

SRR 3/2018 rd

**STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN
OM FINLANDS STÖD TILL AFGHANISTAN OCH OM ÖKAT FINLÄNSKT DELTAGANDE I
KRISHANTERINGSINSATSEN RESOLUTE SUPPORT**

Denna Afghanistanredogörelse syftar till att ge riksdagen en översikt över läget i Afghanistan och Finlands stöd till landet samt att höra riksdagen på det sätt som avses i 3 § i lagen om militär krishantering.

Allmän bedömning

Före år 2002, till följd av en lång historia av krig och talibanstyre, hade förvaltningen, ekonomin och infrastrukturen i Afghanistan till stor del kollapsat. Afghanistan hade blivit en tillflyktsort för internationell terrorism. Efter terrorattackerna den 11 september 2001 såg den internationella gemenskapen det befogat att övergripande ta itu med situationen.

Afghanistan är alltjämt en bräcklig stat. Säkerhetsläget har försämrats under de senaste åren och det äventyrar den utveckling man har lyckats åstadkomma de senaste femton åren. Det politiska läget är osäkert och i landet och dess närområden verkar över 20 internationella terroristgrupperingar. I det fallet att försöken att stabilisera Afghanistan inte lyckas och säkerhetsläget ytterligare försämras lämnar det utrymme för ökad terrorism och stärkta extrema rörelser. Ökad instabilitet hotar också leda till att den okontrollerade migrationen ökar.

Den internationella gemenskapen är enig om behovet att nå en politisk lösning på konflikten i Afghanistan. En förutsättning för en hållbar lösning är att den afghanska regeringen tar ansvar för utvecklingen och säkerheten i landet och börjar sträva efter större självförsörjning. Länderna i regionen spelar en viktig roll i strävan att stabilisera säkerhetsläget i Afghanistan.

Afghanistan är fortfarande starkt beroende av internationellt stöd. De länder som stöder Afghanistan, Finland medräknat, beslutade 2016 att fortsätta med sitt stöd på nuvarande nivå fram till år 2020. Finland har förbundit sig till 111 miljoner euro, alltså cirka 28 miljoner euro per år under perioden 2017–2020. År 2017 förnyade Förenta staterna och Europeiska unionen sin Afghanistanstrategi och förband sig till långsiktigt stöd. Målet är att stärka landets förmåga att själv stå för sin egen välfärd och säkerhet. FN konstaterar i sin strategiska bedömning från 2017 att Afghanistan har gjort framsteg, men att konflikten försvårar genomförandet av reformer och äventyrar den utveckling som redan uppnåtts. FN bedömer att organisationen inom en nära framtid kommer att behöva intensifiera sin verksamhet till stöd för fredsprocessen.

Det politiska läget i Afghanistan

Landets politiska läge präglas av osäkerhet. I en bred enkät som gjordes i slutet av 2017 bedömde över 60 procent av de intervjuade afghanerna att landet utvecklas åt fel håll. Den svaga säkerheten inverkar på medborgarnas ökade missnöje med den nationella enhetsregeringen. Samtidigt tär den omfattande korrruptionen och anklagelserna om valfusk på medborgarnas förtroende för såväl statsförvaltningen, myndigheterna som parlamentet.

I Afghanistan bereder man sig som bäst på det parlamentsval som ska hållas 2018. Ett lyckligt genomfört val kan få positiv inverkan på säkerhetsläget och fredsförhandlingarna. Det skulle också bana väg för presidentvalet som ska hållas 2019. Ju mer valen närmar sig börjar man alltmer inta politiska ställningar enligt etniska fördelningslinjer. Merparten av den afghanska befolkningen är pashtuner till sin etniska bakgrund. Andra viktiga etniska grupper är till exempel tadjiker, hazarer och uzbeker.

Efter presidentvalet 2014, i och med den förlikning som Förenta staterna medlade fram, bildades det en nationell enhetsregering i landet. President blev Ashraf Ghani och i den position som motsvarar en premiärministers Abdullah Abdullah. Regeringens maktposition är begränsad eftersom starka lokala och regionala gestalter besitter mycket makt. I Afghanistan är relationerna mellan sunni- och shiamuslimer inte på samma sätt spända av religiösa orsaker som i många andra länder i Mellanöstern. Afghanistan är en etnisk mosaik och regeringen är delad enligt företrädare för olika etniska grupper. Av denna orsak är regeringens inre stridigheter stora. Schismer har förekommit framför allt om maktbefogenheter och ledande tjänsteutnämningar.

President Ghans mål om sociala och ekonomiska reformer har framskridit långsamt på grund av de sköra statsstrukturerna, den långsamma ekonomiska utvecklingen och det dåliga säkerhetsläget. Ett betydande resultat som regeringen åstadkommit är att den fått statsfinanserna i balans, ökat skatteintäkterna och utvecklat budgeteringen. Regeringen har visat ambitioner att kväsa korruptionen, utarbetat en korruptionsbekämpningsstrategi och inrättat en specialdomstol mot korruption. Specialdomstolen har behandlat fall på hög nivå.

På Nato-toppmötet i Warszawa och Afghanistankonferensen i Bryssel år 2016 säkerställdes det att det omfattande internationella stödet skulle fortsätta. Åtagandena om stöd gav i praktiken regeringen tilläggstid till 2020 att genomföra sina reformer. Regeringen presenterade sina åtgärder för att genomföra reformpolitiken i den nationella utvecklingsplanen (Afghanistan National Peace and Development Framework) som publicerades 2016.

Situationen stabiliseras också av att det militära och ekonomiska stödet från Förenta staterna fortsätter. Förenta staterna offentliggjorde sin nya Afghanistanpolitik i augusti 2017. Strategin betonar vikten av politiska förhandlingar. Avsikten är att skapa ett tryck på talibanrörelsen att gå med i fredsprocessen med regeringen. Förenta staternas stöd grundar sig på behovsprövning, inte tidtabeller. Som en del av strategin har man ökat antalet amerikanska soldater. Förenta staterna har trupper inte endast i Natoinsatsen *Resolute Support* (RS) utan också i sin egen terrorismbekämpande insats *Freedom's Sentinel*. Det är Förenta staternas strävan att de länder som deltar i RS-insatsen på Natotoppmötet i juli 2018 ska åta sig att fortsätta sitt bidrag fram till år 2024.

Europeiska unionen har likaså uppdaterat sin Afghanistanstrategi 2017. Den lägger fokus på tre områden: 1) fred, stabilitet och regional säkerhet, 2) demokrati, rättsstatlig utveckling och mänskliga rättigheter, 3) ekonomi och utbildning samt 4) migration. Finland stöder för sin del EU:s arbete inom dessa prioriterade sektorer. EU-finansieringen uppgår till 200 miljoner euro per år.

