

## VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE

### Suomen osallistuminen ISAF-operaation tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa vuonna 2009

Selonteko käsittelee Suomen osallistumista ISAF-operaation (International Security Assistance Force) tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa vuonna 2009.

#### **Kansainvälisen tuen tarve Afganistanin vaaleissa**

Vuonna 2009 Afganistanissa järjestetään presidentinvaalit ja maakuntaneuvostovaalit. Vaalien onnistumisella on tärkeä merkitys maan vakaudelle ja demokratiakehityksen jatkumiselle myös tulevaisuudessa. Afganistanissa ei voida saavuttaa rauhaa ilman poliittista ratkaisua. Onnistuneet vaalit ovat keskeinen strateginen tavoite myös kansainväliselle yhteisölle, jonka toimien kokonaiskoordinaatiossa YK:lla on johtorooli. Erityisen tärkeää on varmistaa pataaniheimojen oikeudenmukainen huomiointi poliittisessa prosessissa, sillä talibanit ovat aktiivisia juuri pataanialueilla. Vaalien peruuntuminen tai järjestäminen vain rauhallisilla alueilla olisi voitto kapinallisille ja lisäksi poliittista epävakautta ja jännitteitä etnisten ryhmien välillä. Riittävän äänestysprosentin lisäksi vaalien voittajalta edellytetään kykyä esiintyä aidosti laajapohjaista kannatusta nauttivana johtajana.

Vaalien järjestämisen suurin haaste on Afganistanin vaihteleva turvallisuustilanne. Vaalit ajoittunevat kapinallistoiminnan kannalta aktiiviselle kaudelle, kesään tai syksyyn. Kapinalliset yrittävät häiritä vaalien järjestämistä tavoitteenaan heikentää presidentin asemaa ja legitimitettiä ja parantaa omia asemiaan mahdollisissa rauhanneuvotteluissa. Käytössä tullevat olemaan jo aiemmin nähdyt yksittäiset iskut lähinnä ns. pehmeisiin kohteisiin sekä maan hallinnon asemaa murentamaan pyrkivä propaganda.

Afganistanin omien turvallisuusviranomaisten tehtävänä on turvata vaalien järjestäminen. Ensisijainen vastuu 7000 vaalitoimipisteen turvallisuudesta on poliisivoimilla (Afghan National Police, ANP). Afganistanin kansallisarmeija (Afghan National Army, ANA) vastaa lähialueiden suojaamisesta. Vaalirekisteröinnin toteuttaminen talven aikana testaa viranomaisten toimintakykyä. Arvioiden mukaan Afganistanin kansalliset joukot tulevat kehittymään vaaleihin mennessä jonkin verran, mutta eivät riittävästi, jotta ne selviytyisivät tehtävästä omin voimin. ISAF:in tukea vaalien järjestämiseen tarvitaan. Afganistanin hallituksen odotetaan esittävän virallisen tukipyynnön Natolle, kun vaalipäivä on päätetty.

ISAF-joukoille annettiin jo huhtikuussa 2008 hyväksytyssä Naton poliittis-sotilaallisessa Afganistan-suunnitelmassa tehtävä tukea vaaleja. ISAF:in ei kuitenkaan arvioida pystyvän vaalien suojaamiseen koko maan laajuisesti olemassa olevilla resursseillaan, vaan tarve väliaikaisille lisäjoukoille (Election Support Forces, "vaalien tukijoukot") on ilmeinen. Vaalien tukijoukkojen kokoaminen tukee kansainvälisen yhteisön ja Naton keskeisiä poliittisia tavoitteita. YK:n turvallisuusneuvosto korosti päätöslauselmassaan 1833 syyskuussa 2008 ISAF:in tuen merkitystä afgaaniviranomaisille vaalien järjestämiseksi.

#### **Vaalijärjestelyt ja poliittinen tilanne**

Afganistanin poliittinen järjestelmä on vahvasti presidenttivaltainen. Presidentti mm. nimittää ministerit, maakuntien kuvernöörit sekä korkeimman oikeuden jäsenet. Toisaalta maan presidentti joutuu tasapainottelemaan monien eri intressiryhmien ristipaineessa ja hänen vaikutusmahdollisuuksiaan pidetään rajallisina. Suoralla kansanvaalilla valittavan presidentin toimikausi on viisivuotinen ja toimikausien määrä on rajoitettu kahteen.

