisuutta ja tuotu esiin myös ongelmista johtuneita konkreettisia toiminnan muutoksia. Hyvinkin hallinnoitu apu voi vaikuttavuudeltaan olla tehotonta.

Valiokunta toteaa, että kapinallisten iskut ovat viime vuosina kohdistuneet myös siviilitoimijoihin Afganistanissa, sekä afgaaneihin että ulkomaisiin, ja niitä on tapahtunut myös pääkaupungissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että suomalaisen siviilihenkilökunnan turvallisuustilannetta arvioidaan ja yllättäviinkin muutoksiin turvallisuustilanteessa varaudutaan.

Siviilikriisinhallinta

EU:n EUPOL Afganistan (EU Police Mission in Afghanistan) -operaatio tukee poliisilaitoksen uudistuksia osana maan turvallisuussektorin kokonaisvaltaista uudistusta. Operaatio jatkuu näillä näkymin vuoden 2016 loppuun, joten nyt on tärkeää varmistaa, että vastuun siirtäminen afgaaneille onnistuu. Vuoden 2016 jälkeen työtä on tarkoitus tukea EU:n erityisedustajan toimiston ja EU-delegaation toimesta. Valiokunta yhtyy selonteon kantaan, että uuden hallituksen tuki poliisin ja oikeussektorin reformiohjelmille tulee varmistaa.

EUPOL-operaatio on EU:n toiseksi suurin siviilikriisinhallintaoperaatio. Operaatiossa toi-

mii tällä hetkellä noin 400 kansainvälistä asiantuntijaa 22 maasta sekä noin 200 afgaania. Asiantuntijoista noin puolet on poliiseja ja puolet oikeus- ja siviiliasiantuntijoita. Operaatiossa on neljäsosa Suomen siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähettämistä asiantuntijoista ja valiokunta pitää hyvänä, että naisten osuus on korkea.

Suomi on rahoittanut myös Etyjin hanketoimintaa, jolla on tuettu muun muassa tullihallinnon vahvistamista ja vaalikäytäntöjen kehittämistä.

Sotilaallinen kriisinhallinta — Resolute Support-operaatio

ISAFin tehtävänä on ollut Afganistanin keskuhallinnon tukeminen ja turvallisuussektorin kehittäminen sekä turvallisen toimintaympäristön luominen avustus- ja jälleenrakennustoiminnalle. Selonteossa selvitetään ISAFin toimintaa suhteellisen yksityiskohtaisesti. Selonteon mukaan ISAF on onnistunut Afganistanin turvallisuusjoukkojen kehittämisessä ja turvallisuusvastuun siirtämisessä. Puolustusvaliokunnan lausunnon mukaan ISAF-operaatiolla on ollut monipuolisia hyötyjä Suomen puolustuskyvyn kehittämiseksi.

Selonteossa ei arvioida operaation pitemmän ajan vaikutuksia tai sitä, olisiko operaation joitakin toimintoja ollut tarpeellista muuttaa tai toimeenpanna eri tavalla. Valiokunta pitää hyödyllisenä esimerkiksi Saksan ulkoministeriön tekemää väliarviota ISAF-operaatiosta¹. Valiokunta pitää puolustusvaliokunnan tavoin (PuVL 12/2014 vp) tärkeänä, että Suomen sotilaallisesta läsnäolosta Afganistanissa tehdään arvio (lessons learned). Selonteon mukaan siviili-sotilas-yhteistyöstä (CIMIC) on tehty Maanpuolustuskorkeakoulussa arvio.

Resolute Support -operaation tavoitteet

ISAFin seuraaja Resolute Support-operaatio tulee keskittymään afgaanijoukkojen kouluttamiseen ja avustamiseen. Tämä on valiokunnan

¹ <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/691670/publicat>

mielestä linjassa myös selonteon yhteydessä käsitellyssä olevan toimenpideohjeen tavoitteiden (TPA 14/2011 vp) kanssa. Lisäksi Afganistaniin jäänee myös pieni terrorisminvastaiseen toimintaan keskittyvä Yhdysvaltain joukko.