Säkerhetsläget

Säkerhetsläget i Afghanistan har försämrats efter det att överföringen av ansvaret för säkerheten till landets egna säkerhetsmyndigheter, som har pågått i flera år, slutförts och den internationella ISAF-insatsen avslutats i slutet av 2014. Det var att vänta att rebellerna i det skedet kommer att öka sina attacker, men situationen försämrades ytterligare under 2016 och 2017. År 2017 fastställde FN 3 438 civila offer och 7 015 sårade och dessutom led de afghanska säkerhetsstyrkorna en förlust på 7 000 stupade och över 12 000 sårade. Medan våldsamheterna har fortsatt har striderna också spritts från de södra och östra delarna av landet till andra håll i landet. Otryggheten förvärras av att den vanliga och den organiserade brottsligheten och kidnappningarna också ökar. Det förväntas inte ske någon väsentlig förbättring av säkerhetsläget i den närmaste framtiden.

Även om huvudansvaret för säkerheten i Afghanistan ligger hos landets egna säkerhetsstyrkor intar det internationella bidraget till stabiliteten i Afghanistan och till säkerhetsmyndigheterna en allt större roll. De afghanska myndigheterna har fått stöd för att hålla säkerhetsläget stabilt genom Natoinsatsen *Resolute Support*. Insatsen spelar en betydande roll både med tanke på Afghanistans inre stabilitet och på den regionala stabiliteten. Genom stödet till krishanteringen och till den afghanska säkerhetssektorn påverkar man också stabiliteten i regionen och den internationella strävan att bekämpa terrorism.

Strävan är att reformera Afghanistans säkerhetsstyrkor i enlighet med president Ghanis fyraårs färdplan. Centrala element i reformen handlar om att förbättra kvaliteten på ledarskapet för säkerhetsstyrkorna och minska korruptionen, fördubbla antalet specialtrupper, tredubbla luftvärnsstyrkan samt att föra över polisstyrkorna från stridsaktiviteter till egentliga polisuppgifter. Vidare undersöker regeringen hur man kunde bygga upp lokala styrkor. Regeringen har som mål att med hjälp av reformerna inom fyra år öka det område man kontrollerar till cirka

80 procent av landets yta. Man hoppas att detta ska skapa ett tryck på rebellerna att gå med på fredsförhandlingar.

Det internationella stödet för de afghanska säkerhetsstyrkorna har trots det svåra läget gett resultat. Det märks bland annat i att säkerhetsstyrkorna under 2016 och 2017 lyckades hindra rebellernas försök att erövra betydande tätorter. Förändringen märks också i terroristernas taktik: de har övergått till att i högre grad fokusera på terrorattacker med hög profil.

Den hittills värsta terrorattacken i Kabul skedde den 31 maj 2017 då terroristerna i närheten av tyska ambassaden gick till attack med sprängämnen i en lastbil. ISIS har tagit på sig skulden för självmordsattacken i Kabul som skedde den 22 april 2018. Attacken skedde framför en central där väljarna ska registrera sig. Den internationella gemenskapen har tillsammans med de afghanska myndigheterna börjat stärka säkerhetsåtgärderna i Kabul. Också Finlands ambassad i Kabul har stärkt sina säkerhetsåtgärder. Den på grund av säkerhetsläget begränsade rörelsefriheten inverkar på verksamhetsmöjligheterna i Kabul.

I Afghanistan och dess närområden finns det över 20 verksamma internationella terroristgrupperingar. Talibanrörelsen har blivit en effektiv förbrytarorganisation som får tillgångar från smuggling, narkotikaproduktion och olaglig gruvdrift. En ny hotbild ser vi i att den afghanska grenen av terrororganisationen ISIS (ISKP) har blivit starkare. ISKP vill attackera Afghanistans hazaraminoritet som består av shiamuslimer och därför har attackerna mot religiösa objekt tilltagit.

Enligt migrationsorganisationen IOM fanns det 2017 inalles 562 569 papperslösa afghanska återflyttare, av vilka de flesta återvände från Iran. Från Pakistan återvände 98 191. Enligt flyktingorganisationen UNHCR återvände 151 000 registrerade afghanska flyktingar till Afghanistan från Pakistan under 2017 till ingången av november. Under 2016 uppgick motsvarande siffra till 525 000. Flyktingarnas återflyttning från Pakistan förväntas tillta.

EU genomförde den civila krishanteringsinsatsen EUPOL Afghanistan åren 2007–2016. Insatsen hade som mål att stödja Afghanistan i bygget av ett civilt polissystem med ansvar för rättsstatsprincipen. Finland var ett av de medlemsländer som skickade flest sakkunniga till insatsen. Två av insatscheferna var finländare. Uppdraget avslutades 2016 med EU:s gemensamma beslut. Trots utmaningarna i omvärlden nådde insatsen synliga resultat och skapade grunden för ett civilt polissystem. Med EUPOL:s hjälp nådde man resultat också när det gäller utvecklingen av inrikesministeriets strategiska planering och polisens utbildningsverksamhet. Insatsen bidrog till inrättandet av ett eget afghanskt polisinstitut (Police Staff College). Insatsen lade stor vikt vid att antalet kvinnliga poliser ska bli fler och på att förbättra kvinnornas ställning inom polisorganisationen. Insatsen lyckades också förbättra samarbetet mellan polis och åklagare.

EU har fortsatt med smärre bidrag till Afghanistans polissektor. Tanken är att öka stödet genom projektverksamhet. Finland har ansett det viktigt att EU-stödet fortsätter och betonar att EU bör fortsätta utvecklingen av polissektorn utifrån EUPOL:s arbete. Målet är att finländska sakkunniga ska bidra till EU-projektet.

Nato stöder den afghanska nationella arméns utbildning och kapacitetsbygge också genom frivilligfonden Afghanistan National Army (ANA) Trust Fund. Som ett element i Natopartnerskapet har Finland förbundit sig att stödja fonden med 1,5 miljoner euro om året (2017–2020). Det finländska stödet lägger tonvikt vid att främja jämställdheten mellan könen i armén och vid annat arbete för att förbättra kvinnornas ställning.

Fredsprocessen

Afghanistans regering har som mål att åstadkomma fred genom en politisk lösning. Regeringen har godkänt en färdplan för att inleda en fredsprocess. Det fredsfrämjande organet Höga fredsrådet har i uppdrag att driva på freds- och försoningsprocessen i linje med den fredsstrategi som

utformades sommaren 2017. Fredsrådet ska också bearbeta den politiska viljan så att fredsförhandlingar blir möjliga både nationellt och på lokalplanet.

FN betonar att fredsprocessen kräver direkta förhandlingar med talibanrörelsen. En hållbar politisk lösning förutsätter också vilja av beslutsfattarna att dela på makten. Talibanrörelsen har sedan 2013 haft en politisk byrå i Qatar som flera aktörer har kontakter till.