Presidentin kanssa samanaikaisesti valitaan 34 maakuntaan maakuntaneuvostot, joiden tehtävänä on paikallishallinnon valvonta, kansalaisten tarpeiden ja valitusten esiintuominen sekä mm. huumeiden vastainen julkinen toiminta. Neljäksi vuodeksi valittaville maakuntaneuvostoille on laissa säädetty vähintään neljäsosan naiskiintiö.

Edellisiä presidentinvaaleja vuonna 2004 ja yhdistettyjä parlamentti- ja maakuntavaaleja vuonna 2005 pidettiin melko onnistuneina. Kansainvälinen yhteisö tuki molempia huomattavalla rahoituksella ja teknisellä avulla. Laajamittaista vaalivilppiä ei esiintynyt, mutta monin paikoin havaittiin ongelmia äänestäjien henkilöllisyyden vahvistamisessa. Kahdeksantoista ehdokkaan välillä käydyt presidentinvaalit voitti pataanien etniseen ryhmään kuuluva Hamid Karzai (55% äänistä), äänestysviikkoa ollessa 70%. Karzain vastaehdokkaiden kannatus jäi vähäiseksi ja vastasi melko tarkasti kunkin etnisen taustaryhmän suhteellista kokoa. Maakuntaneuvostoihin valittiin vaihtelevasti paikallisia vaikuttajia. Näissä vaaleissa äänestysviikkaus oli selvästi matalampi, noin 50%.

Poliittiset puolueet länsimaisessa merkityksessä eivät ole keskeisessä asemassa Afganistanin vaaleissa. Ehdokasasettelu on henkilö vetoista ja kannatus perustuu pitkälti alueelliseen ja etniseen tukeen.

Virallisia vastaehdokkaita presidentti Karzaille ei ole toistaiseksi ilmoittautunut, mutta vaalihuissa on nostettu esiin eräitä entisiä ministereitä ja korkeita virkamiehiä. Pohjois-Afganistanin etnisten vähemmistöjen välisissä neuvotteluissa ei ole päästy yksimielisyyteen mahdollisesta yhteisestä vastaehdokkaasta Karzaille. Voimakkaiden kilpailijoiden puuttuessa hänen lähtöasemansa vaaleihin on melko vahva. Kansan keskuudessa on kuitenkin vähitellen voimistunut tyytymättömyys hitaaseen jälleenrakennukseen, hallinnon korruptioon ja turvattomuuden lisääntymiseen. Myös kansainväliset kumppanit ovat kritisoineet Karzain hallitusta aiempaa suorasanaisemmin.

Vuoden 2009 vaalien valmistelemiseksi suoritetaan vanhan äänestäjärekisterin täydennys, jossa myönnetään äänestäjäkortti kaikille 18 vuotta täyttäneille uusille rekisteröitäville tai kotipaikkaa vaihtaneille. Äänioikeutettujen kokonaismäärä lienee lisääntynyt miljoonilla sitten vuoden 2004. Rekisteröinnin neljästä vaiheesta kolme on saatu päätökseen kohtalaisen onnistuneesti. Vapaaehtoiset tarkkailijat ja tiedotusvälineet ovat raportoineet vaikeuksista henkilöllisyyden tarkistamisessa, naisten osuuden vaihteluista eri alueilla, rekisteröintikorttien myöntämisestä alaikäisille sekä muista teknisistä ongelmista. Suoranaisesta lahjonnasta ei ole raportoitu. Turvallisuuden kannalta rekisteröinti on edennyt yllättävän hyvin. Kolmas vaihe haastavalla alueella itäisessä Afganistanissa onnistui ilman merkittäviä turvallisuusvälikohtauksia. Jäljellä olevat maakunnat sijaitsevat kuitenkin maan eteläosissa, jossa turvallisuustilanne on vaikea.