RS-operaation on tarkoitus käynnistyä 1.1.2015 alkaen. Sen vahvuus on noin 12 000 sotilasta. Operaation tehtävänä on kouluttaa, tukea ja neuvoa Afganistanin turvallisuusjoukkoja (ANSF) strategisella tasolla, tukea Afganistanin turvallisuusrakenteita sekä huolehtia RS-joukkojen omasuojasta. Operaation tavoitteena on saattaa Afganistanin turvallisuusjoukot ja -rakenteet sellaiselle tasolle, että ne pystyvät itsenäisesti ja uskottavasti pitämään maan turvallisuustilanteen vakaana hyvän hallinnon periaatteita noudattaen ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

RS-operaation alueellinen kattavuus on huomattavasti pienempi kuin ISAFin, joka kattoi koko maan. Operaatio sisältää Kabuliin sijoitettavien toimintojen lisäksi neljä maakunnallista keskusta mukaan lukien Mazar-e-Sharif pohjoisessa, Herat lännessä, Kandahar etelässä ja Jalalabad idässä. Joukkojenmuodostuksen tavoitteena on noin 12 000 sotilasta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa ja Naton ulkoministerikokouksessa (2.12.2014) on ilmennyt, että joukkojen kokoamisessa on ongelmia. Tämän vuoksi Yhdysvallat on luvannut antaa suunniteltua enemmän joukkoja vuoden 2015 toukokuun loppuun saakka (ns. siltaoperaatio). Valiokunta pitää huolestuttavana, että joukkojenkokoamisessa on syntynyt näin viime hetkellä ongelmia. RS-operaation joukkotaso on jo nyt alhainen ottaen huomioon, että sotilasasiantuntijoiden mukaan operaation ympäristö on ns. "taisteluympäristö", vaikka operaatio sinällään on koulutus- ja tukiooperaatio. Valiokunta pitää tärkeänä, että lisäsitoumuksia saadaan nopeasti. Saadun selviytyksen mukaan operaation kattavuutta jouduttaisiin harkitsemaan ja ehkä supistamaan, mikäli 12 000 sotilaan tasoa ei saavutettaisi. Tämä voisi heijastua kansainvälisen tuen uskottavuuteen ja vaikuttavuuteen laajemminkin ja heikentää afgaanien uskoa tulevaisuuteen.

Operaation vaativuus, oikeusperusta ja voimankäyttövaltuudet

Selonteossa on valiokunnan edellyttämällä tavalla arvioitu operaation vaativuutta. Selonteon mukaan Resolute Support ei ole taisteluooperaatio, mutta vaikean toimintaympäristön perusteella osallistumista operaatioon on kuitenkin pidettävä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (2006/211) 3 §:ssä säädetyllä tavalla sotilaallisesti erityisen vaativana.

Suomen kriisinhallintalain mukaan RS-operaatio ei edellytä YK:n turvallisuusneuvoston mandaattia, koska kyseessä on nimenomaan Afganistanin pyynnöstä tapahtuva neuvonanto-, koulutus- ja tukiooperaatio. Suomi, kuten monet muutkin maat, katsoo kuitenkin, että YK:n turvallisuusneuvoston selkeä poliittinen tuki operaatiolle on tärkeää. Se osoittaisi kansainvälisen yhteisön vastuuta Afganistanin tulevaisuudesta. Päätöslauselmaneuvoittelut ovat meneillään, ja myös Venäjän odotetaan lopulta suostuvan yksimieliseen päätökseen.

Resolute Support -operaation voimankäyttövaltuudet eivät poikkea niistä voimankäyttövaltuuksista, jotka koskevat muita operaatioita, joihin Suomi osallistuu.

