

VNS 8/2014 vp

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE  
AFGANISTANIN TILANTEESTA, SUOMEN  
KOKONAISTUESTA AFGANISTANILLE JA SUOMEN  
OSALLISTUMISESTA SOTILAALLISEEN  
KRIISINHALLINTAOPERAATIOON  
"RESOLUTE SUPPORT"**

## SISÄLLYS

1	Johdanto .....	3
2	Arvio Afganistanin tilanteesta.....	4
	<i>Yleisarvio</i> .....	4
	<i>Poliittinen tilanne</i> .....	6
	<i>Turvallisuustilanne ja turvallisuusviranomaiset</i> .....	6
	<i>Ihmisoikeudet ja naisten asema; terveys- ja koulutuskysymykset</i> .....	7
	<i>Taloudellinen kehitys</i> .....	8
	<i>Sovintoprosessi</i> .....	9
	<i>Alueellinen yhteistyö</i> .....	10
3	Kokonaisvaltainen lähestymistapa ja Suomen tukimuodot.....	11
	3.1 Suomen ja Afganistanin kumppanuussopimus.....	12
	3.2 Kehitysrahoitus.....	12
	<i>Kehitysyhteistyön painopisteet</i> .....	13
	<i>Vaikuttavuuden ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan arviointi</i> .....	14
	<i>Riskien hallinta</i> .....	15
	3.3 Siviilikriisinhallinta.....	16
	3.4 Sotilaallinen kriisinhallinta.....	17
	<i>ISAF ja turvallisuusvastuunsiirto</i> .....	17
	<i>ISAF-osallistumisen vaikutus Suomen puolustuskyvyn kehittämiseen</i> .....	19
	<i>Resolute Support -operaation sisältö ja tavoitteet</i> .....	20
	<i>Operaation luonne, vaativuus ja oikeusperusta</i> .....	21
	<i>RS-operaation turvallisuustilanne ja riskiarvio</i> .....	22
	<i>Suomen osallistuminen RS-operaatioon</i> .....	22
	<i>Suomen osallistumisen kustannukset</i> .....	23
	<i>Suomen osallistumisen tavoitteet</i> .....	23
	<i>Eduskunnan kuuleminen</i> .....	24
4	Suomen ja Afganistanin väliset taloussuhteet.....	24
5	Suomen kansallisten toimien koordinointi.....	25

## 1 Johdanto

Tämän selonteon tarkoituksena on antaa eduskunnalle arvio Afganistanin tämänhetkisestä tilanteesta ja tietoja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, sekä kuulla eduskuntaa Resolute Support -operaatioon osallistumisesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Selonteko on valmisteltu eduskunnan edellyttämästä kokonaisvaltaisesta näkökulmasta.

Suomi on osallistunut Afganistanin vakauttamis-, jälleenrakennus- ja kehitystoimiin vuodesta 2002 lähtien. Toiminta käynnistyi heti taliban-hallinnon kaaduttua ja sitä on toteutettu kokonaisvaltaisesti kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön kautta.

Suomi oli alusta lähtien mukana Afganistanin vakauttamisen kannalta välttämättömissä International Security Assistance Force (ISAF) -joukoissa, osallistumisvahvuuden ollessa enimmillään 195 sotilasta. Suomi on myös rahoittanut Afganistanin kehitysyhteistyötä ja antanut humanitaarista tukea tähän mennessä yhteensä 220 miljoonaa euroa. Tuen määrä on asteittain kasvanut samalla, kun sotilaallista osallistumista on voitu laskea turvallisuusvastuun siirryttyä maan omille viranomaisille. Myös siviilikriisinhallinta on ollut keskeinen osa Suomen toimintaa.

Vaikka Afganistan on ottanut merkittäviä askelia yhteiskuntansa kehittämiseksi, työ tulee jatkumaan vielä pitkään. Lähtötaso vuoden 2001 lopulla oli sotavuosikymmenien ja taliban-hallinnon jäljiltä erittäin heikko. Yhteiskunnan perusrakenteet, talous ja infrastruktuuri olivat lähes tuhoutuneet. Myönteisestä kehityksestä huolimatta edistyminen tulee monilla yhteiskunnan aloilla olemaan jatkossakin hidasta ja vaivalloista, ja turvallisuustilannetta heikentävät edelleen ääriyhmien toiminta ja rikollisuus.

Kaikkein tärkeintä on säilyttää kehityksen oikea suunta ja estää maan vaipuminen takaisin konfliktiin ja sekasortoon. Senkaltainen kehitys vaarantaisi Afganistanin oman tulevaisuuden ja samalla myös alueellisen ja kansainvälisen turvallisuuden. Se olisi myös vastoin kaikkia niitä tavoitteita, jotka Suomi on asettanut toiminnalleen Afganistanissa, ja jotka liittyvät kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen, köyhyyden vähentämiseen sekä ihmisoikeuksien ja tasa-arvon samoin kuin hyvän hallinnon ja oikeusvaltion edistämiseen ja huumeiden ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan.

Kaikki toiminta Afganistanissa on suunniteltava pitkäjänteisesti ja riskitekijät huomioon ottaen. Tavoitteena on tukea maan omia ponnisteluja ja omistajuutta, sillä Afganistanin hallituksen oma toiminta maansa vakauttamisessa ja kehittämisessä tulee olemaan ratkaisevassa asemassa.

Huhtikuussa 2013 solmittiin Suomen ja Afganistanin välinen kumppanuussopimus, joka ulottuu vuoteen 2024 asti. Tarkoituksena on edelleen jatkaa Afganistanin vakauttamista ja kehittämistä kokonaisvaltaisesta lähtökohdasta. Painopiste on jo siirtynyt ensi sijassa kehitysponnisteluihin sekä rauhan- ja valtionrakentamiseen. Kriisinhallintatoimet ovat kuitenkin edelleen tarpeellisia Afganistanin turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn tukemiseksi. ISAF-joukot korvataan vuoden 2015 alusta suppeammalla Resolute Support-operaatiolla, ja EUn poliisioperaatiota (EUPOL) jatketaan.

Suomen toimintaa Afganistanissa suunnataan ja kehitetään jatkossakin niin, että se tukee parhaalla mahdollisella tavalla sekä Afganistanin omia kehitystarpeita että Suomen kansallisia tavoitteita.

## 2 Arvio Afganistanin tilanteesta

### *Yleisarvio*

Afganistan on saavuttanut merkittäviä edistysaskeleita yhteiskunnallisessa ja taloudellisessa kehityksessään menneen vuosikymmenen aikana. Maassa on kyetty järjestämään valtakunnallisen ja alueellisen tason vaaleja omin voimin. Afganistanin perusinfrastruktuuria on rakennettu uudelleen, terveys- ja koulutusoloja on parannettu tuntuvasti, ja myös tasa-arvo on kehittynyt selvästi parempaan suuntaan, lähtökohta huomioon ottaen. Talouden perustaa ollaan luomassa ja kaivossektorista toivotaan merkittävää panosta kansallisen budjetin kattamiseksi tulevaisuudessa. Alueellista yhteistyötä ollaan lisäämässä infrastruktuurin ja ulkomaankaupan vahvistamiseksi. Afganistanin ongelmat ovat kuitenkin edelleen suuria ja syvällekkäviä.

Poliittisten olojen vakiintuminen tulee olemaan avainasemassa. Uuden hallituksen toimintakyky ja eri väestöryhmien kyky toimia yhteistyössä on Afganistanin kehittymisen kannalta välttämätöntä. Kansallisen yhtenäisyyden hallituksen muodostamisen myötä on tähän mennessä vältetty maan vaarallinen jakaantuminen ja riski väestöryhmien välisten jännitteiden eskaloitumisesta. Tilanne on kuitenkin edelleen kriittinen, ja poliittisten erimielisyyksien ja kilpailutilanteen kärjistymisen riski on olemassa.

Toisaalta voidaan arvioida niin monien tahojen jo hyötyneen Afganistanin kehityksestä, että tahtotila saavutetun kehityksen säilyttämiseen on kasvanut aiemmasta. Samalla Afganistanin nuori, koulutetumpi väestönosa on jo alkanut tuoda oman panoksensa yhteiskunnan rakentamiseen.

Afganistanin hallintoa ja taloutta vaivaa parannuksista huolimatta edelleen merkittävä kapasiteettivaje, mikä hidastaa kehityssponnisteluja kaikilla aloilla. Väestön luottamus hallitukseen ja viranomaisiin on ollut Afganistanissa perinteisesti heikko, ja väärinkäytökset ja korruptio ovat ruokkineet epäluottamusta. Keskeistä on uuden kansallisen yhtenäisyyden hallituksen, mutta myös alueellisen ja paikallishallinnon kyky toimia ja tarttua ongelmiin eri osissa maata. Hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen on olennainen osa Afganistanin tulevaisuuden rakentamista.

Toimivan talouden, elinkeinojen ja työpaikkojen luominen tulee olemaan yhtä lailla ratkaisevassa asemassa maan vakauttamisen ja kehittämisen kannalta. Afganistan on edelleen erittäin köyhä maa millä tahansa kansainvälisellä mittapuulla tarkasteltuna. Kansainvälisen yhteisön läsnäolon, ml. ISAFin supistuminen on vähentänyt taloudellista toimeliaisuutta maassa. Vaikka kaivossektori on omiaan tuomaan aikanaan ehkä merkittäviäkin budjettituloja, työpaikkojen luomiseksi tarvitaan myös yritystoimintaa, ja maataloussektorin kehittäminen on tärkeää työllisyyden parantamiseksi. Huumetalouden osuutta tulisi samalla kyetä laskemaan. Eteläiselle Aasialle ominaista korruptiota, joka vaikeuttaa monin tavoin yhteiskunnan taloudellista kehittymistä, tulisi kyetä tuntuvasti leikkaamaan. Afganistan tulee tarvitsemaan jatkossakin rahallista tukea ulkomailta mm. hallinnon palkkoihin, mukaan lukien turvallisuusviranomaisten palkat.

Afganistanin turvallisuustilanne säilynee ongelmallisena vielä kauan eikä sen uusi heikkeneminen ole poissuljettua. Ääriliikkeiden toimintaa ruokkii ulkomailta annettava tuki, jota ei ole onnistuttu katkaisemaan. Tämä tuki voi jopa olla ratkaisevassa asemassa kapinallistoiminnan

jatkumisen kannalta. Kansallinen sovintoprosessi on edennyt vaivalloisesti, ja sen ennuste on edelleen epävarma. Maan uusi johto on kuitenkin ottanut sovintoprosessin edistämisen yhdeksi tavoitteekseen painottaen sitä, että maan turvallisuusongelmaan on olemassa vain poliittinen ratkaisu.

Turvallisuustilanne vaihtelee tuntuvasti eri osissa maata, etelän ja idän maakuntien ollessa vaikeimmassa asemassa. Ulkomaisten joukkojen vähentyminen ja poistuminen saattaa mahdollistaa ääriyhmien aiempaa laajemman levittäytymisen osissa maata, vaikka suuret kaupungit ja keskeiset kulkuväylät säilyisivät hallituksen kontrollissa. Afgaanikaupunkien ja -kylien paikallishallinnon, elinkeinojen ja elinolojen kehittäminen on tärkeässä roolissa myös turvallisuustilanteen parantumisen kannalta. Se lisää väestön luottamusta kansalliseen sekä alue- ja paikallistason hallintoon ja vahvistaa samalla paikallisväestön tukea näiden toiminnalle. Afganistanin määrällisesti vahvojen turvallisuusjoukkojen arvioidaan kykenevän vastaamaan suurelta osin maan turvallisuudesta. Ne tarvitsevat kuitenkin ulkomaista tukea ja rahoitusta vielä pitkälle tulevaisuuteen.

Ihmisoikeustilanteessa on tapahtunut paljon myönteistä kehitystä, mutta työtä on vielä tuntuvasti jäljellä. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat naiset ja lapset, erityisesti tytöt. Ongelmat tasa-arvon toteutumisessa liittyvät osin maan historiallisiin perinteisiin, ja osin turvallisuustilanteeseen sekä maan oikeussektorin toimintaan yleisemmin. Kehittämistarpeet ihmisoikeussektorilla, hyvän hallinnon alalla ja oikeusvaltion kehittämisessä ovat edelleen mittavia. Osin kysymys on myös siitä, että ongelmat tuodaan aiempaa useammin esiin, mikä on luonnollisesti välttämätöntä tilanteen korjaamiseksi.