Den nationella enhetsregeringens största framsteg i arbetet för en fredsprocess är fredsavtalet som slöts i september 2016 med det av den tidigare premiärministern Gulbuddin Hekmatyar ledda Hizb-i-Islami-partiet som tidigare stödde talibanerna. Det ingick i överenskommelsen att Hekmatyar skulle avföras från FN:s sanktionslista och han återvände till Kabul från sin landsflykt i Pakistan. Den afghanska regeringen visade genom denna överenskommelse att den är redo för en förhandlingslösning. Förhoppningen är att överenskommelsen ska fungera som förebild för senare förhandlingar med talibanerna.

EU och FN:s UNAMA-insats (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) har i sina egna strategiska bedömningar 2017 konstaterat att de måste koncentrera sig på att ge fredsprocessen ett starkare stöd. FN har uttryckt sin beredskap att fungera som opartisk förmedlare. EU utsåg sommaren 2017 i stället för den särskilda representanten i Kabul en särskild ambassadör med Bryssel som bas för regionala frågor relaterade till Afghanistan. EU har hittills koncentrerat sitt stöd framför allt till genomförandet av regeringens fredsöverenskommelse med Hekmatyar.

Regionalt samarbete

Den afghanska regeringen ser fredsprocessen som en regional fråga. Regeringen har betonat Pakistans ansvar som det land som talibanrörelsens ledning och rebellkrigarna använder som tillflyktsort. Också Förenta staterna ser situationen som en regional fråga. De har uppmanat Pakistan att vidta åtgärder mot talibanerna. Pakistans interna politiska läge och maktkampen mellan de olika grupperna gör det svårare att binda Pakistan till fredsprocessen. Pakistan ser på läget som en del av den större maktbalansen i regionen. På det *Quadrilateral Coordination Group* (QCG)-möte som hölls efter en längre paus hösten 2017 och där Afghanistan, Kina, Pakistan och Förenta staterna deltog lyckades man inte nå en samsyn om några stegmärken till bättre relationer mellan Afghanistan och Pakistan.

Afghanistans regering inledde sommaren 2017 med stöd från Förenta staterna den så kallade Kabulprocessen dit man inbjöd länderna i regionen samt stödjare till Afghanistan, däribland de internationella organisationerna. Det handlar om ett afghansklett initiativ inriktat på arbete mot terrorism och på fredsprocessen. Andra omgången i processen hölls sista veckan i februari 2018. På detta s.k. Kabul II-möte presenterades afghanska regeringens färdplan för inledande av fredsförhandlingar. På mötet bjöd president Ghani in talibanrörelsen till förhandlingar.

Ryssland har aktiverat sig i förhållande till Afghanistan genom att ordna diskussioner inom den så kallade Moskvaprocessen. I den processen har Afghanistan, Kina, Iran, Indien och Pakistan samt en del länder från Centralasien deltagit. Förenta staterna avböjde inbjudan att delta i processen och betonar behovet att gå vidare under afghansk ledning.

International Contact Group (ICG)-gruppen som huvudsakligen består av särskilda Afghanistan-representanter kommer samman ett par gånger om året. De processer, *Heart of Asia - Istanbul Process* och *Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan* (RECCA), som koncentrerar sig på ekonomi och regionalt samarbete har framskridit. För att minska Afghanistans behov av bistånd är det viktigt att koncentrera sig på att utveckla utrikeshandeln i länderna i regionen och på att öppna transport- och energiförbindelser. Också Finland betonar det regionala greppet och stöder de regionala processerna.

De mänskliga rättigheterna och kvinnornas ställning

Respekten för de mänskliga rättigheterna har enligt FN förbättrats i Afghanistan på vissa delområden jämfört med läget för 15 år sedan, även om utvecklingen inte är okomplicerad. Våld och övergrepp mot kvinnor och barn samt barnäktenskap är fortfarande allvarliga problem.

Afghanistan har anslutit sig till de viktigaste människorättsfördragen och tillämpat dem i sin lagstiftning. Landet är part i Romstadgan för internationella brottmålsdomstolen (ICC). Afghanistan har invalts som medlem i FN:s råd för mänskliga rättigheter för perioden 2018–2020. Medlemskapet förväntas uppmuntra regeringen att främja de mänskliga rättigheterna. Trots löften har landet ännu inte anslutit sig till det fakultativa tilläggsprotokollet till konventionen mot tortyr (OPCAT). Enligt FN förekommer tortyr och dålig behandling av fångar systematiskt och fortgående. Ytterst få medlemmar av säkerhetsstyrkorna som utövar tortyr blir föremål för undersökning och åtalsprövning.

Medierna har blivit friare och pressen är rätt talrik. Å andra sidan utsätts journalister för påtryckning och också fysiskt våld. Enligt *Freedom House* som följer journalisternas situation rapporterades det 101 våldsaktioner mot journalister år 2016.

Enligt Human Rights Watch är endast 19 % av de vuxna kvinnorna i Afghanistan läskunniga och av männen 49 %. År 2016 gick upp till 40 % av barnen inte i skola. Ungefär en tredjedel av barnen i 5–14 års ålder arbetar. Skillnaden mellan flickor och pojkar i tillträde till utbildning har minskat – enligt regeringen är 39 % av barnen som går i skola flickor. Skillnaderna mellan land och stad är mycket stora.

Betydande förbättringar när det gäller barnens rättigheter är kriminaliseringen av den så kallade *bacha bazi*-traditionen som tillåter sexuellt utnyttjande av unga pojkar samt en lag som syftar till att skydda barnens rättigheter.

Nästan hälften av kvinnorna gifter sig i en ålder under 18 år. Följderna av tidiga graviditeter är förödande. Statistiskt sett dör en av femtio kvinnor vid förlossning. Flickor i skolåldern som gifts eller förlovats bort blir ofta tvungna att avbryta skolgången.

Jämfört med hur det var i början av 2000-talet har livsvillkoren i Afghanistan förbättrats, men efter en snabb förbättring har utvecklingen igen stagnerat. Enligt en rapport av FN:s utvecklingsprogram UNDP som mäter mänsklig utveckling är den förväntade livslängden 60,7 år, vilket är avsevärt mera än de 44 år som uppskattades i början av 2000-talet. Särskilt har mortaliteten hos barn under 5 år minskat. I över hälften av förlossningarna är utbildad personal närvarande, medan siffran i början av milleniet var endast 6 %. Drygt 60 % av befolkningen har tillgång till rent dricksvatten varje dag jämfört med 40 % i början av 2000-talet.

Den ekonomiska utvecklingen

Afghanistans ekonomi stödjer sig starkt på utländsk finansiering, antingen via utvecklingsbistånd (ODA) eller stödet till säkerhetssektorn. Det internationella biståndets andel av det pågående årets budget på näst intill 6,5 miljarder US-dollar är över 60 %. Enligt internationella valutafonden IMF uppgick den ekonomiska tillväxten 2017 till 2,5 % och prognosen för detta år är 3 %. Världsbanken uppskattar att befolkningstillväxten förra året var ca 3 % och inflationen ca 5 %.