Vaalien aikataulu ei toistaiseksi ole varmistunut. Kiistaa käydään perustuslaista, jonka mukaan presidentin toimikausi päättyy presidentin viidennen virkavuoden kolmannen kuun ensimmäisenä päivänä. Länsimaisessa kalenterissa tuo päivä asettuu tänä vuonna 22. toukokuuta (Afganistanissa seurataan persialaista kuukalenteria). Todennäköisenä ja käytännön syistä toivottavana kuitenkin pidetään, että vaalit järjestetään myöhemmin, mahdollisesti elo-syyskuussa, mutta viimeistään marraskuun alussa.

Afganistanilaiset pääsevät äänestämään sangen tiuhaan johtuen neliportaisesta poliittis-hallinnollisesta järjestelmästä. Ensi vuonna on määrä järjestää parlamentti- ja piirikuntavaalit. Piirikuntatasolla demokratiaa toteutettaisiin näin ensimmäistä kertaa. Vuoden 2010 vaalien suunnittelu aloitetaan ensi talvena presidentin- ja maakuntaneuvostovaalien kokemusten perusteella.

Suomi valmistautuu tukemaan vuoden 2009 vaalien järjestämistä YK:n kehitysohjelma UNDP:n vaalirahaston kautta 500 000 eurolla. Suomi lähettää lisää asiantuntijoita EU:n poliisioperaatioon (EUPOL Afganistan), jonka yhtenä tehtävänä on tukea maan poliisivoimia vaalien turvallisuusjärjestelyiden suunnittelussa. EU valmistautuu komission kautta tukemaan vaaleja rahoituksella sekä lähettämällä tarvittaessa Afganistaniin vaalitarkkailumission. Suomella on periaatteellinen valmius pyydetessä lähettää vaalitarkkailijoita.

### **ISAF-operaatio**

ISAF-operaatio toimii YK:n peruskirjan VII luvun mukaisin valtuuksin. Operaation tehtävänä on tukea Afganistanin viranomaisia turvallisen toimintaympäristön luomisessa avustus- ja jälleenrakennus-toiminnalle ja turvallisuussektorin kehittämisessä. ISAF:iin osallistuu 41 maata ja sen nykyinen vahvuus on noin 53 000 sotilasta. Naton ulkopuolisia osallistujamaita on 15.

ISAF on laajin YK:n valtuuttama kansainvälinen rauhanturvaoperaatio. Nato otti operaation johtoonsa vuonna 2003. Aluksi operaation mandaatti kattoi Kabulín alueen. Lokakuusta 2006 alkaen ISAF-joukot ovat toimineet koko maassa. Vuonna 2008 joukkovahvuus kasvoi 7000:lla. Lisäksi useat maat ovat ilmoittaneet lisäjoukkojen lähettamisestä. Yhdysvallat tulee nostamaan omaa joukkovahvuuttaan merkittävästi vuonna 2009.

ISAF:in maantieteellisen laajentumisen ja taistelukyvyn lisääntymisen johdosta kapinalliset ovat kärsineet suuria tappioita. Kapinallisten toiminnan painopiste on siirtynyt kasvavassa määrin terroritoimintaan, mukaan luettuna ns. pehmeisiin kohteisiin suunnatut, pelotteluun tähtäävät iskut. Iskuja myöskään sotilaskohteita vastaan ei voida sulkea pois. Pelottelutaktiikalla pyritään karkottamaan kansainvälisiä toimijoita maasta, murtamaan paikallisviranomaisien moraalialia ja luomaan kuvaa siitä, että ääri liikkeitä ovat merkittävämmässä asemassa kuin mikä tilanne todellisuudessa on.

Kapinallisten iskujen kohteena ovat pääasiassa Afganistanin turvallisuusviranomaiset ja hallinto. Toisaalta myös kansainvälisten joukkojen tappioiden määrä on lisääntynyt, vaikka välikohtaukset ovat aiempaa paikallisempia ja keskittyvät harvemmille alueille. Yksittäiset iskut ovat usein aiempaa suunnitelmallisempia ja vaikutuksiltaan laajempia. Aseellisen vastarinnan arvioidaan jatkossakin keskittyvän ennen kaikkea maan etelä- ja itäosiin, joskin tilanne on heikentynyt myös osassa Kabulialia ympäröivistä maakunnista.