Afganistanissa vallitsee sen lähialueisiin verrattuna vapaa tiedonvälitys. Maassa toimii noin 20 televisiokanavaa ja arviolta 80 radiokanavaa. Radio on edelleen suosittu informaatiokanava. Toimittajien työtä on kuitenkin estetty ja tänä vuonna kahdeksan toimittajaa on saanut surmansa Afganistanissa, mukana kolme ulkomaalaista toimittajaa presidentinvaalien aikana. Nuori sukupolvi kaupungeissa käyttää sosiaalista mediaa. Kännykkäliittymiä on noin 20 miljoonaa.

Alueellista yhteistyötä on kehitetty kansainvälisellä tuella vähitellen. Alueen maiden yhteistyö on tärkeää monella tapaa: se on välttämätöntä talouden kehittämisen kannalta ja erityisesti energia- ja vesivarojen hyödyntämisen sekä liikenneyhteyksien ja kaupankäynnin kehittämiseksi. Se on myös välttämätöntä huumekaupan ja rikollisuuden torjumiseksi, sekä erityisesti Afganistanin turvallisuustilanteen parantamiseksi rajat ylittävän kapinallistoiminnan katkaisemiseksi.

On mahdotonta tarkoin arvioida, millainen Afganistanin yhteiskunta tulee olemaan keskipitkällä aikavälillä. Todennäköisimpänä skenaariona voidaan pitää tilannetta, jossa kehitys jatkuu vähitellen ja vaivalloisesti, myös epäonnistumisten kautta. Afganistan tulee olemaan parhaassa tapauksessakin vielä pitkään köyhä, hauras valtio, joka on riippuvainen ulkomaisesta tuesta. Maan ajautuminen sekasortoon ei ole edelleenkään täysin poissuljettua, mutta sekin on mahdollista, että tilanne kohentuisi odotettua nopeammin.

Ratkaisevaa on ennen kaikkea Afganistanin hallituksen oma toiminta ja sen kyky viedä tärkeimpiä reformitoimia eteenpäin. Uuden presidentin Ashraf Ghanin aloittama ennakkoluuloton ja kunnianhimoinen uudistusohjelma pyrkii laaja-alaisiin uudistuksiin afgaanien omistajuutta painottaen. Toistaiseksi ei voida arvioida, miten se tulee onnistumaan. Suuri merkitys on myös kansainvälisen yhteisön valmiudella tukea prosessia, ja vaikeuksien mahdollisesti kasvaessa myös valmiudella estää tilanteen kehittyminen huonompaan suuntaan.

### *Poliittinen tilanne*

Afganistanin poliittinen, sotilaallinen ja taloudellinen transitio ovat käynnissä yhtä aikaa. Presidentti Hamid Karzain 13 vuotta kestänyt valtakausi päättyi syyskuussa 2014. Afganistanin presidentinvaalit olivat aluksi menestys afgaanien äänestäessä sankoin joukoin ensimmäisellä vaalikierroksella. Äänestysaktiivisuutta pidettiin kansalaisten voimakkaana kannanottona demokratian puolesta, ottaen huomioon, että kapinalliset pyrkivät uhkauksin ja väkivaltaisella toiminnalla sabotoimaan vaaleja. Sen sijaan vaalien toinen kierros johti vaalivilppisyytosten ja valtataistelun vuoksi pattitilanteeseen, jota Yhdysvallat ja kansainvälinen yhteisö auttoivat ratkomaan. Vaalien toisen kierroksen tulokset tarkastettiin uudelleen. Vaalivilppiä oli esiintynyt ja arviolta miljoona ääntä mitätöitiin tarkastusprosessin aikana.

Toisen vaalikierroksen kahden ehdokkaan kesken syntyi lopulta Yhdysvaltojen tukema poliittinen sopimus kansallisen yhtenäisyyden hallituksesta. Vaikka kilpailevien pääehdokkaiden väliseen sopimukseen perustuva lopputulos ei vastannut sellaisenaan vaalien tulosta eikä perustuslakia, sopimus oli syntyneessä tilanteessa lopulta ainoa keino ratkaista poliittinen pattitilanne, joka olisi jatkueksaan voinut ajaa Afganistanin suuriin vaikeuksiin.

Menettelytapaan kohdistui Afganistanissa kuitenkin tuntuvaa kritiikkiä. Kansalaisten luottamus hallitukseen ei ollut hyvä aiemminkaan, ja vaalienjälkeisen sopimuksen takia kansalaisten luottamus vaalijärjestelyihin ja poliitikoihin kärsi jälleen kolauksen. Uuden hallituksen toimintakyky on nyt ratkaisevassa asemassa tämän luottamuksen palauttamisessa.

Poliittisen sopimuksen perusteella presidentiksi valittiin mm. valtiovarainministerinä aiemmin toiminut Ashraf Ghani ja eräänlaiseen pääministerin tehtävään (Chief Executive Officer) ja hallituksen toimeenpanotyötä johtamaan entinen ulkoministeri Abdullah Abdullah. Molemmat poliittiset leirit jakavat hallituspaikat ja keskeiset virat. Tavoitteena on, että kahden vuoden sisällä perustuslaillinen heimoneuvosto kutsutaan koolle arvioimaan pääministerin tehtävän tarpeellisuutta, sillä Afganistanin perustuslain mukaan tehtävää ei tällä hetkellä ole olemassa. Vielä ei ole tiedossa, milloin hallitus on täysin toimintakykyinen. Parlamentti äänestää kaikista ministereistä.

Toistaiseksi on ennenaikaista arvioida, miten kansallisen yhtenäisyyden hallitus tulee toimimaan ja miten luottamuksen lisäämisessä eri toimijoiden välillä onnistutaan. Kansallisen yhtenäisyyden hallituksella on edessään suuria haasteita maan reformien läpiviennissä ja turvallisuuden ylläpitämisessä sekä talouden perusteiden luomisessa samanaikaisesti, kun kansainväliset joukot supistuvat ja apuriippuvuus jatkuu.

Kansainvälinen yhteisö on valmis jatkamaan Afganistanin tukemista edellyttäen, että Afganistan sitoutuu toteuttamaan antamansa reformilupaukset. Kansainvälisten suhteiden osalta tuleva hallitus panostanee alueellisen yhteistyön lisäämiseen naapurimaiden kanssa ja samalla kansainvälisten tukijoiden kanssa harjoitettavaan yhteistyöhön.

### *Turvallisuustilanne ja turvallisuusviranomaiset*

Afganistanin turvallisuusjoukot (Afghanistan National Security Forces, ANSF) koostuvat pääasiassa armeijasta (Afghanistan National Army, ANA) ja poliisista (Afghanistan National Police, ANP). ANSF:n kokonaisvahvuus on 352 000 henkilöä (ANA 195 000 ja ANP 157 000). ANSF:n vuosikustannukset on arvioitu alun perin 4,1 mrd USD suuruisiksi, ja sen rahoittamiseen osallistuu afgaanihallitus ja kansainvälinen yhteisö. ANSF:n kokonaisvahvuuden on suunniteltu laskevan lähivuosina 228 500:n. Kansainvälisen yhteisön pääasiallisena tavoitteena

na on ANSF:n kyky huolehtia vaikeasta sisäisestä turvallisuustilanteesta. Afganistanin viranomaiset ovat toivoneet ANSF:n kykenevän myös paremmin toimimaan ulkoisen puolustuksen tehtävissä, mutta tällä tavoin painottuvaa toimintaa avunantajamaat eivät ole olleet halukkaita rahoittamaan.

Vastuu maan turvallisuudesta on siirtynyt kansainväliseltä Nato-johtoiselta ISAF-joukolta Afganistanin turvallisuusjoukoille vähitellen. Kesäkuusta 2013 lähtien ANSF on johtanut taistelu- ja kapinallisia vastaan kansainvälisten joukkojen tuella. ISAFin päättyessä vuoden 2014 lopussa vastuu maan turvallisuudesta siirtyy kokonaisuudessaan Afganistanin turvallisuusjoukoille viimeisten kansainvälisten taistelujoukkojen poistuessa. ISAFin seuraaja Resolute Support-operaatio tulee keskittymään afgaanijoukkojen kouluttamiseen ja avustamiseen, mutta kansainväliset joukot eivät enää tue afgaanijoukkoja taistelutilanteissa. Lisäksi Afganistaniin jäänee myös pieni terrorisminvastaiseen toimintaan keskittyvä Yhdysvaltain joukko.

Afganistanin turvallisuusjoukkojen osaaminen ja toimintakyky on viime vuosina merkittävästi vahvistunut ja turvallisuusjoukkojen toiminta muun muassa presidentinvaalien turvaamiseksi sai kiitosta. Afganistanin turvallisuustilanne on kuitenkin yhä riskialtis ja erot turvallisuustilanteessa maan eri osien välillä ovat suuret. ISAFin supistuessa kapinalliset ovat saaneet joillakin paikkakunnilla lisää jalansijaa vuoden 2014 aikana, kuten esimerkiksi Helmandin maakunnassa. On mahdollista, että ulkomaisen tuen vähetessä kapinalliset levittäytyvät myös uusille alueille. Talibanin iskujen kohteet ovat vuosien saatossa vaihdelleet jonkin verran. Kohdeena on ollut Afganistanin omia turvallisuusviranomaisia, ulkomaisia joukkoja ja muita ulkomaisia toimijoita, sekä tavallisia afgaanisiviilejä. Viime aikoina iskut ovat keskittyneet erityisesti paikallisiin turvallisuusviranomaisiin, jotka nyt kantavat vastuuta maan turvallisuudesta. Myös rikolliset ovat väkivaltaisen toiminnan takana.

Kapinallisten ei arvioida muodostavan varsinaista sotilaallista uhkaa Afganistanin hallitukselle. Tästäkin syystä talibanin toimintatavassa korostuvat erilaiset terrori-iskut. Niillä saadaan aikaan pelkoa ja mielikuva siitä, että kapinalliset ovat vahvempia kuin he tosiasiaissa ovat.

Turvallisuustilanteen parantamisen kannalta ANSF:n integriteetin säilyminen on keskeinen tavoite. Tilanne ei ole ongelmaton, vaikka joukkojen toimintakyky on lisääntynyt kaiken aikaa. Kaikki koulutetut eivät jää ANSF:n riveihin. ANSF:n integriteetti on sidoksissa mm. maan hallituksen kykyyn johtaa toimintaa sekä maksaa joukoille palkkaa, mikä puolestaan vaatii tukea kansainväliseltä yhteisöltä. Kapinalliset saavat toimintaansa varten jatkuvasti rahoitusta maan ulkopuolelta. ISAFin päättyessä yhtenä seuraamuksena on myös paikallisjohtajien vahvistuminen keskushallinnon kustannuksella.

On melko epätodennäköistä, että Afganistanin turvallisuustilanteessa tapahtuisi nopea käänne parempaan. Tilanteeseen vaikuttaa monta sellaista tekijää, joiden arviointi on ennen aikaista Afganistanin uuden hallituksen työn vasta päästessä käyntiin. Sovintoprosessin onnistuminen olisi paras tie vähentää ääri liikkeiden väkivaltaista toimintaa maassa. Toistaiseksi on kuitenkin tarpeen varautua siihen, että turvallisuustilanne jatkuu ongelmallisena.

#### *Ihmisoikeudet ja naisten asema; terveys- ja koulutuskysymykset*

Afganistanin ihmisoikeus- ja tasa-arvotilanne on parantunut huomattavasti viimeisen 12 vuoden aikana. Edistysaskeleita ovat naisten perustuslailliset ja lailliset oikeudet sekä lisääntyneet terveydenhuolto- ja koulutusmahdollisuudet. Naisten osuus Afganistanin hallinnossa, mukaan lukien turvallisuusjoukoissa, on hitaasti kasvanut. Naisille on parlamentissa kiintiö, jonka taso on tosin vaihdellut koska sen täyttäminen on ollut vaikeaa.

Haasteet ovat edelleen suuret varmistettaessa, että, jo saavutettu edistys säilyy ja uutta kehitystä tapahtuisi. Muutoksen jatkuminen oikeaan suuntaan edellyttää Afganistanin omistajuutta ja aktiivisia toimia sekä kumppanimaiden vankkaa tukea. Naisten osallistumista yhteiskunnan toimintaan rajoittavat edelleen köyhyys ja monet perinteiset tavat ja asenteet. Naisiin ja tyttöihin kohdistuva väkivalta on erittäin yleistä. Afganistan on edelleen yksi maailman vaikeimmista maista naisille.

Sitoumusten täyttämistä arvioidaan säännöllisesti, mm. Tokion Afganistanin kehityskysymyksiä käsittelevässä konferenssissa sovittujen tavoitteiden seurantatyössä sekä YK:n ihmisoikeusneuvostossa. Afganistan on liittynyt keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin ja soveltanut niitä kansalliseen lainsäädäntöönsä, ja on kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) Rooman perussäännön sopimusvaltio. Afganistanin riippumattoman ihmisoikeuskomission perustamista ja toiminnan vahvistamista maan johtavaksi ihmisoikeustoimijaksi voidaan pitää merkittävänä saavutuksena.