Enligt Afghanistans statistikcentral lever nästan 40 % av befolkningen under fattigdomsgränsen. Bruttonationalprodukten var 2016 endast 562 dollar per person, vilket placerade Afghanistan bland världens femton fattigaste länder. Enligt statistikcentralens uppgifter var 14 % av männen och 36 % av kvinnorna utan arbete förra året. Uppskattningsvis är kring hälften av afghanerna under 15 år och varje år beräknas 400 000 unga komma upp i arbetsför ålder. Den omfattande arbetslösheten och den allmänna visionslösheten är utmanande ur radikaliseringsynpunkt.

Även om många ekonomiska siffror i Afghanistan verkar dystra har landets regering genomfört positiva ekonomiska reformer. Landet bedöms de närmaste åren ha potential till en 6 % årlig ekonomisk tillväxt. IMF godkände 2016 ett treårs kreditprogram till ett värde av 45 miljoner dollar som ska stärka den privata sektorn och utveckla banksystemet. Afghanistan antogs som medlem i Världshandelsorganisationen WTO sommaren 2016. Ökade statliga intäkter är ett viktigt sätt att minska biståndsberoendet. Sedan 2015 har statens intäkter (skatter, tullavgifter) stigit med över 40 % och uppgår nu till två miljarder dollar.

Värdet på den officiella exporten uppgick 2016 till 614 miljoner dollar, dvs. cirka 10 % mera än året innan. Mineraltillgångarna i Afghanistans jordmån är mycket stora. Beredskapen till investeringar i gruvindustrin påverkas negativt av bristfällig infrastruktur, säkerhetsläget och oklara markägoförhållanden.

Den omfattande narkotikaproduktionen i Afghanistan är fortfarande ett problem. Landet uppskattas producera cirka 80 % av världens råopium. Produktionens värde i Afghanistan ligger kring 3–4 miljarder dollar per år. En stor del av intäkterna från narkotikaekonomin går till finansiering av illegal väpnad verksamhet. Den internationella gemenskapen, Finland medräknat, har som ett element i kampen mot narkotika bidragit till att bygga upp alternativa näringar för odlarna, öka myndighetskapaciteten och utveckla det regionala samarbetet.

Finlands övergripande tillvägagångssätt

Finlands Afghanistanpolitik utgår från ett övergripande tillvägagångssätt som kombinerar politisk påverkan, bilaterala förbindelser, utvecklingssamarbete samt militär och civil krishantering. I detta tillvägagångssätt är samarbetet i fråga om återsändanden ett viktigt element. Finlands mål är att få till stånd en mekanism som underlättar samarbetet kring återflyttning och återsändande av asylsökande som på sin ansökan fått ett avslag som vunnit laga kraft. Finland har deltagit i stabiliseringen och återuppbyggnadsarbetet i Afghanistan sedan 2002. Riksdagen har behandlat Finlands deltagande utgående från statsrådets redogörelser (den senaste SRR 8/2014 rd) och utredningar (den senaste USP 6/2018 rd).

Stabiliseringen av Afghanistan är en central prioritet i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik och i utvecklingspolitiken. Finlands långsiktiga åtagande inbegriper deltagande genom militär krishantering, sedan 2015 i Natoinsatsen *Resolute Support*.

Finlands stödåtgärder har som mål att främja stabiliteten i Afghanistan, vilket är viktigt också med tanke på den regionala stabiliteten. Det är också en mycket viktig del av den internationella strävan att bekämpa terrorism. Genom att fortsätta och utvidga sin verksamhet främjar Finland dessutom samarbetet med sina partnerländer – däribland med Förenta staterna som leder koalitionen och med Tyskland som vi har ett nära samarbete med i norra Afghanistan. Deltagandet i krishanteringen kan också utnyttjas i utvecklingen av det nationella försvaret.

Afghanistan är Finlands största bilaterala utvecklingssamarbetspartner. Samarbetet har lett till närmare bilaterala kontakter mellan Finland och Afghanistan. Genom att stödja Afghanistan har det också varit möjligt att främja ställningen och de mänskliga rättigheterna för särskilt sårbara grupper. Arbetet för kvinnornas ställning och rättigheter hör till de centrala målen för Finlands utvecklingssamarbete.

Finland stöder ett förbättrat människorättsläge politiskt och genom att bevilja penningbidrag för att möjliggöra den nationella människorättskommissionens arbete i Afghanistan. EU:s centrala redskap för de mänskliga rättigheterna i Afghanistan är programmen för utvecklingssamarbete och den årliga människorättsdialogen med den afghanska regeringen där Finland leder diskussionen om kvinnornas ställning.

Finland arbetar aktivt tillsammans med andra europeiska länder och påverkar Europeiska unionens Afghanistanpolitik med stöd för fredsprocessen, det regionala samarbetet och en mera kontrollerad migration. Finland betonar FN:s centrala roll. Finland har ett nära samarbete särskilt

med de andra nordiska länderna och med Nederländerna. Finland betonar vikten av att kvinnor deltar i fredsprocessens olika skeden på alla nivåer.

Bilaterala förbindelser

Finland har goda bilaterala förbindelser med Afghanistan. Diplomatiska förbindelser knöts 1956. År 2013 ingick Finland och Afghanistan ett bilateralt partnerskapsavtal som gäller fram till år 2024. I avtalet förbinder sig parterna till ett långsiktigt partnerskap.

Vi har ett aktivt besöksutbyte på hög nivå. Ländernas presidenter träffades i september 2017 i samband med FN:s generalförsamlingsvecka. Utrikesminister Timo Soini besökte Afghanistan i oktober 2016 och träffade statens ledning. Politiska konsultationer mellan Finland och Afghanistan fördes senast under Afghanistans biträdande utrikesminister Hekmat Karzais besök i Helsingfors i maj 2017.

Finska beskickningen i Kabul upphöjdes till ambassad 2008. Afghanistan har ingen ambassad i Finland. På Finlands begäran flyttade Afghanistan i april 2017 skötseln av konsulära ärenden från beskickningen i Oslo till Stockholm för att underlätta det praktiska samarbetet. Ungefär 3 000 afghanska medborgare har beviljats uppehållstillstånd i Finland.

Merparten av de finländare som tjänstgör i Afghanistan verkar inom insatsen Resolute Support. Något tiotal finländare bor tillfälligt i landet närmast i internationella organisationers tjänst. Under åren 2002–2014 tjänstgjorde cirka 2 000 finländska soldater i ISAF-insatsen. Under årens lopp har två finländska soldater förlorat livet under tjänstgöring. Finland har uttryckt sitt missnöje till Afghanistan med anledning av den rättsliga behandlingen av dödsfallen. Kidnappningen av en finländsk medborgare 2017 slutade med att den kidnappade frigavs till följd av ett lyckat myndighetssamarbete.