Pohjois-Afganistanin turvallisuustilanne on parempi kuin maan muissa osissa. Pohjoisen alueen vakautta heikentävät lähinnä paikalliset rikollisjoukot sekä entisten sotilaskomentajien keskinäinen valtataistelu. Näiden usein epävirallisten voimahahmojen valta ulottuu politiikkaan, talouselämään ja hallintoviranomaisiin. Varsinaiselle kapinallistoiminnalle Pohjois-Afganistan ei etnisen koostumuksensa ja lähihistorian valossa ole otollista maaperää. Kapinallisten harjoittama rekrytointi, propaganda ja yksittäiset iskut ovat kuitenkin lisääntyneet myös pohjoisella alueella, ja Suomenkin joukot ovat joutuneet kohtaamaan näitä uhkia.

ISAF-operaatio on tuonut esiin turvallisuuden, kehityksen ja hyvän hallinnon keskinäisriippuvuuden. Naton Bukarestin huippukokouksessa huhtikuussa 2008 hyväksyttiin Naton toimintaa Afganistanissa keskipitkällä (2008-2012) aikavälillä ohjaava poliittis-sotilaallinen strategia. Kokonaisuvaltaisen suunnitelman toimeenpanoa tarkastellaan säännöllisesti Naton sotilaallisissa ja poliittisissa elimissä.

YK:n turvallisuusneuvoston 22.9.2008 hyväksymässä päätöslauselmassa 1833 peräänkuulutetaan YK:n jäsenmaita vahvistamaan ISAF-operaation henkilöstöä, materiaalia ja muita voimavaroja. Siinä todetaan myös Afganistanin turvallisuusjoukkojen kouluttamisen välttämättömyys sekä painotetaan tarvetta tukea maan asevoimien kehittämistä.

Afganistanin kansallisarmeijan (ANA) aiempi 80 000 sotilaan tavoitevahvuus päätettiin syyskuun alussa 2008 nostaa 122 000 sotilaaseen vuoteen 2013 mennessä. ANA:n vahvuus on tällä hetkellä noin 65 000. Afganistanilaisjoukkojen kykyjen vahvistuessa ne voivat ottaa suuremman vastuun maan turvallisuudesta. Tällä hetkellä ANA:lla on johtovastuu noin 60 prosentissa operaatioista. Afganistanin joukot toimivat erityisesti idässä ja etelässä. ANA:n kehittämiseen erikoistuneet noin 20 hengen OMLT-ryhmät (Operational Mentoring and Liaison Teams) ovat ISAF:in kriittisin puutealue. Naton tavoitteena on laajentaa OMLT-toimintaa ANA:n tavoitevahvuuden noston myötä.

Elokuun lopussa 2008 käynnistyi Kabulín alueella turvallisuusvastuun johdon siirto ISAF:ilta Afganistanin armeijalle. Tarkoituksena on siirtää johtovastuu turvallisuudesta afgaanijoukoille maaliskuun 2009 loppuun mennessä. Tämä tulee näyttämään suuntaa vastuunsiirroille muualla Afganistanissa. Vastuunsiirto tullaan aikanaan toteuttamaan rauhallisemmista maakunnista alkaen.

Suomi on osallistunut ISAF-operaatioon alusta lähtien. Tällä hetkellä operaatioissa toimii noin 110 suomalaista sotilasta. Pääosa sotilasta sekä neljän hengen siviiliasiantuntijaryhmä työskentelee PRT Mazar-i-Sharifissa Pohjois-Afganistanissa. Suomi toimeenpanee helmikuussa 2008 tehtyä päätöstä osallistua OMLT-toimintaan 10 kouluttajalla ja valmistautuu lähettämään lisää kouluttajia.

## ISAF-operaation tukitoimet vaalien järjestämiseksi

Naton alustavien suunnitelmien mukaan ISAF:in tehtävänä on tukea ANA:a vaalitoimipisteiden lähialueiden turvaamisessa, vastata tilannekuvasta ja ilmasta käsin tehdystä valvonnasta sekä ylläpitää nopeaan toimintaan kykeneviä joukkoja. Alustavasti arvioidaan, että ISAF:in ylimääräiset tukijoukot voisivat käsittää jalkaväkiosastoja, maa- ja ilmakuljetuskykyjä sekä mm. siviili-sotilas - yhteistoimintaan (Civil-Military Co-operation, CIMIC) erikoistuneita osastoja. CIMIC-osastojen tehtävänä on pitää yhteyttä paikallistason viranomaisiin ja väestöön sekä tähän liittyvän ajantasaisen ja oikean informaation välittäminen. Joukkotarpeet painottuvat määrällisesti Afganistanin eteläiselle ja itäiselle komentoalueelle. Väliaikaisten lisäjoukkojen kokonaistarve on 7000 - 10 000 sotilasta.