Raportoitujen ihmisoikeusrikkomustapausten määrä on viime vuosina kasvanut. Tämä ei suoraan tarkoita rikkomusten määrän kasvua, vaan viestii osaltaan luottamuksen kasvusta ihmisoikeustoimijoita ja viranomaisia kohtaan sekä niiden toimintakyvyn vahvistumisesta, ja tietoisuuden lisääntymisestä kansan keskuudessa.

Elinajanodote on noussut 2000-luvun alun 44 vuodesta nykyiseen 60 vuoteen. Alle 5-vuotiaiden kuolleisuus on laskenut 172:sta 97:ään per 1000 syntynyttä lasta. Perusterveydenhuollon kattavuus on noussut vuoden 2001 yhdeksästä prosentista yli kuuteenkymmeneen prosenttiin. Äitiyskuolleisuuden arvioidaan vähentyneen 1600:sta 327:ään kuolemaan 100 000 synnytystä kohti. Synnytyksistä 39 %:ssa on nykyään mukana ammattitaitoista henkilökuntaa, kun luku vuosituhaten alussa oli 6 %. Kun vielä vuosituhaten alussa puhdasta juomavettä käytti noin 20 % väestöstä, luku on nykyään reilu 60 %.

Lasten ja nuorten koulunkäyntimahdollisuudet ovat kasvaneet. Esimerkiksi vuonna 2001 noin miljoona lasta kävi koulua ja nyt koulussa on UNICEFin mukaan 8,3 miljoonaa lasta, joista noin 40 % on tyttöjä. Lukutaito on kuitenkin edelleen heikko; vain noin 30 % aikuisväestöstä on lukutaitoisia ja naisten osuus on vieläkin alhaisempi. Yleisesti lasten asema epävakaa turvallisuustilanteessa on heikko ja määrätietoista ponnisteluita heidän asemansa turvaamiseksi tarvitaan vielä kauan.

### *Taloudellinen kehitys*

Afganistanin talouden ja elinkeinojen vahvistaminen, työpaikkojen luominen sekä kansallisen budjetin perustan turvaaminen ovat Afganistanin tulevaisuuden kannalta keskeisessä asemassa. Talouskasvusta saatavan hyödyn tulisi myös jakaantua yhteiskunnassa tasaisesti. Köyhyysrajan alapuolella on edelleen 36 % kansasta (1,25 USD/päivä ollessa köyhyysrajan määritelmä).

Afganistanin talous kasvoi voimakkaasti vuoden 2002 jälkeen. Talouden nopeaa kasvua ovat edesauttaneet alhainen lähtötaso, kansainvälinen kehitysyhteistyö ja laajan ISAF-joukon läsnäolo. Vuonna 2013 talouskasvu hidastui ja oli vain 3,6 % huolimatta maatalouden ennätysasadosta. Lisääntynyt epävarmuus liittyen poliittisen ja turvallissektorin muutoksiin laskivat sijoittajien ja kuluttajien luottamusta. Talouskasvu on ollut edelleen heikkoa vuonna 2014 johdettujen pitkittyneestä presidentinvaaliprosessista, yleisestä epävarmuudesta ja sääolojen aiheuttamasta maataloustuotannon laskusta. Tulevien vuosien (2015-2017) vuosittaiseksi talouskasvuksi on arvioitu 5 %. Palvelusektori muodostaa noin puolet maan bruttokansantulosta. Maa-



talouden osuus on noin 20 % ja teollisuuden 25 %. BKT henkilöä kohden on 688 USD. Mikäli laitton huumetalous huomioitaisiin BKT:ssa, sen osuus olisi arviolta 15 %.

Valtion tulokertymä ei ole riittävä, vaan maa on vahvasti apuriippuvainen. Afganistanin saaman kehitysavun osuus maan BKT:sta oli vuonna 2012 noin 33 %. ISAFilla on myös ollut merkittävä rooli Afganistanin taloudessa. Valtion talouden alijäämä on ollut syvä syksyllä 2014 kehitysrahoituksesta huolimatta, yli 500 miljoonaa USD, mikä on ajanut valtion maksu-vaikkeuksiin ja pyyntöihin kehitysrahoituksen lisäämisestä. Rahoitusvaikeudet aiheuttavat uhan etenkin siviilisektorin toiminnan (esim. opetus ja terveys) rahoitukselle. Valtion tulokertymä oli vuonna 2013 suhteessa BKT:hen 9,5 %. Tulokertymään on vaikuttanut taloudellinen las-  
kusuhdanne ja heikkoudet niin vero- kuin tullihallinnossa. Myös 130 000 sotilaan vahvuiseksi aiemmin nousseen ISAFin supistuminen ja päättyminen vaikuttaa maan palvelusektoriin. Tulosten kasvattaminen vaatii verotuksen ja tullitulojen keräämisen tehostamista sekä arvonnäkökulman keräämistä. Afganistanin tuleekin jatkaa rakenteellisia talousuudistuksiaan.

Talouden kannalta uusien työpaikkojen luominen on hyvin tärkeää: joka vuosi työmarkkinoille on tulossa arviolta 400 000 uutta työntekijää väestönkasvusta johtuen. Kaivossektorilla on potentiaalia tuottaa tuloja keskipitkällä aikavälillä, mutta suurta määrää uusia työpaikkoja se ei tuota. Uusia työpaikkoja olisi mahdollista luoda etenkin maataloussektorilla, joka tarjoaa nykyiselläänkin yli puolet työpaikoista maassa. Maatalouden toiminnan tehostaminen ja kestävyuden lisääminen sekä erityisesti kastelujärjestelmien rakentaminen ovat edellytyksenä kestäväälle talouskasvulle ja kehitykselle. Infrastruktuurin vahvistaminen erityisesti kuljetusyhteyksiä ja energiansaantia parantamalla on myös tärkeää.

Afganistanin uusi presidentti Ashraf Ghani näkee talouden keskiössä etenkin yksityissektorin vahvistamisen ja markkinoillepääsyn parantamisen. Yksityinen sektori nähdään keskeisenä maan vaurauden lähteenä. Muita keskeisiä tavoitteita ovat veronkannon selkeyttäminen ja korruption vastaiset toimet, ml. Kabul-pankin korruptiotapauksen tuominen pikaisesti uudelleen oikeuden käsiteltäväksi. Kabul-pankissa ilmeni vuonna 2012 laajamittainen väärinkäyttö, jonka seurauksena kansainvälinen yhteisö IMF:n johdolla painosti hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin varojen takaisinmaksuun. Kabul-pankin tapahtumat ovat horjuttaneet luottamusta maan pankkisektoriin ja vaikuttaneet mm. yrittäjien lainansaantimahdollisuuksiin. Ghani on painottanut myös naisten taloudellista itsenäisyyttä ja taitojen kehittämistä keskeisenä keinona lisätä sekä sukupuolten välistä tasa-arvoa että työllisyyttä.

### *Sovintoprosessi*

Afganistanin nykyhallinto on aseellisessa konfliktissa pääosin paštuväestön edustajista koostuvia ääriliikkeitä vastaan. Ne toimivat etupäässä maan etelä- ja itäosissa ja edustavat poliittiselta ideologialtaan radikaali-islamismia. Tunnetuin on taliban, jota edustavia eri ryhmittymiä toimii sekä Afganistanissa että Pakistanissa. Afganistan syyttää perinteisesti Pakistania talibanin tukemisesta. Samanaikaisesti Pakistan kuitenkin taistelee omaa taliban-liikettään vastaan. Talibanin lisäksi aseellista kapinaa Afganistanin hallintoa vastaan käy muitakin radikaali-islamistisia ääriryhmiä. Liikkeet ovat kansainvälisesti verkottuneita ja niiden piirissä vaikuttaa myös ulkomaalaisia terroristeja.

Afganistanin sovintoprosessissa on useita elementtejä. Kansallisesti pyritään erityisesti talibanien aseellisen toiminnan lopettamiseen ja edistämään kansallista yhteisymmärrystä maan eri väestönosien ja poliittisten toimijoiden kesken. Lisäksi pyritään katkaisemaan ulkomailta käsin annettava tuki talibanille, kehittämään Afganistanin ja sen naapurimaiden, erityisesti Pakista-

nin, välistä yhteistyötä. Kansainvälinen yhteisö puolestaan tukee edellä mainittuja pyrkimyksiä.

Afganistanin hallinto on muodostanut suoraan presidentin alaisuudessa toimivan Korkean rauhanneuvoston (High Peace Council, HPC), jonka johtoon nimitettiin entinen presidentti Burhanuddin Rabbani. Taliban murhasi Rabbanin syyskuussa 2011, minkä jälkeen HPC:n johtoon tuli hänen poikansa Salahuddin Rabbani. HPC:n työ ei ole edennyt toivotulla tavalla, ja sen tulevaisuus on tällä hetkellä epävarma. Presidentti Ghani on kuitenkin ottanut sovintoprosessin keskeiseksi tavoitteekseen korostaen poliittisen ratkaisun merkitystä.

Sovintoprosessiin liittyen on myös käynnistetty ns. reintegraatioprosessi, jonka tavoitteena on irrottaa rivitaistelijat kapinallisten riveistä tarjoamalla näille paluuta siviiliyhteiskuntaan. Vuonna 2010 perustettu Afghanistan Peace and Reintegration Program (APRP) on toiminut pääasiallisena kanavana prosessissa. APRP-ohjelma on saavuttanut jonkin verran tuloksia, vaikkakin ne ovat olleet toivottua vaatimattomampia. Ohjelmaan on tähän asti osallistunut arviolta 10 000 entistä kapinallista.

Sovintoprosessin onnistumisen ja kapinallistoiminnan hillitsemisen kannalta erityisesti Afganistanin ja Pakistanin kyky toimia yhteistyössä olisi tärkeää. Vähäistä edistystä on tapahtunut. Afganistanin ja Pakistanin yhteistyön parantumista on edistetty useilla korkean tason kolmi-kantakokouksilla, mm. Britannian, Yhdysvaltain, Turkin ja Kiinan tuella. Myös neuvottelut näiden kahden maan välisen strategisen yhteistyösopimuksen laadinnasta on avattu. Maiden välisen sovinnon saavuttaminen kytkeytyy myös Pakistanin ja Intian suhteisiin, sillä Pakistanissa on tahoja jotka suhtautuvat varauksella Intian toimintaan Afganistanissa.

#### *Alueellinen yhteistyö*

Afganistanin lähialueella toimii muutamia yhteistyöjärjestöjä, mutta koko aluetta hyödyttävä yhteistyö on käynnistynyt vaivalloisesti alueen maiden ristikkäisten intressien ja epäluulojen vuoksi. Afganistanin vakauttamiseksi ja kehittämiseksi on välttämätöntä kehittää alueen maiden taloudellista yhteistyötä. Se tarjoaa mahdollisuuksia Afganistanin ulkomaankaupan kehittymiselle sekä kuljetus- ja energia-yhteyksien avaamiselle. Alueellinen yhteistyö voi myös ehkäistä naapurimaista, erityisesti Pakistanin mutta myös Iranin alueelta tapahtuvaa kapinallistoiminnan tukemista.

Afganistanin kannalta merkittävimpänä alueellisena hankkeena voidaan pitää Turkin fasilitoimana syntynyttä ns. Istanbulin prosessia. Kyseessä on poliittinen prosessi, jonka omistajuus on alueen mailla. Tarkoituksena on vahvistaa niiden (nk. Heart of Asia -maat) taloudellista ja pidemmällä aikavälillä myös poliittista yhteistyötä. Yhtenä toimintamuotona ovat kuusi luottamusta lisäävää toimea (Confidence Building Measures, CBM), joista jokaisella on alueellinen johtovaltio. Prosessia tukevat rahallisesti alueen ulkopuoliset maat, ml. Suomi.

Afganistan ja sen naapurimaat ovat lisäksi järjestäneet vuodesta 2005 lähtien alueen maiden taloudellisen yhteistyön elvyttämiseen tähtäviä ns. RECCA-konferensseja (Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan). Alueen maat ovat pyrkineet karsimaan kaupan esteitä sekä kohentamaan ja rakentamaan kipeästi tarvittua alueellista infrastruktuuria: teitä, rautateitä, siviili-ilmailuyhteyksiä, kaasuputkia, vesivoimaa ja sähkölinjoja. Kunnianhimoisimmat näistä projekteista ovat TAPI-kaasuputki maakaasun kuljettamiseksi Turkmenistanista Afganistanin kautta Pakistaniin ja edelleen Intiaan, sekä CASA-1000, joka mahdollistaisi sähköviennin Tadžikistanista ja Kirgisiasta Afganistaniin ja Pakistaniin. Alueellisen yhteistyön onnistuminen hyödyttäisi Afganistanin lisäksi tuntuvasti muitakin alueen maita vahvistamalla alueellista taloutta kokonaisuudessaan sekä parantamalla energiansaantia.