Finlands ekonomiska förbindelser med Afghanistan är ringa. Finländska företag bedöms ha de bästa förutsättningarna att komma in på den afghanska marknaden genom att delta i internationella offerttävlingar i anknytning till utvecklings-samarbetsprojekt. År 2016 uppgick värdet av importen från Afghanistan till 3,4 och av importen från Finland till 1,4 miljoner euro. Den största enskilda produkten inom handelsutbytet är afghansk päls som importerats till Finland för att här auktioneras ut. Afghansk-finska handelsföreningen grundades 2014 i syfte att främja kommersiella förbindelser.

Hantering av migrationen

Migrationen från Afghanistan inverkar också på Finland. Som mest, år 2015, anlände det cirka 213 000 asylsökande med afghansk bakgrund till Europa, av dem 5 214 till Finland. Sedan dess har antalet asylsökande från Afghanistan nästan återgått till den tidigare nivån. År 2017 sökte 433 afghanska medborgare asyl i Finland. Asylansökningarna behandlas alltid individuellt. Av de asylbeslut gällande afghanska medborgare som Migrationsverket fattade 2017 var 651 positiva och 784 negativa.

Ett viktigt mål i finska regeringens asylpolitiska åtgärdsprogram 2015 var ingåendet av ett avtal om återsändande samt ett effektivt återsändande bland annat till Afghanistan, för att det ska gå att återbörda asylsökande som fått ett negativt beslut och som befinner sig illegalt i landet, eller sådana som har gjort sig skyldiga till brott, tillbaka till hemlandet. Också Europeiska unionen har gett frågor som gäller hanteringen av migrationsrörelsen egen prioritet i Afghanistan.

EU undertecknade i oktober 2016 tillsammans med Afghanistan ett instrument kallat *Joint Way Forward* (JWF) som ställer upp ramarna för återsändande och återtagande. Samtidigt avtalade Afghanistans regering om bilaterala återsändandeprogram med Sverige, Finland och Tyskland. Finlands och Afghanistans gemensamma förklaring från 2016 om samarbete inom migrationssektorn fastställer hur återsändningarna ska genomföras. De finländska myndigheterna strävar efter en kontrollerad process som genomförs med respekt för de personers rättigheter som

ska återsändas och i samarbete med de afghanska myndigheterna. De samarbetsrelationer som har byggts upp mellan Finlands och Afghanistans myndigheter har visat sig fungera.

De finländska myndigheterna vill i första hand uppmuntra till frivillig återresa, vilket understöds finansiellt. Inrikesministeriet har genom en förordning i september 2017 höjt bidraget för frivillig återresa. I normala fall får den som återvänder till Afghanistan ett bidrag på 2 500 euro. År 2016 återvände inalles 144 afghaner frivilligt från Finland tillbaka till Afghanistan. Enligt den senaste statistiken som är tillgänglig hade sammanlagt 43 afghaner fram till november 2017 frivilligt återvänt till sitt hemland.

År 2016 återsändes 18 afghaner under poliseskort. Fram till november 2017 hade sammanlagt 54 afghaner återsänts. Återsändningar har gjorts både med kommersiella reguljärflyg och med polisbokade flyg. Efter en återsändning övergår ansvaret för de återsända till de lokala myndigheterna. De som har återsänts kan få ett direkt integrationsstöd via IOM. Dessa siffror måste relateras till den större flyttningsrörelse som pågår i Afghanistan. Under åren 2016 och 2017 har hundratusentals afghaner återvänt frivilligt från grannländerna. Finland bidrar via FN-organisationer till utvecklingen av system som möjliggör denna flyttningsrörelse och till att skapa sysselsättningsmöjligheter i Afghanistan för flyktingarna och för de afghaner som återvänder från Europa.

Migrationsverket har i december 2017 uppdaterat sin översikt av säkerhetsläget i Afghanistan. Landet som helhet är inte i krigstillstånd och de allmänna omständigheterna i landet är inte en grund för beviljande av internationellt skydd. Nivån på våldet har ändå på allt flera områden blivit extremt hög. Vissa områden i Afghanistan är sådana att ingen återsänds dit. I en del fall kan någon återvända till någon annan del av landet och leva där i fred. Bedömningar av säkerhetsläget görs med jämna mellanrum i samband med asylansökningarna, även om offentliga rapporter och översikter kommer ut några gånger per år.

Migrationsverkets avgörande i en ansökan om asyl påverkas av den aktuella landinformationen då beslutet fattas. Om läget i den sökandes utgångsland förändras, beaktas detta i avgörandep Praxis. Om det sker förändringar i den sökandes eller hemlandets situation i besvärsskedet, avgör förvaltningsdomstolen ärendet enligt det ändrade läget. Migrationsverkets riktlinjer för ett land är en rättslig bedömning av huruvida en asylsökande utan individuella grunder kan återsändas till sina hemtrakter. De landspecifika riktlinjerna dras upp utifrån den aktuella landinformationen med beaktande av domstolarnas beslut.

Även om Migrationsverket följer säkerhetsläget i de asylsökandes utgångslander regelbundet, betonas i en enskild persons asylansökan individuella grunder för asyl eller alternativt skydd. För varje asylsökande bedöms det separat huruvida just denna person behöver skydd eller vid den tidpunkten kan återvända till sitt hemland.

Utvecklingssamarbete

Utvecklingsfinansiering

Afghanistans utvecklingsfinansiering har stärkts i regelbundet anordnade givarkonferenser. Vid Brysselkonferensen 2016 åtog sig Finland tillsammans med andra biståndsgivare att finansiera Afghanistans reformagenda för åren 2017–2020. Finlands åtagande uppgår till 111 miljoner euro, alltså till nästan 28 miljoner euro om året.

Finlands utvecklingsfinansiering består av utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd, humanitär minröjningsverksamhet, stöd till finländska civilsamhällsorganisationer och civil krishantering. Det finländska stödet kanaliseras i huvudsak via Världsbanken och de operativa FN-organisationer som har kapacitet att verka övergripande i Afghanistan. Det säkerställs att biståndet ger resultat genom att organisationernas erfarenhet av sköra stater utnyttjas och penningtrafiken noggrant följs upp.

I enlighet med Finlands utvecklingspolitiska redogörelse (2016) poängterar Finland lokalt ägarskap och ansvar. Utgångspunkten för utvecklingssamarbetet är också i sköra stater statens egna nationella utvecklingsplaner. I enlighet med Finlands och Afghanistans partnerskapsavtal styr Finland minst hälften av sin utvecklingsfinansiering via samfinansieringsmekanismer till Afghanistans nationella budget och riktar 80 % av sitt stöd utifrån de nationella prioriteringsprogram som Afghanistan har utsett. Målet är att bidra till utvecklingen av landets budget- och beskattningssystem och till myndigheternas förmåga att utveckla sin verksamhet.