RS-operaation turvallisuustilanne ja riskiarvio

Afganistanin turvallisuustilannetta on käsitelty aiemmin tässä mietinnössä. Kansainvälisiä joukkoja vastaan voidaan iskeä erityisesti Kabulissa sekä tilanteissa, joissa nämä nähdään helppoina maaleina. Itsemurhaiskut ja raketti-iskut kansainvälisten joukkojen tukikohtiin ovat mahdollisia.

Pohjois-Afganistanin turvallisuustilanne on melko hyvä muuhun maahan verrattuna. Turvallisuustilanne on kuitenkin jatkuvasti heikentynyt. Suomen joukon tehtäviä toteutetaan lähtökohtaisesti tukikohtien sisällä, joten suurin turvallisuusriski liittyy selonteon mukaan liikkumiseen tukikohtien välillä maakuljetuksissa. Mazar-e-Sharifissa siirtymiset tukikohtien välillä toteutetaan helikopterilla, kun se on mahdollista. Afgaanien kanssa palvelemaan henki-

löstöön kohdistuu sisäisten hyökkäysten uhka, jota ei voi poissulkea soluttautumisten vuoksi.

Kun operaatio keskittyy jatkossa koulutukseen ja neuvonantoon ja joukkoja supistetaan maakunnissa, sotilaallisen kriisinhallinnan tuki siviilitoimijoille kentällä vähenee. Tässä yhteydessä tulee kiinnittää huomiota siihen, että ISAF-joukkojen kanssa yhteistyötä tehneet afgaanisiviilit joutuvat erityisen uhan kohteeksi. On varauduttava siihen, että monet heistä tulevat hakemaan turvapaikkaa myös EU-maista. Tuen tason lasku on jo näkynyt maakunnissa, kun ISAF-operaation alueellinen kattavuus on vähentynyt joukkosupistusten myötä.

Suomen osallistuminen RS-operaatioon

Tasavallan presidentti ja hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta linjasivat marraskuussa 2014, että Suomi osallistuu Resolute Support -operaatioon noin 80 sotilaalla. Tasavallan presidentin on määrä päättää osallistumisesta operaatioon eduskunnan kuulemisen jälkeen tämän vuoden puolella.

Suomen ja Naton välillä on tarpeen allekirjoittaa vuoden 2014 aikana myös osallistumista ja rahoitusta koskeva sopimus, joka käsitellään eduskunnassa hallituksen esityksen (HE 287/2014 vp) yhteydessä.

Suomen osallistumisen kolme pilaria ovat koulutus- ja neuvonantotoiminta, sen tarvitsema välitön operatiivinen tuki (tiedustelu, omasuoja, lääkintä, esikunta), sekä kansallinen tuki (hallinto, johto, huolto, tiedustelu). Tarkoitus on jatkaa yhteistyötä erityisesti Saksan, Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa sekä sijoittua Pohjois-Afganistaniin ja Kabuliin. Pohjoisen alueen kokonaistarve on noin 1 200 sotilasta, joista Saksa olisi tuottamassa noin 800. Ruotsi suunnittelee osallistuvansa operaatioon enintään 50 sotilaalla.

Suomen osallistuminen operaation alkuvaiheessa keskittyy Afganistanin armeijan 209. armeijakunnan esikunnan sekä erikoisjoukkojen mentorointiin Mazar-e-Sharifissa. Lisäksi suomalaisia palvelee esikuntatehtävissä Kabulissa ja Mazar-e-Sharifissa sekä tuki- ja huoltotehtävissä.

Suunnittelun lähtökohtana on tällä hetkellä se, että toiminta pohjoisella alueella päätetään vuoden 2015 loppuun mennessä, mikäli olosuhteet tämän mahdollistavat. Tämän jälkeen toiminta keskittyisi Kabuliin, ja suomalaisen joukon vahvuutta olisi tarkoitus laskea merkittävästi. Puolustusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota osallistumisen päättämisen ajankohtaan. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että se saa operaation ja turvallisuustilanteen kehittymisestä säännönmukaista tietoa ja hyvissä ajoin ennen vuoden 2015 loppua selvityksen turvallisuustilanteesta ja Suomen operaation mahdollisesta päättämisestä.