Arvio väliaikaisten joukkojen tarpeesta perustuu syksyn aikana ilmoitettujen pysyvien joukkolisäysten toteutumiseen kesäkuuhun 2009 mennessä. Useat ISAF-maat ovat viime vuoden loppupuolella ilmoittaneet lisäyksistä operaatioon. Mahdolliset toukokuun jälkeen saapuvat lisäykset ISAF:in normaalivahvuuteen eivät kireän aikataulun vuoksi vaikuta väliaikaisten vaalijoukkojen käytön suunnitteluun.

ISAF-operaation ylimääräinen joukkojen kokoamiskonferenssi järjestettiin 14. tammikuuta 2009. Alustavista suunnitelmistaan ilmoittivat tuolloin Suomen lisäksi myös eräät muut maat. Osa ISAF:iin osallistuvista maista toi esille hieman aiemmin päätetyt pysyvämmät lisäykset operaation vahvuuteen. On odotettavissa, että vaalien aikaisista joukoista tulee lisää ilmoituksia. Naton piirissä keskustellaan myös mahdollisuudesta väliaikaisesti vapauttaa kansallisia osastoja liittokunnan nopean toiminnan joukon päivystysvuorosta (NATO Response Force, NRF) käytettäväksi vaalien tukijoukkoina.

Koska vaalien ajankohtaa ei ole vahvistettu, on vaalien tukijoukkojen käytön aikataulu epäselvä. Lisäjoukkojen on joka tapauksessa oltava alueella hyvissä ajoin ennen vaaleja ja niiden tehtävä jatkuu vielä muutaman viikon vaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen. Tehtävän kokonaiskesto Afganistanissa on siten 4-5 kuukautta. Määräaikaisten vaalijoukkojen käytön tarkka aikataulu täsmentyy Afganistanin hallinnon tehtyä päätöksensä vaalipäivästä.

## Suomen osallistuminen

Tasavallan presidentti ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsittelevät 9.1.2009 Suomen osallistumista ISAF-operaatioissa koottaviin vaalien tukijoukkoihin. Tehdyn linjauksen pohjalta valmistaudutaan vahventamaan Suomen ISAF-osallistumista noin 4 kuukauden määräajaksi noin 100 sotilaan osastolla Afganistanin pohjoisella komentoalueella. Ottaen huomioon toimenpiteet, jotka vaaditaan joukon keskittämiseksi operaatioon, tarvittavat valmistelut operaatioalueella ja osallistumisen päättäminen operatiivisen tehtävän päätyttyä, prosessi tulee kokonaisuudessaan kestämään noin 5-6 kuukautta. Suomen panokseksi on suunniteltu siviili-sotilas -yhteistoimintaryhmiä, suojausjoukkuetta ja kansallista tukiosaa.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 §:n mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen kriisinhallintajoukolle määrättyjen tehtävien olennaista muutosta koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä on valtioneuvoston lain 3 §:n 2 momentin mukaan kuultava eduskuntaa tai eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Selontekomenettelyä pidetään perusteltuna, ottaen huomioon tehtävä, riskit ja lähetettävä joukko. Sen vuoksi valtioneuvosto on päättänyt kuulla eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteon.

Väliaikaisiin vaalien tukijoukkoihin osallistumisen kustannusten arvioidaan olevan 6,1 miljoonaa euroa, josta 3 500 000 € ulkoasiainministeriön pääluokasta (24.10.20) ja 2 600 000 € puolustusministeriön pääluokasta (27.30.20). Kustannukset katetaan nykyisen määrärahan puitteissa sotilaallisen kriisinhallinnan käyttösuunnitelman kohdasta 09 ("Varalla käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin ja niiden jatkamiseen, mahdollisiin uusiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä muihin kriisinhallintamenoihin").