Under de gångna femton åren har de största förbättringarna gällt utbildnings- och sjuk- och hälsovårdssektorn. Kvinnornas och barnens ställning har förbättrats: enligt människorättskommissionen AIHRC har spädbarnsdödligheten minskat med 47 % sedan 2013. Enligt undervisningsministeriet är redan cirka 40 % av barnen som börjar skolan flickor, medan flickorna i början av 2000-talet inte kunde gå i skola överhuvudtaget. Yttrandefriheten har blivit större: Enligt Human Rights Watch kommer det nuförtiden årligen ut hundratals mediepublikationer i Afghanistan, medan antalet publikationer i början av 2000-talet kunde räknas på ena handens fingrar. Enligt Världsbanken har verksamhetsförutsättningarna på den privata sektorn förbättrats och det har gjorts betydande lagstiftningsreformer.

Finlands humanitära bistånd till Afghanistan uppgår 2018 till 400 000 euro och det styrs via Röda korset. Tidigare år har det humanitära biståndet i huvudsak kanaliserats via UNHCR och WFP och fokuserat på skydd och bistånd till människor som tvingats i intern landsflykt och till återvändande flyktingar. Sedan 2002 har Finland lämnat Afghanistan ett humanitärt bistånd på 30 miljoner euro.

Utvecklingssamarbetets tyngdpunkter

Utvecklingen i Afghanistan styrs av ett utvecklingsprogram som syftar till självständighet och oberoende (*Self-Reliance through Mutual Accountability Framework*) och som är bindande såväl för landets regering som för dess internationella partner. Programmets mål fastställdes vid Brysselkonferensen. Landets regering har framskridit i sina mål att stödja den privata sektorns tillväxtpotentialer och ett breddat skatteunderlag, men den fortsatta utvecklingen påverkas av det osäkra säkerhetsläget och kraftiga befolkningstillväxten.

Finland stöder tre tematiska helheter i Afghanistan: 1) reform av den rättsliga sektorn och säkerhetssektorn, däribland utveckling av polisen, 2) utveckling av och bättre tillgång till utbildnings- och sjuk- och hälsovårdstjänster, 3) utveckling av den ekonomiska grunden särskilt på landsbygden.

Målen för Finlands utvecklingssamarbete i Afghanistan är att stärka kvinnors och flickors ställning, främja de mänskliga rättigheterna och jämställdheten, stärka samhällsdemokratien och samhällets funktionsförmåga, hantera migrationen och stödja kampen mot korruption. Enligt den statistik som rapporteras till OECD riktas 81 % av Finlands utvecklingssamarbete i Afghanistan helt eller delvis till jämställdhetsarbete.

Världsbankens återuppbyggnadsfond för Afghanistan (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF*) är Afghanistans största utvecklingsinstrument och Finlands huvudsakliga finansieringskanal. Tack vare vår betalningsandel på tio miljoner euro om året är Finland medlem i fondens strategigrupp, vilket ger oss möjligheter att påverka fondens strategiska och utvecklingspolitiska beslut. ARTF tillhandahåller biståndsgivarna en finansieringsmekanism som bidrar till Afghanistans budget och nationella investeringsprogram. I den senaste Afghanistan-utvärderingen (2014) har ARTF bedömts vara en fungerande finansieringsmekanism för budgetstöd.

Finland har medverkat till att Världsbankens rapportering har blivit mera transparent och resultatriktad. Dessutom har vi fäst uppmärksamhet vid en starkare närvaro av Världsbankens personal i Afghanistan. Tillsammans med de andra nordiska länderna har Finland drivit på att öka antalet mål som syftar till en bättre ställning för kvinnorna i incitamenten för ARTF-finansiering

och upprätthållit kravet på främjande av jämställdhet som ett villkor för finansiering. Ett resultat av ARTF:s jämställdhetsarbetsgrupp är att jämställdhetsaspekten beaktas i över 70 % av fondprogrammen. Med hjälp av ARTF-finansiering har demokratin och förvaltningen i byarna förbättrats, landsbygdens näringsförutsättningar främjats och nivån på den grundläggande utbildningen förbättrats.

Finlands näststörsta samfinansieringskanal som stöder Afghanistans budget är FN:s utvecklingsprogram UNDP:s förvaltningsfond för lag och ordning (*Law and Order Trust Fund, LOTFA*) som bidrar till att utveckla en civil polisorganisation och polisernas lönebetalning. Genom Lotfa stöds verksamhet mot familjevåld och kvinnliga polisenätverk samt inrättandet av nödnummercentraler. Finlands mål är att öka antalet kvinnliga poliser och deras karriärmöjligheter. De kvinnliga poliserna är under tre procent av polisens totala styrka och det går långsamt att öka kvinnornas andel. Finland har upprepat krävt att fall av sexuella trakasserier ska åtgärdas. Enligt Förenta staternas Afghanistan-revisionsverk SIGAR och människorättskommissionen AIHRC är det allmänt med trakasserier på grund av kön och det går långsamt att ändra på ålderdomliga attityder. Dessutom är det brist på arbets-, inkvarterings- och utbildningslokaler som lämpar sig för kvinnor.

Utvecklingsprojekt som finansieras av Finland genomförs av FN-organisationerna UNICEF, UNESCO, UNDP, UNODC och UNWomen. Med finländskt stöd har tiotusentals kvinnor fått en grundläggande läskunnighet och fortsätter med sysselsättningsinriktad läsfärdighetsundervisning. Sanitetsutrymmen som har byggts i skolorna har underlättat tusentals flickors skolgång. Finlands stöd har haft stor andel i utarbetandet och genomförandet av Afghanistans nationella handlingsprogram Kvinnor, fred och säkerhet. Ordförandeskapet i arbetsgruppen har delats mellan en lokal civilsamhällsorganisation och Finlands ambassad. Finlands stöd medverkade stort till att Afghanistans handlingsprogram 1325 färdigställdes 2015 och Finland har lyckats stödja Afghanistans eget ägarskap i frågan.

Med Finlands stöd ser vi goda resultat inom sektorn reproduktiv hälsa och familjeplanering med hjälp av *Marie Stopes International*-organisationens kliniker och internationella Rödakorskommitténs arbete. MSI-projektet ökar tillgången till och efterfrågan på tjänster inom sexuell och reproduktiv hälsa och moderskaps- och barnhälsa samt ökar folks medvetenhet om sexuell och reproduktiv hälsa. MSI arbetar i samarbete med lokala påverkare, religiösa ledare och deras fruar. År 2016 besökte inalles 122 200 kunder kliniker finansierade av Finland.

Afghanistans oberoende människorättskommission (Afghanistan Independent Human Rights Commission, AIHRC) baserar sig på landets grundlag och är dess viktigaste aktör när det gäller de mänskliga rättigheterna. Med bistånd från Finland följer kommissionen människorättsläget i landet och ger direkta bidrag till folket. AIHRC har inrättat 14 regionala människorättsbyråer i Afghanistan och över en halv miljon människor har fått utbildning om de mänskliga rättigheterna, av dem 44 % kvinnor. AIHRC har fått folkets förtroende och bland det viktiga den har åstadkommit är att enskilda fall av människorättskränkningar har tagits till behandling.