### 3 Kokonaisvaltainen lähestymistapa ja Suomen tukimuodot

Koordinointi Afganistanin hallituksen ja kansainvälisten toimijoiden kesken on tiivistä ja pitkäaikaista. Pohjana Afganistanin ja kansainvälisen yhteisön yhteistyölle sekä Afganistanin kehittämiseksi toimi alun perin vuonna 2006 hyväksytty laaja-alainen ns. Afghanistan Compact -asiakirja. Yhteistyötä varten perustettiin Kabulissa kokoontuva Joint Coordination and Monitoring Board, JCMB, joka on keskeisin konkreettisella tasolla Afganistanin kehittämistä käsittelevä koordinaatiofoorumi.

Kansainvälinen kontaktiryhmä (International Contact Group, ICG) on yli 50 maan ja kansainvälisen järjestön ja toimijan (mm. YK, NATO, EU ja Organisation of Islamic Cooperation, OIC) ryhmä, joka kokoontuu pääkaupunkiedustajien ja Afganistanin hallituksen edustajien kesken käsittelemään Afganistanin tilannetta. Kontaktiryhmän tehtävänä on valmistella strategisen tason päätöksiä ennen Afganistania käsitteleviä kansainvälisiä konferensseja, sekä varmistaa tiedonkulku Afganistanin tukemiseen osallistuvien maiden pääkaupunkiedustajien kesken. Suomi isännöi kontaktiryhmän kokouksen kesäkuussa 2012. Kokous valmisteli Tokion ministerikonferenssia, jossa sovittiin Afganistanin ja kansainvälisen yhteisön yhteistyötä ohjaavasta puiteasiakirjasta (Tokyo Mutual Accountability Framework, TMAF). TMAF sisältää Afganistanin ja kansainvälisen yhteisön keskinäiset velvoitteet Afganistanin kehittämiseksi.

Afghanistan Compact-asiakirja ja aiemmat kehitysstrategiat olivat osoittautuneet liian laaja-alaisiksi ja yleisiksi. Sen sijaan TMAF-asiakirjaan sisällytettiin reformitarpeet selkeämmin ja konkreettisemmin. Sen pohjalta Afganistanin tulee toimeenpanna tehokkaita ja tilivelvollisia taloudellisen kasvun ja yhteiskunnallisen kehityksen strategioita. Tokion konferenssin jälkeen keskustelu painopisteiden valinnasta on jatkunut, lähtien siitä että kaikkein tärkeimmät reformit tulisi valita painopisteiksi ja toteuttaa ensin.

Afganistan on myös 20 hauraasta valtiosta koostuvan niin sanotun g7+-ryhmän jäsen. g7+ edistää hauraiden valtioiden kokonaisvaltaista kehitystä sekä rauhan- ja valtionrakennusta vuonna 2011 valmistuneen New Deal for Engagement in Fragile States viitekehyksen mukaisesti, jossa keskeistä on valtion omistajuus oman maansa kehityksestä.

Säännöllinen koordinaatio EU:ssa sekä YK:n kanssa on tärkeä osa Suomen Afganistan-politiikkaa. EU edistää yhteistä tavoitteenasettelua ja pyrkii puhumaan yhdellä äänellä keskeisillä kansainvälisillä foorumeilla. EU ja sen jäsenmaat antavat yhteensä vuositasolla yli miljardi euroa kehitysrahoitusta Afganistaniin, mikä tekee Afganistanista EUn suurimman avunsaajan maailmassa. EUn kehitysrahoitus (Multiannual Indicative Programme for Afghanistan) vuoteen 2020 asti tulee olemaan 1,4 miljardia euroa. EU julkisti kesäkuussa 2014 Afganistanstrategiansa vuosille 2014-2016. EUn ja Afganistanin välinen kumppanuus- ja kehityssopimus on neuvoteltavana. YK ja sen avustusmissio UNAMA koordinoi kansainvälisiä siviilitoimia Afganistanissa tavoitteenaan vahvistaa Afganistanin suvereniteettiä, johtajuutta ja omistajuutta.

Afganistanissa työskentelee noin 140 suomalaista. Näistä 85 ISAFin ja 35 EUPOLin palveluksessa. Lisäksi noin 20 henkilöä työskentelee erilaisissa kansainvälisissä järjestöissä ja kansalaisjärjestöissä sekä suurlähetystön palveluksessa.

Kaiken Suomen toiminnan lähtökohtana on, että eri tukimuodot suunnitellaan kokonaisvaltaisesti ja ne täydentävät toisiaan Suomen Afganistan-politiikalle asetettuja tavoitteita tukien.

### 3.1 Suomen ja Afganistanin kumppanuussopimus

Suomen ja Afganistanin välinen kumppanuussopimus allekirjoitettiin huhtikuussa 2013 presidentti Hamid Karzain Suomen-vierailun yhteydessä. Kumppanuussopimuksen myötä Suomi sitoutui tukemaan Afganistanin kehitystä vuoteen 2024 asti. Lontoon (2010), Kabulin (2010), Bonnin (2011) ja Tokion (2012) kansainvälisissä Afganistan-konferensseissa tehtyjen vasta-  
vuoroisten sitoumusten mukaisesti osapuolten välisellä kehitysyhteistyöllä pyritään vahvistamaan Afganistanin demokratiaa, edistämään hyvää hallintoa ja oikeusvaltioperiaatetta muun muassa kehittämällä alueellista ja paikallista hallintoa, sekä parantamaan edellytyksiä Afganistanin omalle taloudelliselle toiminnalle, osallistavalle talouskasvulle ja luonnonvarojen kestäväälle käytölle. Ihmisoikeuksiin sekä tasa-arvoon ja koulutukseen, erityisesti tyttöjen koulutukseen, liittyvät kysymykset ovat sitoumuksissa tärkeässä asemassa. Päämääränä on yhteiskunta, jossa kaikki afganistanilaiset voivat rakentaa aiempaa parempaa, turvallisempaa ja vauraampaa maata. Afganistan on solminut vastaavia kumppanuussopimuksia muun muassa Ison-Britannian, Saksan, Norjan ja Tanskan kanssa.

Tokion konferenssissa vuonna 2012 tekemiensä sitoumusten mukaisesti Suomen hallitus tukee Afganistania pitkäjänteisesti kehitysyhteistyön keinoin myös vuoden 2014 jälkeen. Afganistan on määritellyt vuoden 2014 jälkeisen ajan muutoksen vuosikymmeneksi. Suomen hallituksen sitoumuksen täyttäminen riippuu Afganistanin hallituksen edistymisestä sen pannaessa täytäntöön keskeiset Kabulin, Bonnin ja Tokion konferensseissa tekemänsä sitoumukset, sellaisina kuin nämä on määritelty Tokion konferenssin kehysasiakirjassa keskinäisestä vastuusta.

Afganistanin hallituksen ja kansainvälisten toimijoiden kesken on sovittu, että kansainvälisellä avulla tuetaan yhdessä valmisteltuja Afganistanin omia kehitysohjelmia ja -prioriteetteja Kabulin ja Tokion konferenssien sitoumusten mukaisesti. Suomi on ollut mukana valmistelemissä ja hyväksymässä näitä sitoumuksia.

### 3.2 Kehitysrahoitus

Afganistan on ollut Suomen kehitysyhteistyön kohde vuodesta 2002 lähtien. Suomi on sitoutunut Afganistanin pitkäaikaiseen tukemiseen mm. Lontoossa vuonna 2006, Pariisissa 2008, Haagissa 2009, Lontoossa 2010, Kabulissa 2010, Bonnissa 2011, Chicagossa 2012 ja Tokiossa 2012 järjestetyissä laajoissa Afganistania käsittelevissä kansainvälisissä konferensseissa. Joulukuussa 2014 Lontoossa järjestettävä ministerikokous tähtää aiempien Afganistanin hallitusten ja kansainvälisen yhteisön sitoumusten vahvistamiseen.

Konferensseissa hyväksytyt asiakirjat on valmisteltu tiiviissä kansainvälisessä koordinaatiossa, ja ne sisältävät myös Afganistanin hallituksen velvoitteet maan kehittämiseksi, vastineena laajalle kansainväliselle tuelle.

Suomen kehitysrahoitus Afganistanille on noussut yhteensä 30 miljoonaan euroon vuodessa v. 2014 alkaen. Tähän sisältyvät maakohtaisen kehitysyhteistyön lisäksi humanitaarinen apu ja tuki kansalaisjärjestöille sekä ODA-kelpoiseksi (Official Development Assistance) laskettava siviilikriisinhallinnan rahoitus, jotka ovat olleet vuositasolla yhteensä noin 10 miljoonaa euroa. Edellä mainittu kokonaistaso pyritään ylläpitämään tulevina vuosina edellyttäen, että eduskunta hyväksyy kehitysavun. Humanitaarista apua annetaan tarpeeseen perustuen ja se kanavoidaan Suomen humanitaarisen avun linjauksen mukaisesti YK-järjestelmän, Kansainvälisen Punaisen Ristin ja Puolikuun liikkeen sekä suomalaisten humanitaaristen järjestöjen kautta.

Kumppanuussopimuksessa Suomi vahvisti antavansa vähintään 50 % kehitysavustaan Afganistanin kansallisen budjetin kautta ja suuntaavansa 80 % Afganistanin kansallisten prioriteettiohjelmien (National Priority Programs, NPPs) mukaisesti. Suomi lupasi myös toteuttaa kehitysyhteistyötä Afganistanin hallituksen kehitysyhteistyötä koskevan hallintopolitiikan (Afghan Aid Management Policy, 2013) mukaisesti tavalla, joka parantaa avun tehokkuutta ja tuloksellisuutta.

Käytännössä tämä tarkoittaa Suomen tuen kanavoimista erityisesti Maailmanpankin hallinnoiman Afganistanin jälleenrakennusrahaston (Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF) sekä YK:n operatiivisten järjestöjen kautta. Näiden toimijoiden tavoitteena on hyödyntää ja tukea Afganistanin budjettijärjestelmän kehittämistä. Samalla järjestely auttaa varmistamaan tuen perillemenon, tuloksellisuuden ja tehokkuuden, sekä estämään korruption mahdollisuuksia.

Kumppanuussopimuksessa sovitaan, että osa Suomen kehitysavusta kanavoidaan kansalaisjärjestöjen kautta. Suomen tuki sisältää myös humanitaarista apua.

#### *Kehitysyhteistyön painopisteet*

Edellisen valtioneuvoston selonteon mukaisesti, johon eduskunta yhtyi, Suomi on kehitysyhteistyössään keskittynyt tukemaan demokratiaa ja hyvää hallintoa, ihmisoikeuksia ja tasa-arvoa sekä maaseudun ja elinkeinojen kehittämistä. Viime vuosina Suomi on tukenut YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauseلمان 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) toimeenpanon käynnistämistä Afganistanissa ja kansallisen toimintaohjelman valmistelemista.

Suomi on lisännyt opetussektorin hanketukea ja jatkanut yhteistyötään kansalaisjärjestöjen kanssa. Pääasiallisesti kansalaisjärjestöjen tuki on ohjautunut köyhyyden vähentämiseen tähtäviin hankkeisiin sekä ihmisoikeuksien ja terveyden edistämiseen.

Suomi korostaa kaikessa toiminnassaan läpileikkaavina teemoina ihmisoikeuksia, naisten oikeuksia, tasa-arvoa, hyvää hallintoa ja korruption vastaista työtä. Osana kansainvälistä yhteisöä ja pohjoismaista yhteistyötä Suomi tuo näitä teemoja Afganistanin hallituksen ja kansainvälisen yhteisön välisiin keskusteluihin.

Rahoitus suunnataan jatkossa seuraaville kolmelle pääsektorille, jotka ovat myös suoraan kytköksissä Afganistanin kriittisiin tarpeisiin sekä rauhanrakentamisen ja valtionrakentamisen tavoitteisiin:

1. Oikeus ja turvallisuus, erityisesti ihmisoikeuskysymykset ja hyvä hallinto sisältäen siviilipoliisin toiminnan kehittämisen;
2. Peruspalvelujen kehittäminen, erityisesti opetussektori, mukaan lukien tyttöjen koulunkäynnin turvaaminen sekä naisten lukutaito;
3. Talouden perustan kehittäminen, erityisesti maaseudun elinkeinojen tuki sekä Afganistanin luonnonvarojen kestävä käytön edellytysten parantaminen.