Suomen osallistumisen kustannukset

Vuonna 2015 sotilaallisen kriisinhallinnan kokonaiskustannusten Afganistanissa arvioidaan olevan yhteensä noin 17,86 miljoonaa euroa. Osallistuminen ei aiheuta lisästarvetta kehyksissä jo oleviin kriisinhallintamäärärahoihin, ja kustannukset sisältyvät vuoden 2015 talousarvion täydennysehdotukseen.

Johtopäätös

Kansainvälisen yhteisön tuki Afganistanille

Afganistanin tilanne on edelleen erittäin hauras. Ulkoasiainvaliokunta muistuttaa, että hauraissa valtioissa ja kriisitilanteissa tarvitaan kokonaisvaltaista toimintaa, jossa yhdistyvät kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu, siviili- ja sotilaallinen kriisinhallinta. Turvallinen toimintaympäristö mahdollistaa pitkäjänteisen kehityksen, sen luominen edellyttää, että paikallinen yhteiskunta on sitoutunut tukemaan vakauttamista.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon arvioon, että tärkeintä on säilyttää kehityksen oikea suunta ja estää maan vaipuminen takaisin konfliktiin ja sekasortoon. Tämä tehtävä ei ole helppo eikä halpa. On kuitenkin muistettava, että Suomella, kuten muillakin mailla, on kansallinen intressi Afganistanin tukemiseen. Kyseessä on Afganistanin tulevaisuuden lisäksi niin alueen kuin kansainvälinen turvallisuus liittyen erityisesti terrorismin ja huumeiden vastaiseen yhteistyöhön.

UaVM 18/2014 vp — VNS 8/2014 vp

Kansainvälisen yhteisön ja Afganistanin yhteinen pitkän aikavälin tavoite on vahvistaa maan omaa kehitystä ja taloutta niin, että ulkopuolisen avun tarvetta voidaan vähentää asteittain ja hallitusti. Afganistan on vielä pitkään köyhä, hauras valtio, joka on riippuvainen ulkomaisesta tuesta. On selvää, että mikäli ulkomainen apu loppuisi lähiaikoina, Afganistan luisuisi takaisin konfliktiin. Kansainvälisen yhteisön tuki Afganistanille on ehdoton edellytys myönteisen kehityksen jatkumiselle.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Suomen ja muiden avunantajien tulee olla valmiita jatkaamaan Afganistanin tukemista edellyttäen, että Afganistan sitoutuu toteuttamaan suunnitellut uudistukset. Yhtä tärkeää on, että alueen mailta — Pakistan, Intia, Iran — edellytetään aktiivista tukea Afganistanin rauhanomaiselle kehitykselle.

le. Tämä merkitsee mm. ulkomaisen rahoituksen lopettamista terroristijärjestöille.

Suomen osallistuminen Resolute Support- operaatioon

Ulkoasiainvaliokunta tukee Suomen osallistumista Resolute Support -operaatioon osana Afganistanin kokonaisvaltaista tukemista.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta, ja

että toimenpidealoite TPA 14/2011 vp hylätään.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Timo Soini /ps	Johannes Koskinen /sd (osittain)
vpj.	Pertti Salolainen /kok	Annika Lapintie /vas
jäs.	Jörn Donner /r (osittain)	Maria Lohela /ps (osittain)
	Timo Heinonen /kok	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kanerva /kok	Aila Paloniemi /kesk
	Ilkka Kantola /sd	Juha Sipilä /kesk
	Saara Karhu /sd (osittain)	vjäs. Jouni Backman /sd
	Katri Komi /kesk	Seppo Kääriäinen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.