Finland stöder UNDP:s nya projekt som syftar till att skapa arbetsplatser för återflyttare till Afghanistan och för internflyktingar. Projektet inleds med finländsk finansiering under 2018 längs gränsen mot Pakistan i Nangarharprovinsen där flyktingarnas andel av befolkningen är avsevärt hög.

Minläget i Afghanistan hör till de svåraste i världen. Det finns fortfarande flera miljoner oröjda minor. Finland har bidragit till minröjningen i Afghanistan sedan 1991. I dag riktas stödet via FN (*UN Mine Action Service*) och den brittiska organisationen *HALO Trust*. Med finländskt bidrag stöds en överföring av minverksamhetssamordningen från FN till de afghanska myndigheterna.

Framtida exploatering av Afghanistans mineraltillgångar bedöms ha stor inverkan på landets ekonomi och samhällsutveckling. Finlands geologiska forskningscentral (GTK) samarbetar inom utbildning med sin afghanska motpart och utvecklar kompetens inom malmletningsteknik.

Bedömning av genomslagskraft och tillvägagångssätt

I en skör konfliktstat går det långsamt att få utveckling till stånd och det är riskfyllt. I genomförandet av utvecklingsprogram stöter man ofta på fördröjningar och hinder som leder till att både mål och genomförande måste anpassas till respektive omständigheter och det räcker längre än planerat att nå målen.

Finland har utsett de utvecklingssamarbetsprojekt och organisationer man stöder utifrån utvecklingseffekter. Finlands utvecklingsfinansiering styrs till 90 % via Världsbanken och FN-organisationerna. Dessa organisationer har resurser och kanaler för en resultatrik verksamhet även om säkerhetsläget, den låga förvaltningskapaciteten och risken för korruption medför avsevärda risker för verksamheten och resultatens hållbarhet. Internationella organisationer har även i riskfyllda situationer den nödvändiga kapaciteten att utreda eventuella misstankar om missbruk. Tack vare det har de Finlandsstödda projekten hittills besparats allvarligt missbruk.

Biståndseffekten följs med hjälp av en årlig resultatrapport om landprogrammet och den uppmärksammas i allt högre grad. Biståndet villkoras mera än tidigare, det krävs kraftigare åtgärder av regeringen för att rensa korruptionen och för att förnya förvaltningsstrukturerna. Användningen av utvecklingssamarbetsmedlen följs genom rapportering, projektbesök och oberoende evalueringar.

Det finländska biståndets mängd och mål utvärderas med jämna mellanrum vid högnivåmöten mellan Finland och Afghanistan. Utvecklingssamarbetet med Afghanistan utvärderades förra gången 2014. Finland har minskat antalet utvecklingsprojekt. Utvärderingsrapporten konstaterade att Finlands bistånd är effektivt och det föreslogs att bland annat uppföljning av riskhanteringen ska utses till utvecklingsområde. Följande utvärdering av utvecklingssamarbetet görs innan nya åtaganden tas 2020. Då kan man fatta beslut om det fortsatta stödets kvalitet och kvantitet utifrån utvärderingen.

Finland är en aktiv aktör i samarbetet mellan den afghanska regeringen och biståndsgemenskapen. Samordningen inom grupperingen NordicPlus (de nordiska länderna och Nederländerna) är särskilt intensiv. Fördelen med samarbetet är att målen, såsom kvinnors och barns rättigheter och arbetet mot korruptionen, kan främjas effektivare och bördan delas genom att uppföljningsansvaret delas upp och med hjälp av informationsutbyte. Enligt utvärderingen 2014 kan Finland påverka effektivast till förmån för kvinnors och barns rättigheter som en del av NordicPlus-gruppen.

Utvecklingssamarbetets risker och riskhanteringen

Verksamhetsförhållandena är svåra i Afghanistan. Det är en lång process att åstadkomma hållbara utvecklingsresultat. De största riskerna med tanke på utvecklingssamarbetets resultat är: 1) det instabila säkerhetsläget, 2) den politiska instabiliteten som leder till att nationella partner ofta byts ut och det går långsamt att bygga upp kompetensen i tjänstemannaförvaltningen, 3) den utbredda korruptionen, 4) samhällets ojämlikhet som gör det svårt att stödja hjälpbehövande i den allra svagaste ställningen, såsom kvinnor som hör till minoriteter, personer med funktionsnedsättning och äldre personer.

Finland utvärderar kontinuerligt förhållandena i Afghanistan. Med tanke på att identifiera och kontrollera risker är det av central betydelse att det finns från Finland utsänd personal i Kabul. Finland deltar i givarsamordningen där man delar lägesinformation, riskanalyser och resultatutvärderingar. Programplaneringen i Afghanistan betonar förmågan att anpassa sig till

förändrade omständigheter. I utvärderingsrapporten från 2014 konstateras det att samfinansieringsmekanismerna minskar den finländska verksamhetens risker och fördelar omkostnaderna. Tillsammans stöder givarna landets egna åtgärder för att stärka förvaltningens ansvarstagande och utveckla transparenta och korrupsionsförhindrande tillvägagångssätt.

Ökat deltagande i Natos militära krishanteringsinsats *Resolute Support*

Insatsens centrala innehåll och mål

RS-insatsen i Afghanistan inleddes den 1 januari 2015. Samtidigt avslutades ISAF-insatsen som hade pågått sedan 2001. Det spelade en avgörande roll att ISAF-insatsen avslutades för att säkerhetsansvaret stegvis kunde överföras på Afghanistans egna säkerhetsmyndigheter, med början 2011 och avslut i slutet av 2014 då hela säkerhetsansvaret hade överförts. Tack vare stöd och utbildning från ISAF stärktes de afghanska säkerhetsmyndigheternas kompetens och aktionsförmåga betydligt.

Den centrala utgångspunkten för RS-insatsen har hela tiden varit att säkerhetsansvaret har överförts på Afghanistans egna säkerhetsstyrkor – armén och polisen. Här ser vi konkreta resultat. RS-insatsen har som mål att få upp de afghanska säkerhetsstyrkorna och säkerhetsstrukturerna på en sådan nivå att de till slut självständigt och trovärdigt är i stånd att hålla säkerhetsläget i landet stabilt med iakttagande av principerna för god förvaltning och med respekt för de mänskliga rättigheterna.

Insatsplanen betonar förkovring av säkerhetsstyrkornas operativa hållbarhet och förmåga att förhindra terroristernas aktioner och skydda den lokala befolkningen. Insatsen ger utbildning och rådgivning på ministerienivå och i de nationella institutionerna, inom försvarsmakten på armékårsnivå och inom polisen på regional ledningsnivå. Insatsen främjar genomförandet av målen för FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (Kvinnor, fred och säkerhet).