Suurin osa Suomen avusta kanavoidaan jatkossakin YK-järjestöjen (UNICEF, UNESCO, UNDP (United Nations Development Program), UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) ja Maailmanpankin jälleenrakennusrahaston (Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF) kautta. Maailmanpankin hallinnoima ARTF on Afganistanin suurin kehitysinstrumentti. Se tarjoaa hallitukselle ja avunantajille koordinoitua rahoitusmekanismia, joka tukee Afganistanin budjettia ja maan keskeisimpiä kansallisia investointiohjelmiä, erityisesti talouden perustan ja peruspalvelujen kehittämisessä. Vuoden 2012 evaluaatio arvioi ARTF:n olevan esimerkillinen korirahasto, jossa on alhaiset hallinto- ja toimintakulut, erinomainen lä-

pinäkyvyys ja korkea tilivelvollisuus. Evaluaatio totesi sen tarjoavan lisäksi hyvin toimivan areenan politiikkakeskustelulle ja konsensuksen luomiselle. Rahaston seuranta on entisestään tehostettu ulkoisten seurantajärjestelmien avulla.

ARTF on Suomen kehitysyhteistyön päärahoituskanava Afganistanissa. Vuonna 2014 Suomen osuus oli 9 miljoonaa euroa. Suomen rahoituksesta puolet annetaan useita eri sektoreita kattavaan yleiseen rahastoon, joka kattaa myös kannustinohjelman. Loppurahoitus jakautuu kansalliseen maaseudun kehittämisohjelmalle ja opetuksen laadun kehittämisohjelmalle. Suomi on rahaston 12. suurin tukija ja vuoden 2014 alusta lähtien myös rahaston strategiaryhmän jäsen, mikä antaa Suomelle entistä suuremmat mahdollisuudet vaikuttaa rahaston strategiaan ja kehityspoliittisiin päätöksiin.

Ihmisoikeudet sekä naisten ja lasten aseman parantaminen ovat Suomen toiminnan keskeisiä tavoitteita. Suomi tukee ihmisoikeuksien ja tasa-arvon toteutumista Afganistanissa kehitysyhteistyön, poliittisten kannanottojen, dialogin ja kriisinhallinnan avulla. Suomi tukee Afganistanin riippumattoman ihmisoikeuskomission (Afghanistan Independent Human Rights Commission, AIHRC) työtä ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) tavoitteiden edistämistä. Yhtenä tukemme painopisteistä on lasten, erityisesti tyttöjen, koulunkäynnin edistäminen sekä naisten lukutaidon lisääminen UNICEF:in, UNESCO:n, Maailmanpankin ja Ruotsin Afganistan -komitean ohjelmien kautta.

Talouselämän kehittämisessä Afganistanin potentiaaliset mineraalivarat on arvioitu merkittäviksi. Niiden hyödyntäminen on Afganistanin talouden ja yhteiskunnallisen kehityksen kannalta lähivuosien tärkeimpiä tavoitteita. Suomen Geologian tutkimuskeskus GTK tekee koulutusyhteistyötä afganistanilaisen vastinparinsa (Afghanistan Geological Survey) kanssa pyrkien kehittämään Afganistanin malminetsintägeofysiikkaa ja osaamista malminetsintätekniikoissa.

#### *Vaikuttavuuden ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan arviointi*

Suomi on harkinnut tarkasti ne hankkeet ja järjestöt, jotka saavat kehitysyhteistyörahoitusta, niiden kehitysvaikutusten ja tuloksellisuuden näkökulmasta. Kehitysyhteistyövarojen käyttöä seurataan tarkoin muun muassa raportoinnin, hankevierailujen ja riippumattomien evaluaatioiden keinoin, sekä nostamalla korruptioon tai väärinkäyttöihin liittyviä kysymyksiä esiin Suomen Kabuln suurlähetystön virkamiesten toimesta samoin kuin muissa kahden- ja monenvälisissä keskusteluissa ja yhteydenotoissa. Avun tuloksellisuuteen kiinnitetään enenevässä määrin huomiota.

Afganistanissa Suomi pyrkii vähentämään pieniä ja lyhytkestoisia toimintoja ja keskittyy yllä mainittuihin sektoreihin ja vaikutustyöhön. Suomen kahdenvälisen kehitysavun määrää ja tavoitteita arvioidaan säännöllisin väliajoin Suomen ja Afganistanin välillä käytävissä korkean tason kokouksissa maiden välisen kumppanuussopimuksen mukaisesti. Suomi ottaa huomioon konfliktisensitiivisyyden kaikessa kehitysyhteistyössään, huomioi toimintaympäristön sekä oman toiminnan ja toimintaympäristön välisen vuorovaikutuksen, jotta varmistetaan Suomen tukeman toiminnan positiivinen vaikutus rauhanomaiselle kehitykselle.

On välttämätöntä, että avun laadukas valmistelu ja seuranta sekä vaikuttamistyö turvataan riittävillä resursseilla. Nykyisillä henkilöstöresursseilla tämä kyetään asianmukaisesti hoitamaan.

Suomen kehitysyhteistyö Afganistanille arvioitiin vuonna 2007 ja 2014. Vuoden 2007 evaluaatio toteaa Suomen hallinnoivan tukeaan Afganistanille tehokkaasti. Evaluaatio arvioi tuen käytön olevan linjassa Suomen kehityspoliittisten päämäärien ja muiden kansainvälisten toimijoiden tuen ja Afganistanin määrittelemien kansallisten kehitystarpeiden kanssa. Evaluaatio

toteaa suurimman osan Suomen tuesta kulkevan Maailmanpankin ja YK-järjestöjen välityksellä, mikä edistää tuen tehokasta, valvottua ja keskitettyä käyttöä. Evaluaatio katsoo toiminnan multitoimijoiden kautta olevan osa kehitysyhteistyön riskienhallintaa. Vuoden 2014 arvio on toteutettu osana laajempaa rauhan ja kehityksen temaattista evaluaatiota. Siinä todettiin Suomen avun olevan tehokkaasti hallinnoitua ja esitettiin kehittämisalueeksi muun muassa riskien hallinnan seurantaa.

Suomi noudattaa omassa kehityspolitiikassaan hauraiden valtioiden (ns. g7+ -ryhmä) ja avunantajamaiden välillä neuvoteltua julkilausumaa (New Deal for Engagement in Fragile States), jonka mukaan väkivaltaisista konflikteista kärsineiden yhteiskuntien kehityskysymyksiä lähestytään aiempaa enemmän kyseisten maiden oman näkökulman kautta. Suomen kehitysyhteistyö noudattaa julkilausuman viittä rauhanrakentamisen ja valtionrakentamisen tavoitetta, jotka ovat osallistava politiikka, turvallisuus, oikeus, talouden perusta, sekä valtionvarainhallinto ja peruspalvelut. Suomi on myös kutsuttu Afganistanin puolelta Kabulissa toimivan New Deal -tukiryhmän jäseneksi.

### *Riskien hallinta*

Toimintaolosuhteet Afganistanissa ovat vaikeat. Kestävien ja mitattavien tulosten saavuttaminen vie aikaa. Avunantajat joutuvat sitoutumaan toimimaan pitkällä aikavälillä, ja välillä kehityksessä voidaan jollakin osa-alueella ottaa myös taka-askelia. Afganistanin kaltaisessa hauraassa valtiossa toimintaan sisältyy suurempia riskejä ja haasteita kuin monissa muissa kehitysmaissa.

Riskit voidaan jaotella kolmeen ryhmään. Poliittiseen tilanteeseen liittyy ennen muuta kysymys siitä, miten toimintakykyinen Afganistanin hallitus pidemmällä aikavälillä on. Kyseessä on maakohtainen riski, johon avunantajilla on rajallinen mahdollisuus vaikuttaa. Maan poliittiseen ja yleistilanteeseen liittyvät myös avunantajien omat turvallisuusriskit. Toisessa ryhmässä ovat ohjelmalliset riskit, jotka liittyvät siihen, että toiminnalla ei saavutettaisi asetettuja tavoitteita tai sen mitattavuudessa on vaikeuksia. Kyse voi olla esimerkiksi rajoitetusta pääsystä tietyille alueille, huonosta infrastruktuurista, sekä ylipäättänsä avunantajista riippumattomien peruselementtien puutteesta. Kolmantena ryhmänä ovat Afganistanin hallinnon toimivuuteen sisältyvät riskit, jotka liittyvät hallinnon kykyyn viedä kehitystä eteenpäin. Näitä ovat esimerkiksi korruptio ja huono hallinto.

Suomi tiedostaa ja arvioi jatkuvasti Afganistanin toimintaympäristön muutoksia ja kehitysuuntia. Riskit pyritään tunnistamaan ja ryhtymään toimiin niiden vähentämiseksi ja hallitsemiseksi. Suomi osallistuu avunantajakoordinaatioon, jossa jaetaan tietoa ja toimintaympäristön analyyskejä avunantajayhteisön kesken. Yhteiset rahastot ja yhteisrahoitusjärjestelyt vähentävät yksittäisen avunantajan toimintaan kohdistuvia riskejä ja jakavat toimintakuluja, jotka liittyvät riskiarviointeihin ja turvallisuusjärjestelyihin. Avunantajat jakavat hankeseurannan tietoja ja yhdessä tukevat Afganistanin omia pyrkimyksiä kasvattaa hallintonsa vastuuta sekä läpinäkyviä ja korruption vastaisia toimintatapoja ja periaatteita. Hankesuunnittelussa Afganistanissa korostetaan joustavuutta ja kykyä mukautua olosuhteiden nopeisiin muutoksiin.

Kabulin suurlähetystön ja Afganistanissa toimivien suomalaisten siviilityöntekijöiden toimintaympäristöön vaikuttaa keskeisesti se, miten poliittinen ja turvallisuustransitio Afganistanissa onnistuu. Myös tässä kysymyksessä ratkaisevaa on Afganistanin uuden hallituksen ja turvallisuusviranomaisten toimintakyky. Kapinallisten iskut ovat viime vuosina kohdistuneet myös siviilitoimijoihin Afganistanissa, ja niitä on tapahtunut myös pääkaupungissa. Kuluvan transiitiovuoden aikana Kabulissa on tapahtunut tavallista enemmän tämäntyyppisiä iskuja. Suomen edustuston ja suomalaisen siviilihenkilökunnan turvallisuustilannetta arvioidaan jatkuvasti.

Toimitilojen ja henkilökunnan turvallisuusjärjestelyihin panostetaan ja muutoksiin turvallisuustilanteessa varaudutaan. Ulkoasiainministeriö tarkastelee säännöllisin väliajoin edustautumisen tasoa ja suorittaa tehtävien priorisointia.

Riskiarvioinnissa korostuu toistuvasti välttämättömyys tarkastella maan kehitystä kokonaisvaltaisesti ja pitkän tähtäimen näkökulmasta. Tukitoiminnan liian nopea päättäminen on itsessään yksi riskeistä ja saattaa pahimmillaan johtaa hallitsemattomiin seurauksiin. Tästä on jo näyttöä 1990-luvulta, jolloin maa jäi jokseenkin oman onnensa nojaan ja valtion toiminnot romahtivat.

### 3.3 Siviilikriisinhallinta

Vuodesta 2007 toiminut EUPOL Afganistan (EU Police Mission in Afghanistan) on EUn toiseksi suurin siviilikriisinhallintaoperaatio. Sen tehtävänä on poliisireformin tukeminen Afganistanissa osana maan turvallisuussektorin kokonaisvaltaista uudistusta. EUPOL Afganistan toimii poliisitoiminnan sekä oikeusvaltiokehityksen ja ihmisoikeuksien edistämiseksi kolmessa pilarissa: Afganistanin sisäministeriön reformin tukemisessa, afgaanisiviilipoliisin toiminnan ammattimaistamisessa ja poliisin toiminnan paremmassa linkittämisessä oikeussektoriin muun muassa poliisi-syyttäjä -yhteistyön avulla. Operaation nykyinen mandaatti päättyy vuoden 2014 lopussa.

EU on poliittisesti sitoutunut operaation jatkamiseen vuosina 2015-2016. EUn ulkoasiainneuvosto hyväksyi EUPOLin operaatiokonseptin ja -suunnitelman kesällä 2014, mutta lopullinen päätös jää loppuvuoteen, koska jatkosuunnittelussa on otettava huomioon päätökset Naton tulevasta sotilaallisesta kriisinhallintaoperaatiosta. EUPOL on nimittäin tukeutunut erityisesti Kabulin ulkopuolisten kenttätoimistojen osalta ISAF-joukkojen turva- ja logistiikkatukeen sekä lääkintähuoltoon. EUPOLin toimintaa ollaan asteittain vähentämässä vuosina 2015-16. Tällä hetkellä näyttää todennäköiseltä, että EUPOLin toiminta Heratissa ja Mazar-e-Sharifissa päättyy vuoden 2015 aikana. Operaation jatkosuunnittelun ja johtamisen tulee mukautua sen haastavaan toimintaympäristöön ja maan vaikeaan turvallisuustilanteeseen.

Juuri nyt EUPOLin työssä korostuukin vahvasti transitiostrategian suunnittelu. Merkittävässä osassa tulee olemaan vastuun siirtäminen afgaaneille avustettujen toimintojen ja koulutuksen jatkamisesta. EUn suunnittelu lähtee myös siitä, että ns. post-2016-työtä tulevat tukemaan EUn osalta erityisedustajan toimisto ja EU-delegaatio sekä muut kansainväliset toimijat. Suunnitelmat eivät vielä ole yksityiskohtaisia, mutta erityisesti afgaaniomistajuus ja afgaanien sitouttaminen on ollut osa toimintaa koko ajan. Samaan aikaan afgaanihallinnon institutionaaliset heikkoudet jatkuvat ja myös korkean tason henkilöstörotaatioita on odotettavissa EUPOLin keskeisissä kumppaniorganisaatioissa sisä- ja oikeusministeriöissä, mahdollisesti myös poliisissa. Suomi pitää tärkeänä, että uudistusprosesseihin ja niiden toimeenpanoon sekä keskeisten mentorointikontaktien luomiseen panostetaan tärkeän siirtymäkauden aikana. Myös uuden hallituksen tuki poliisin ja oikeussektorin reformiohjelmille tulee varmistaa.

Afganistan on edelleen yksi Suomen kriisinhallinnan painopistealueista. EUPOL-operaatiossa on neljäsosa Suomen siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähettämistä asiantuntijoista. Enimmäkseen EUPOLissa on palvellut kerrallaan 40 suomalaista siviiliasiantuntijaa, joista puolet on poliiseja ja loput eri alojen asiantuntijoita erityisosaamisalueinaan ihmisoikeudet, tasa-arvokysymykset ja oikeusvaltion kehittäminen. Naisten osuus EUPOLin henkilöstöstä on Suomen kohdalla ollut mainittavan suuri. Operaation varapäällikkönä toimii tällä hetkellä suomalainen nainen. Suomalaisten määrä tulee kuitenkin muun mission lailla portaittain vähenemään.



Operaatioissa toimii tällä hetkellä noin 400 kansainvälistä asiantuntijaa 22 maasta sekä noin 200 afgaania. Asiantuntijoista noin puolet on poliiseja ja puolet oikeus- ja siviiliasiantuntijoita. EU-maista merkittävimpiä asiantuntijoita lähetettäviä maita Suomen ohella ovat Saksa, Romania, Ruotsi ja Hollanti. EUPOLiin on osallistunut asiantuntijoita myös EUn ulkopuolisista maista, kuten Kanadasta.

Suomi on painottanut operaation suunnittelussa ja kehittämisessä poliisi- ja oikeusvaltio-osaamisen lisäksi tasa-arvokysymyksiä, kuten afgaaninaispoliisien määrän lisäämistä ja naisten heikon aseman parantamista lainvalvonta- ja oikeusjärjestelmässä. Suomen näkemyksen mukaan EUPOL-operaation jatkaminen on oikea viesti sitoutumisesta maan auttamiseen. Toiminnallisesti olisi tärkeää, että sekä siviilipoliisin että laajempaa oikeusvaltiokehityksen tukea jatkettaisiin. Erityisesti korostuu EUPOLin koulutusvastuun lopullinen siirtäminen afgaaniviranomaisille.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamiseksi Suomen panoksessa on hyödynnetty siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön synergioita. Suomen kehitysrahoitusta Afganistanille käsittelevässä luvussa mainitut läpileikkaavat teemat - ihmisoikeudet, naisten oikeudet, tasa-arvo, hyvä hallinto ja korruption vastainen työ – liittyvät kaikki EUPOLin työhön ja tavoitteisiin. Suomen rahoituksen kolmesta pääsektorista oikeus ja turvallisuus on EUPOLin vahvuusalue.

EUPOLin lisäksi Suomi on lähettänyt siviiliasiantuntijoita EUn erityisedustajan sekä Naton siviiliedustajan toimistoon Kabulissa ja pohjoisen komentokunnan siviiliedustajan toimistoon Mazar-e-Sharifissa.

Suomi on rahoittanut myös Etyjin hanketoimintaa, jolla on tuettu Afganistanin vakauttamista. Esimerkiksi vuonna 2013 tuettiin kirgiisi- ja afgaanitulliviranomaisten kapasiteetinvahvistamishanketta ja vuonna 2014 Afganistanin vaalitutkiryhmää, joka laatii presidentinvaalien jälkeisen raportin vaalikäytäntöjen kehittämiseksi.

### **3.4 Sotilaallinen kriisinhallinta**

Suomen kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan Afganistanin tilanteen vakauttamiseksi on sisältynyt osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jotta Afganistanissa meneillään oleva turvallisuusvastuunsiirto afganistanilaisten omiin käsiin toteutuisi hallitusti. Turvallisuus on edellytys Afganistanin poliittisen tilanteen vakiinnuttamiselle ja taloudelliselle kehitykselle.

#### *ISAF ja turvallisuusvastuunsiirto*

YK:n vuonna 2001 valtuuttama ja nyttemmin Naton johtama monikansallinen ISAF-kriisinhallintajoukko on ollut toiminnassa kohta 13 vuotta. Operaatioon on osallistunut noin 50 maata, ja joukkovahvuus on ollut suurimmillaan yli 130 000 sotilasta. Operaatioon osallistuneet Naton kumppanimaat ovat olleet tiiviisti mukana operaatiosuunnittelussa. Tämän lisäksi esimerkiksi Nato ja Venäjä ovat tehneet ISAFiin liittyvää käytännön yhteistyötä.

ISAFin tehtävänä on ollut Afganistanin keskushallinnon tukeminen ja turvallisuussektorin kehittäminen sekä turvallisen toimintaympäristön luominen avustus- ja jälleenrakennustoiminnalle. Alun perin Yhdysvaltojen johtaman koalition vuonna 2002 käynnistämä operaatio keskittyi Kabuliin ja sen lähialueille. Vuonna 2003 ISAF laajeni alueellisesti ja muuttui Naton johtamaksi operaatioksi. Loppuvuodesta 2006 ISAFin toiminta laajeni koko Afganistanin alueelle, ja uudistetun strategian myötä tehtävät laajentuivat vuonna 2009 kapinallisten vastaiseen toimintaan. Viime vaiheessa ISAFin painopisteenä on ollut Afganistanin turvallisuusjoukko-

jen (ANSF, Afghan National Security Force) suorituskykyjen vahvistaminen ja edellytyksien luominen seuraajaoperaatiolle.

Vaikka Afganistanin tilanne on edelleen vaikea, ISAF on onnistunut Afganistanin turvallisuusjoukkojen kehittämisessä ja turvallisuusvastuun siirtämisessä. Afganistanin turvallisuusjoukkojen suorituskyky on kehittynyt selvästi: ne tarvitsevat tukea lähinnä turvallisuusrakenteiden kehittämiseksi eivätkä niinkään tukea operaatioiden toteuttamiseksi. Puutetta on edelleen joistain erityissuorituskyvyistä, kuten operaatioiden tarvitsemasta ilmatuesta. Turvallisuusjoukot ovat huolehtineet menestyksellisesti presidentinvaalien turvallisuudesta ja johtaneet itse taistelutoimia kapinallisia vastaan koko maassa.

Turvallisuusvastuunsiirto Afganistanin omille turvallisuusviranomaisille on ollut käynnissä vuodesta 2011 alkaen. Transition viimeinen vaihe käynnistyi vuoden 2013 kesäkuussa. Sen jälkeen ISAF on ollut ainoastaan tukiroolissa. Kun operaatio päättyy 31.12.2014, kokonaisvastuu maan turvallisuudesta siirtyy afgaaniviranomaisille. ISAF-joukkojen kotiutus on edennyt asteittain: lokakuussa jäljellä oli alle 40 000 sotilasta.

ISAFin alkuvaiheessa Suomen keskeisimmäksi osallistumismuodoksi valittiin siviili-sotilas-yhteistyö, ja Suomi johti vuodesta 2002 alkaen Kabuln alueen CIMIC-osastoa (CIMIC, Civil-Military Cooperation). Suomi osallistui ensimmäisten joukossa alueellisten jälleenrakennusryhmien (PRT, Provincial Reconstruction Team) toimintaan Pohjois-Afganistanissa vuodesta 2004 alkaen. Kesällä 2007 Suomen PRT-osallistuminen keskitettiin neljän maakunnan alueella toimivaan Mazar-e-Sharifin jälleenrakennusryhmään, joka muuttui vuonna 2012 ns. transition tukiryhmäksi. Joukon tukikohtana Mazar-e-Sharifissa toimi Camp Northern Lights, josta suomalaiset poistuivat toukokuussa 2014, Ruotsin johtaman pohjoismais-balttilaisen transition tukijoukon (NB TSU, Nordic-Baltic Transition Support Unit) lakatessa yksikkönä. Saksan johtamalla pohjoisella komentoalueella Suomi osallistui vuodesta 2008 alkaen myös armeijan kehittämistä tukeviin operatiivisiin ohjaus- ja yhteydenpitoryhmiin.

Suomalainen kriisinhallintajoukko Afganistanissa (SKJA) on ollut suurimmillaan lähes 200 sotilasta. Tällä hetkellä vahvuus on noin 80 sotilasta. Suomalainen ISAF-kriisinhallintajoukko on lokakuussa 2014 siirtynyt Resolute Support-operaation mukaiseen kokoonpanoon ja valmistautuu jatkamaan RS-operaatiossa 1.1.2015 alkaen. Pääosa joukosta palvelee Pohjois-Afganistanissa Mazar-e-Sharifin kaupungin läheisyydessä Camp Marmal -nimisessä tukikohdassa. Suomalaiset työskentelevät Saksan johtamissa monikansallisissa neuvonantajaryhmissä, pohjoisen johtoportaan esikunnassa, kansallisessa johto- ja tukiyksiköissä sekä turva- ja ensihoitoryhmissä. Lisäksi suomalaisia työskentelee ISAFin monikansallisissa esikunnissa Kabulissa.

Suomi on edistänyt Naton operaatioajattelussa omia painopisteitään, kuten ihmisoikeuksia, naisten asemaa ja kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on edellyttänyt kriisinhallintaoperaatioita koskevilta selonteoilta arviointia kokonaisvaltaisen lähestymistavan toteutumisesta.

ISAFille on ollut ominaista kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittäminen, joka on nähty edellytyksenä operaation tavoitteiden saavuttamisessa. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kannalta on olennaisen tärkeää, että kaikkien Afganistanin vakauttamiseen osallistuvien kansainvälisten toimijoiden yhteistyö ja koordinaatio toimii. ISAF on osaltaan varmistanut Naton siviiliedustajien osallistumisen Kabulissa tapahtuvaan kansainvälisten toimijoiden ja afgaanihallinnon koordinaatioon. Alueelliset jälleenrakennusryhmät olivat ISAFin keskeinen toimintamuoto. Jälleenrakennustyön ja kehityshankkeiden tukeminen on lisännyt alueen väestön luottamusta ISAF-joukkoihin.

Siviili-sotilas-yhteistoiminnan tiivistäminen niin strategisella, operatiivisella kuin taktisella tasolla on ollut kehityssuuntaa myös Saksan johtamalla pohjoisella alueella, jossa Suomi on toiminut. Ruotsin johtamassa PRT:ssä, jonka osana suomalaisjoukot aikanaan toimivat, toimintaa organisoitiin uudelleen siviili- ja sotilastuen yhteensovittamiseksi paremmin. Suomen osallistumisessa pyrittiin vuosina 2012-2014 systemaattisesti tukemaan asevoimien ja poliisin yhteistoiminnan kehittämistä sekä oikeusvaltiokehitystä etenkin Balkhin ja Samanganin maakuntien alueilla. Myös pohjoismais-balttilaisessa transition tukitoiminnassa (NB TSU) keskityttiin vuoden 2013 aikana nimenomaan viranomaisyhteistyön kehittämiseen sekä poliisin neuvonantoon pohjoisella alueella.

Maanpuolustuskorkeakoulun piirissä on arvioitu Afganistanin suomalaisjoukkojen siviili-sotilas-yhteistoimintaa (CIMIC) myös kriisinhallintatehtävän tukemisen kannalta. Tutkimuksen mukaan kriisinhallintatehtävän tukemisen kannalta hyödyllisimpiä ovat olleet ne jaksot, jolloin CIMIC-toiminta on keskittynyt yhteydenpitoon ja tuottanut sotilasjoukolle siviiliyhteiskuntaa koskevaa tietoa. Suomen johtaman CIMIC-osaston toiminta Kabulissa operaation alkuvaiheessa oli yksi tällainen ajanjakso. Pohjois-Afganistanissa projektikeskeinen CIMIC-toiminta kehittyi vähitellen irralliseksi operatiivisen toiminnan tukemisesta, vaikkakin vuoden 2012 jälkeen keskityttiin jälleen yhteydenpitoon ja aluetta rauhoittavaan pienimuotoiseen projektitoimintaan.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa on toteutunut myös panoksena Afganistanin turvallisuusjoukkojen (ANSF) rahoituksessa, jota pidetään maan tulevaisuuden kannalta kriittisempänä tekijänä kuin sotilaallista läsnäoloa. Naton Walesin huippukokouksessa (2014) maat vahvistivat sitoutumisensa ANSF:n taloudelliseen tukemiseen edellyttäen, että Afganistan samalla toteuttaa uudistuksia ja kykenee itse ottamaan lupaamaansa vastuuta maan turvallisuudesta. Naton huippukokouksessa Chicagossa (2012) Suomen ilmaisema sitoumus ANSF:lle on kuusi miljoonaa euroa vuodessa vuoteen 2017 asti siten, että Naton hallinnoiman armeijarahaston (ANA Trust Fund) osuus on 1,5 miljoonaa euroa ja UNDP:n hallinnoiman poliisirahaston (LOTFA, Law and Order Trust Fund) osuus 4,5 miljoonaa euroa.

Suomi on tukenut YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) tavoitteiden toimeenpanoa ISAFin kautta. Työtä naisten määrän lisäämiseksi turvallisuusjoukoissa on tehty tuloksellisesti: tällä hetkellä naisia on noin 2 700. Prikaatikenraalin arvoisen upseerin nimittämisellä ISAFin komentajan tasa-arvoneuvonantajaksi maaliskuussa 2014 on ollut positiivinen vaikutus yhteistyöhön Afganistanin sisäministeriön ja puolustusministeriön kanssa. Suomen rahoittaman 1325-selvityksen mukaan Naiset, rauha ja turvallisuus -tavoitteiden edistäminen on ollut aktiivista ISAFin pohjoisella komentoalueella, jossa Suomi on toiminut.

#### *ISAF-osallistumisen vaikutus Suomen puolustuskyvyn kehittämiseen*

Afganistanin kriisinhallintaoperaatioon osallistumisen avulla on kehitetty kansainvälisesti yhteensopivia, monipuolisia ja korkeat laadulliset kriteerit täyttäviä sotilaallisia suorituskykyjä.

Tiedustelutoiminta osana laajaa monikansallista joukkokokoonpanoa on antanut tärkeää osaamista kansallisten suorituskykyjen kehittämiseksi. Tätä osaamista pystytään hyödyntämään kotimaan toiminnan kehittämisessä. Samoin osallistuminen erikoisjoukkotoimintaan on kehittänyt erikoisjoukkojen henkilöstön tasoa: osaamista voidaan hyödyntää kotimaan osastojen kouluttamisessa. Pohjoismais-balttilaisella TSU-toiminnalla on ollut suuri merkitys jääkärikomppanian ja -joukkueen toiminnan kehittäjänä. Komppania- ja joukkueetasolta saatuja oppeja hyödynnetään kotimaan johtajakoulutuksessa.

Kenttälääkintä on yksi merkittävimmistä ISAFin myötä kehittyneistä kokonaisuuksista. Toiminta korkean uhkatason alueella ja esille tulleet lääkintätilanteet ovat tukeneet niin lääkinnän toimintamallien kuin kenttälääkintämateriaalin kehittämistä. ISAF on ollut erinomainen tilaisuus testata johtamisjärjestelmien ja huollon toimivuutta. Näitä oppeja pystytään hyödyntämään sekä kotimaan puolustuksessa että uusien kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelussa.

ISAF-osallistumisen kansallisten päämäärien toteutumista on myös tutkittu Maanpuolustuskorkeakoulun piirissä. Esimerkiksi vuosia 2010-2012 koskeneessa arvioissa on todettu, että yhteistyö ilmatulenjohtoryhmän ja improvisoituja räjähteitä purkavan pioneeriryhmän kanssa on kehittänyt jääkärikomppanian suorituskykyä ja uskottavuutta sotilasjoukkona. Myös yksilötason asekäsitteystä ja miinaturvallisuuteen liittyvistä perustoimintamenetelmistä saadut kokemukset on otettu huomioon koulutusta kehitettäessä.

#### *Resolute Support -operaation sisältö ja tavoitteet*

Naton Walesin huippukokouksen (2014) kannanoton mukaan Afganistanin tukemisessa on kolme toimintavaihetta, jotka ovat lyhyellä aikavälillä Resolute Support (RS) -operaatio, keskipitkällä aikavälillä Afganistanin turvallisuusjoukkojen (ANSF) rahallinen tuki ja pitkällä aikavälillä Naton ja Afganistanin välinen Enduring Partnership -kumppanuus. Myös kumppanimaat yhtyivät tähän Afganistan-julkilausumaan.

RS-operaation on tarkoitus käynnistyä 1.1.2015 alkaen. Sen vahvuus on noin 12 000 sotilasta. RS-operaation valmistelutyö on ollut aikataulustaan jäljessä, koska Afganistanin väistynyt presidentti Karzai ei allekirjoittanut Yhdysvaltain ja Afganistanin kahdenvälistä turvallisuussovimusta (BSA, Bilateral Security Agreement). Presidentti Ghanin astuttua virkaansa BSA-sopimus sekä Naton ja Afganistanin välinen sopimus joukkojen asemasta (SOFA, Status of Forces Agreement) allekirjoitettiin 30.9.2014. Sopimukset ovat mahdollistaneet RS-operaation valmistelujen etenemisen.

RS-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.

Kesäkuussa hyväksytyn operaatiosuunnitelman tavoitteissa korostetaan Afganistanin turvallisuusjoukkojen toiminnallisen kestävyuden kehittämistä, kykyä estää terroristien toiminta sekä kykyä suojella paikallista väestöä. Koulutus- ja neuvonantotehtäviä toteutetaan ministeriöiden ja kansallisten instituutioiden tasolla, asevoimissa armeijakuntatasolla ja poliisivoimissa alueellisten johtoportaiden tasolla.

RS-operaatio edistää myös YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) tavoitteiden toimeenpanoa. Naton korkea siviiliedustaja jatkaa työtä sen puolesta, että turvallisuusjoukkoihin saataisiin rekrytoitua lisää naisia, että heidän palvelusturvallisuudestaan huolehdittaisiin ja että heitä sijoitettaisiin merkityksellisiin tehtäviin turvallisuusorganisaatioissa.

RS-operaation alueellinen kattavuus on pienempi kuin ISAFin, mutta se 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.

Yhdysvallat on operaation suurin osallistujamaa. Yhdysvaltojen kokonaisjoukkomäärä tulee olemaan 1.1.2015 alkaen 9 800, ja vuonna 2016 se laskee tästä noin puoleen. Yhdysvallat jatkaa idässä ja etelässä vuoden 2015 loppuun asti ja sen jälkeen vain Kabulissa Bagramin tukikohdassa.

Yhdysvallat, Italia, Turkki ja Saksa toimivat operaatiossa alueellisina kehysvaltioina. Saksa toimii kehysvaltiona pohjoisella komentoalueella, mihin myös suurin osa Suomen sotilaista sijoittuisi. Lokakuussa Afganistan ja Naton neuvosto hyväksyivät neljäntoista operaatiokumppanin, mukaan lukien Suomen osallistumisen. Operaation käynnistävä päätös hyväksytään Natossa loppuvuodesta.

#### *Operaation luonne, vaativuus ja oikeusperusta*

Naton ja Afganistanin välisessä SOFA-sopimuksessa on selkeästi todettu, että Resolute Support ei ole taisteluoperaatio. Vaikean toimintaympäristön perusteella osallistumista RS-operaatioon on kuitenkin pidettävä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (2006/211) 3 §:ssä säädetyllä tavalla sotilaallisesti erityisen vaativana.

Neuvonanto-, koulutus- ja tukioperaatio RS:n oikeusperusta on Afganistanin kutsu operaatiolle: Naton ja Afganistanin välisen SOFA-sopimuksen mukaan osapuolet suostuvat Naton joukkojen läsnäoloon Afganistanissa. Lokakuussa Afganistan on hyväksynyt Suomen operaatiokumppaniksi Naton ja Afganistanin välisellä kirjeenvaihdolla. Seuraava vaihe on Suomen ja Naton välinen osallistumis- ja rahoitusjärjestelyjä koskeva sopimuskirjeenvaihto, jolla Naton ja Afganistanin välinen SOFA-sopimus ulotetaan koskemaan myös Suomea kumppanimaana.

ISAF on toiminut Afganistanissa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1386 perustuvalla mandaatilla (YK:n peruskirjan VII luku). Kansainvälisoikeudellisesti RS-operaatio ei edellytä YK:n turvallisuusneuvoston mandaattia, koska kyseessä on neuvonanto-, koulutus- ja tukioperaatio, jolle on isäntämaan suostumus. Moni operaatioon osallistumista kaavaileva maa kokee kuitenkin poliittisesti tärkeäksi YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman, joka sisältäisi YK:n turvallisuusneuvoston mandaatin (YK:n peruskirjan VI luku) tai turvallisuusneuvoston ilmaisun poliittisesta tuesta operaatiolle. Tätä koskevat keskustelut ovat käynnissä turvallisuusneuvoston jäsenten kesken yhteistyössä Afganistanin hallituksen kanssa. Tulosta odotetaan loppuvuoden aikana.

Suomi tukee pyrkimyksiä saada RS-operaatiolle YK:n turvallisuusneuvoston tuki, vaikka isäntämaan suostumus onkin operaation oikeudellinen perusta. Kriisinhallintalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 5/2006 vp) todettiin, että Suomi voi poikkeuksellisesti osallistua operaatioihin, joissa on kysymys kohdevaltion suostumuksella tai pyynnöstä toteutettavasta perinteisestä rauhanturvaamistoiminnasta, joka ei sisällä sotilaallista pakottamista. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus tällaiselle operaatiolle ei ole kansainvälisoikeudellisesti välttämätön, eikä Suomen lainsäädännössä ole tarkoituksenmukaista rajoittaa Suomen osallistumista tällaiseen toimintaan.

Resolute Support -operaation voimankäyttövaltuudet eivät poikkea niistä voimankäyttövaltuuksista, jotka koskevat muita operaatioita, joihin Suomi osallistuu. Ne mahdollistavat joukon itsepuolustuksen, oman toiminnan suojaamisen ja tehtävien toteuttamisen. Voimankäytössä pitäydytään tehtävän (neuvonanto ja koulutustoiminta) kannalta välttämättömiin voimakei-

noihin, jotka ovat suhteessa tehtävään (minimivoimankäytön periaate). Se, mitä valtuuksia annetaan toimialueelle komentajan käyttöön, riippuu aina tilanteesta. Resolute Support ei tue ANSF:n omia operaatioita suorituskyvyillä (esim. ilmatulituki) muutoin kuin ääritilanteissa, kuten operaation mandaatin tai henkilöstön suojelemiseksi.

#### *RS-operaation turvallisuustilanne ja riskiarvio*

Turvallisuustilanne Afganistanissa on hauras. Kapinallistoiminnan painopiste on ollut ja säilynee maan itä- ja eteläosissa. Päätoimintamuotoina kapinalliset käyttävät improvisoiduilla räjähteillä ja käsiaseilla tehtyjä iskuja maan turvallisuusviranomaisia kohtaan. Asutuskeskuksissa kapinalliset pyrkivät tekemään näyttäviä iskuja osoittaakseen väestölle, ettei maan virallinen hallinto pysty takaamaan kansalaisten turvallisuutta. Laajat, koordinoituneet aseelliset hyökkäykset ovat todennäköisimpiä alueilla, joista kansainväliset joukot ovat vetäytyneet.

Kansainvälisiä joukkoja vastaan voidaan iskeä erityisesti Kabulissa sekä ennalta suunnittelemattomasti tilanteissa, joissa nämä nähdään helppoina maaleina. Itsemurhaiskut, raketti-iskut ja monimuotohyökkäykset kansainvälisten joukkojen tukikohtiin ovat mahdollisia.

Pohjois-Afganistanin turvallisuustilanne on melko hyvä muuhun maahan verrattuna. Turvallisuustilanne on kuitenkin jatkuvasti heikentynyt. Iskujen määrä on viisinkertaistunut vuosien 2007-2013 välillä. Iskujen kohteina ovat yleensä paikalliset turvallisuusviranomaiset ja paikallishallinnon edustajat. Iskumäärien kasvun taustalla on myös Afganistanin turvallisuusviranomaisten kasvanut oma aktiivisuus ja toteutettujen turvallisuusoperaatioiden kasvanut määrä. Trendi on jatkunut myös tänä vuonna.

Pohjoisella alueella kapinalliset eivät muodosta todennäköistä uhkaa pääteillä liikkuville joukoille tai kaupungin alueella sijaitseville tukikohdille. Keskeisimpiä suomalaisen kriisinhallintajoukkoon kohdistuvia uhkia ovat tienvarsipommit ja väijytykset. Kun Suomen joukon tehtäviä toteutetaan lähtökohtaisesti tukikohtien sisällä, suurin turvallisuusriski liittyy liikkumiseen Nato-tukikohtien ja afgaanitukikohtien välillä maakuljetuksilla. Mazar-e-Sharifissa siirtymiset tukikohtien välillä toteutetaan helikopterilla aina kun se on mahdollista. Afgaanien kanssa palvelemaan henkilöstöön 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. Tuen tason lasku on jo näkynyt maakunnissa, kun ISAF-operaation alueellinen kattavuus on vähentynyt joukkosupistusten myötä.

#### *Suomen osallistuminen RS-operaatioon*

Osallistuminen koulutusta painottavaan RS-operaatioon toteuttaa hallitusohjelman linjausta, jonka mukaisesti Suomen osallistumisen painopiste siirtyy kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan lisäksi koulutukseen.

Suomi on vuonna 2013 allekirjoitetussa Suomen ja Afganistanin välisessä kumppanuussopimuksessa (SopS 64/2014) sitoutunut jatkamaan pyrkimyksiä muodostaa kestävä ja ammattimaiset Afganistanin turvallisuusjoukot (ANSF), jotka toimivat Afganistanin perustuslain mukaisesti ja kunnioittavat ihmisoikeusnormeja. Sopimuksessa todetaan, että Suomen hallitus jatkaa tämän prosessin tukemista sitä varten kehitettyjen kansainvälisten rakenteiden kautta. Neuvonanto-, koulutus- ja tukiopeatio Resolute Support on tällainen kansainvälinen rakenne.

Suomen suunnitelmissa on jatkaa yhteistyötä erityisesti Saksan, Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa, sekä sijoittua Pohjois-Afganistaniin ja Kabuliin. Suomi on ollut mukana Pohjoisen alueen sotilaallisessa suunnittelutyössä, jota on tehty Saksan johdolla. Pohjoisen alueen kokonaistarve on noin 1 200 sotilasta, joista Saksa olisi tuottamassa noin 800. Ruotsi suunnittelee osallistuvansa RS-operaatioon Saksan alaisuudessa. Ruotsin suunnittelun lähtökohtana on asettaa operaatioon enintään 50 sotilasta. Päätös osallistumisesta tehtäen joulukuussa.

Tasavallan Presidentti ja hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta ovat marraskuussa 2013 alustavasti linjanneet Suomen osallistuvan RS-operaatioon noin 80 sotilaalla. Tämän linjauksen perusteella aloitettiin suunnittelutyö, jonka perusteella noin 70 suomalaisso-tilasta sijoittuisi Mazar-e-Sharifiin Saksan johtamalle pohjoiselle komentoalueelle ja noin kymmenen Kabuln alueelle.

Suomen osallistuminen RS-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 huolto-tehtävissä. Osallistumiskonsepti mahdollistaa joustavan siirtymisen Kabul-keskeiseen toimintaan ja osallistumisvahvuuden sopeuttamisen operaation olosuhteita ja tarpeita vastaaviksi vuoden 2015 jälkeen.

Suomalainen ISAF-kriisinhallintajoukko on siirtynyt uuden operaation mukaiseen kokoonpanoon lokakuusta alkaen, ja se valmistautuu jatkamaan suoraan RS-operaatioissa 1.1.2015 alkaen. 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.

#### *Suomen osallistumisen kustannukset*

Vuonna 2015 sotilaallisen kriisinhallinnan kokonaiskustannusten Afganistanissa arvioidaan olevan yhteensä noin 17,86 miljoonaa euroa, josta ulkoasiainministeriön pääluokasta 10,25 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokasta 7,61 miljoonaa euroa. Osallistuminen RS-operaatioon ei aiheuta lisäystarvetta kehyksissä jo oleviin kriisinhallintamäärärahoihin. Nämä viimeisimmän suunnitteluvahvuuden mukaiset kustannukset sisältyvät hallituksen esitykseen vuoden 2015 talousarvioesityksen täydennykseksi.

#### *Suomen osallistumisen tavoitteet*

Suomen RS-osallistumisen kolme pilaria ovat koulutus- ja neuvonantotoiminta, sen tarvitsema välitön operatiivinen tuki (tiedustelu, omasuoja, lääkintä, esikunta), sekä kansallinen tuki (hallinto, johto, huolto, tiedustelu).

Koulutus- ja neuvonantotoiminnan tavoitteena on kehittää Afganistanin turvallisuusjoukkojen (ANSF) toiminnallista kestävyyttä ja erikoisjoukkoja. Neuvonantajatoiminnan vaatiman tuen osalta tavoitteena on tiedustelun, omasuojan ja lääkinnän tukeminen. Nykyisiä pohjoismais-balttilaisia tukeutumis- ja logistiikkayhteistyöjärjestelyjä jatketaan mahdollisuuksien mukaan.

Koulutus- ja neuvonantotoimintaa toteutetaan pääosin pohjoisella alueella Afganistanin armeijan 209. armeijakunnan esikunnassa sekä erikoisjoukoissa. Erikoisjoukkojen neuvonantoa tukevat myös oikeusvaltioasiantuntijat ja poliisineuvonantajat, mikä tukee kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Operaation edellyttämä ilmatulenjohtokyky integroidaan osaksi erikoisjoukko-

osallistumista. Erikoisjoukko-osallistuminen pohjoisella alueella valmistaudutaan päättämään vuoden 2015 syyskuuhun mennessä. Syyskuusta 2015 eteenpäin erikoisjoukkotoimintaan osallistutaan tämänhetkisen suunnitelman mukaan esikuntahenkilöstöllä Kabulin alueella.

Suomen tavoitteena on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) täysimääräinen toimeenpano Resolute Support -kriisinhallintaoperaatioissa, mitä Suomi on edistänyt jo operaation suunnitteluvaiheessa. Tavoitteena on keskittyä tasa-arvokoulutukseen, tasa-arvoneuvonantajien määrään komentorakenteissa, tasa-arvoasioiden huomioimiseen operatiivisissa suunnittelu- ja arviointimenetelmissä sekä tasa-arvoraportointimekanismien kehittämiseen.

RS-operaation monikansallisiin joukkoihin osallistumisen tavoitteena on hyödyttää myös kansallisen puolustuksen kehittämistä. Kuten ISAFin osalta aiemmin kuvattiin, vaativista olosuhteista saatuja kokemuksia on tarkoitus hyödyntää henkilöstön osaamisen ja joukkojen suorituskyvyn kehittämiseksi muun muassa johtamisen, tiedustelun, erikoisjoukkotoiminnan ja kenttälääkinnän osalta.

#### *Eduskunnan kuuleminen*

Suomi on osallistunut kriisinhallintaan Afganistanissa vuodesta 2002 alkaen. Eduskunta on käsitellyt Suomen osallistumista valtioneuvoston antamien selonteiden (VNS 572001 vp, VNS 2/2007 vp, VNS 8/2008 vp, VNS 1/2010 vp, VNS 2/2011 vp) ja selvitysten pohjalta. Afganistanin tilannetta on käsitelty myös kaksi kertaa vuodessa annetuissa kriisinhallintakatsauksissa.

Valtioneuvoston edellisessä Afganistan-selonteossa, johon eduskunta ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaisesti yhtyi vuonna 2012, todettiin Suomen myönteinen suhtautuminen Naton suunnittelemaan koulutustoimintaan keskittyvään ISAFin seuraajaoperaatioon. Ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaisesti eduskunta korosti samassa yhteydessä kriisinhallintatilanteista annettavien selonteiden kokonaisvaltaista valmistelua ja laaja-alaista selvitystä suunnitelmista Suomen mahdollisiksi osallistumismuodoiksi ISAFin seuraajaoperaatioon vuoden 2014 jälkeen.

Tasavallan Presidentti ja hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta ovat marraskuussa 2014 linjanneet Suomen osallistuvan Resolute Support -operaatioon noin 80 sotilaalla ja selonteon antamisesta eduskunnalle. Tämän Suomen kokonaistukea käsittelevän selonteon tarkoituksena on kuulla eduskuntaa kriisinhallintalain mukaisesti. Tasavallan Presidentin on määrä päättää osallistumisesta RS-operaatioon eduskunnan kuulemisen jälkeen tämän vuoden puolella.

Suomen ja Naton välillä on tarpeen allekirjoittaa myös osallistumista ja rahoitusta koskeva sopimus vuoden 2014 aikana.

#### **4 Suomen ja Afganistanin väliset taloussuhteet**

Afganistanin taloudellinen potentiaali on merkittävä. Talouden kehitys monipuolisella ja kestäväällä tavalla on tärkeää maan tulevaisuudelle. Tämä avaa uusia yhteistoimintamahdollisuuksia myös Suomelle.

Suomen ja Afganistanin väliset kaupalliset suhteet ovat vähitellen kehittymässä. Afganistan-Suomi -kauppayhdistys perustettiin Mazar-e-Sharifissa toukokuussa 2014. Kauppavaihto on toistaiseksi vähäistä ja kauppataase on ollut Afganistanille ylijäämäinen: vuonna 2013 Afganis-



tanin tuonti Suomeen oli 13 miljoonaa euroa ja Suomen vienti Afganistaniin alle 2 miljoonaa euroa. Vuonna 2014 Suomen vienti on kasvanut ja kauppatase on tasoittunut. Kauppayhdistyksen verkoston laajentuminen tukee kaupallisten yhteyksien tiivistämistä maiden välillä. Suomalaisen kaivannaisosaamisen tunnettuutta Afganistanissa lisätään myös Geologian tutkimuskeskuksen hankkeen yhteydessä.

Suurlähetystö Kabulissa vastaa Team Finland -toiminnasta Afganistanissa, ja on yhteistyötä on kehitetty myös työ- ja elinkeinoministeriön, Finpron ja Finnpartnershipin kanssa. Team Finland -toiminnan tavoitteena on tukea vienninedistämistä ja suomalaisten yritysten kansainvälistymistä sekä edistää suomalais- ja afganistanilaisyriyten verkottumista. Suomalaisissa yrityksissä on orastavaa kiinnostusta Afganania kohtaan, vaikka turvallisuustilanne, liiketoimintaympäristö ja infrastruktuuri aiheuttavat vielä epävarmuutta. Team Finland -toiminnan avulla on mahdollista edistää maiden välisten kauppasuhteiden vahvistamista, ja pidemmällä aikavälillä potentiaali on merkittävä.

Suomessa asuu yli 3000 afganitaustaista henkilöä ja he muodostavat tärkeän potentiaalin Suomen ja Afganistanin väliseen kanssakäymiseen sekä kaupallistaloudellisella alalla että yleisemminkin.

Ulkoasiainministeriö on aloittanut osaltaan valmistelut investointisuoja- ja verosopimusten solmimiseksi Afganistanin ja Suomen välille. Afganistanin todennäköinen WTO-jäsenyys tuo uusia mahdollisuuksia kaupankäynnin kehittämiseen ja investointeihin tulevana vuosina.

## **5 Suomen kansallisten toimien koordinointi**

Suomen toimintojen koordinaatioon Afganistanissa kiinnitetään jatkuvasti paljon huomiota. Hallintojen välinen yhteistyö on tiivistä ja luontevaa, ja se toteutuu kokonaisvaltaisella tavalla, Suomen Afganistanin- politiikkaa tukien. Tämän selonteon toimeenpanoa koordinoidaan ulkoasiainministeriön johdolla järjestettävissä hallintojen välisissä kokouksissa. Niihin osallistuvat ulkoasiainministeriön lisäksi mm. puolustusministeriö, pääesikunta, sisäasiainministeriö sekä oikeusministeriö.