Sedan ISAF-insatsen avslutades 2014 har säkerhetsläget i Afghanistan försvagats. RS-insatsen har fullgjort sitt uppdrag att stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna, men på grund av det försämrade säkerhetsläget har det inte varit möjligt att göra nedskärningar och att avsluta insatsen enligt plan i slutet av 2016. De länder som deltar i insatsen har i sin lägesbedömning kommit till den slutsatsen att insatsen måste fortsätta längre än ursprungligen planerat och den måste stärkas för att få början till en hållbarare fred och för att stabilisera säkerhetsläget i Afghanistan. Finland håller med om denna bedömning.

Vid Nato-toppmötet i Warszawa i juli 2016 beslutade man att insatsen ska fortgå utan fastställt avslut utgående från förutsättningarna. Av den totala insatsstyrkan (14 600) kommer största antalet trupper från Förenta staterna (cirka 10 000), Italien, Georgien, Rumänien, Tyskland, Turkiet och Storbritannien. Finland deltar i insatsen med cirka 40 soldater.

RS-insatsen har brist på trupper och det ska man försöka åtgärda. I den diskussion om insatsen som fördes vid Natos försvarsministermöte den 9 november 2017 deltog försvarsministrarna från alla 39 i insatsen deltagande länder, Finland medräknat. Generalsekreterare Stoltenberg meddelade i samband med mötet att Nato kommer att öka antalet trupper i insatsen till cirka 16 000 soldater. Inalles 27 deltagande länder meddelade att de höjer antalet trupper under de närmaste månaderna. I sitt brev av den 20 april 2018 riktat till försvarsminister Niinistö uttryckte generalsekreterare Stoltenberg en önskan om att Finland med positiv inställning ska överväga en stärkning av sitt deltagande i RS-insatsen. Förenta staterna har meddelat att de fortsätter delta enligt behov. Förenta staternas mål är att de länder som deltar i RS-insatsen vid Nato-toppmötet i juli 2018 ska åta sig att fortsätta med sitt bidrag fram till år 2024.

Insatsens karaktär, svårighetsgrad och rättsliga grund

Insatsens karaktär, svårighetsgrad och rättsliga grund presenterades i statsrådets redogörelse till riksdagen 2014. Finlands deltagande i insatsen måste anses gälla ett sådant militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag som avses i 3 § i lagen om militär krishantering (211/2006).

Den rättsliga grunden för rådgivnings-, utbildnings- och stödinsatsen RS är en inbjudan från Afghanistans regering. Enligt Sofa-avtalet mellan Nato och den afghanska regeringen om styrkornas rättsliga ställning godkänns Natostyrkors närvaro i Afghanistan. Sedan dess har Afghanistan genom skriftväxling mellan Nato och Afghanistan godkänt partnerländerna, däribland Finland, som insatspartner. Avtalet mellan Finland och Nato om deltagandet och finansieringen ingicks genom skriftväxling den 30 december 2014. Genom skriftväxling breddades också Sofa-avtalet mellan Nato och Afghanistan till att omfatta Finland som insatspartner.

ISAF-insatsen som föregick RS-insatsen verkade i Afghanistan på ett mandat grundat på FN:s säkerhetsråds resolution 1386 (VII kap. i FN-stadgan). Folkrättsligt krävde RS-insatsen inte mandat av FN:s säkerhetsråd, eftersom det handlade om en rådgivnings-, utbildnings- och stödinsats som hade värdlandets samtycke. I december 2014 uttryckte FN:s säkerhetsråd enhälligt sitt stöd för RS-insatsen genom resolution 2189. I den resolutionen poängteras vikten av internationellt stöd för stabiliteten i Afghanistan.

Insatsens befogenheter tillåter militärt våld i självförsvar, för att skydda den egna verksamheten och för att genomföra uppdragen. I våldsanvändningen håller man sig till maktmedel som är nödvändiga med tanke på uppdraget för rådgivning och utbildning och som står i proportion till uppdraget (principen om minsta användning av våld). RS-insatsen stöder inte de afghanska säkerhetsstyrkornas egna insatser med kapacitet annat än i undantagsfall, såsom för att skydda insatsens mandat eller personal.

Insatsens säkerhetsläge och riskbedömning

Det allmänna säkerhetsläget i Afghanistan är alltså skört. Huvudstaden Kabuls säkerhetsläge är fortsättningsvis svagt. Terroristerna siktar in sig på förvaltningen och säkerhetsstyrkorna, däribland ministerier, domstolar och polisstationer, liksom även på den internationella gemenskapens objekt, såsom RS-baser och ambassader. Till rebellernas metodarsenal hör attacker med sprängämnen, bilbomber, självmordsattacker, direktskjutning, aktioner med små drönare och helikoptrar samt flerformsattacker som kombinerar olika element. En del av objekten för de tidigare attackerna var belägna inom säkerhetszonen *Green Zone* eller i dess omedelbara närhet.

Inga betydande förändringar har skett i säkerhetsläget i norra Afghanistan. Tyngdpunkterna för rebellaktionerna i norra Afghanistan ligger i provinserna Kunduz, Baghlan och Faryab. Rebellaktionerna i provinsen Balkh har ökat under 2017. Rebellverksamheten har sin tyngdpunkt på västra sidan om Mazar-e-Sharif och i mindre mån i norr. I staden Mazar-e-Sharif har rebellerna endast lyckats genomföra enstaka attacker.

Finlands deltagande: deltagarformer, mål och effekter på försvarsförmågan

Det finländska deltagandet i RS-insatsen fokuserar på rådgivningsverksamhet som innefattar egentlig rådgivning och egenskyddspersonal (Guardian Angels) som ska skydda verksamheten. Utöver detta inbegriper Finlands deltagande ett deltagande i insatsens stabsuppgifter och det nödvändiga nationella stödet och underhållet.

För närvarande genomförs rådgivningsverksamhet huvudsakligen i det norra området, i Mazar-e-Sharif, i den afghanska arméns 209. armékårs stab. I Kabulområdet omfattar Finlands deltagande stabsofficerare, rådgivare och rådgivarnas egenskyddsgrupp.

Insatsen har ett underskott på både rådgivare och egenskyddstrupper. Finland kunde stärka sitt deltagande i insatsen genom att ställa upp med en jägarpluton, rådgivare och utbildare samt stabspersonal, inkluderande också det egenskydd som behövs.

Det är meningen att Finlands deltagande ska koncentreras till det av Tyskland ledda norra kommandoområdet Mazar-e-Sharif där Finland har färdigt uppbyggda stödsystem för det nationella underhållet som behövs. Samtidigt får Finlands deltagande i RS-insatsen en tydlig regional och operativ tyngdpunkt.

Det vore möjligt att höja den finländska deltagarstyrkan till cirka 60 soldater från och med den 1 januari 2019. En höjning av truppstyrkan till cirka 60 soldater gör det möjligt att bilda ändamålsenliga trupphelheter och att ordna den finländska styrkans ledning, underhåll, förvaltning och nationella stöd på det sätt som omständigheterna kräver. Den permanenta närvaron ska vara högst 60 soldater. Vid sitt gemensamma sammanträde den 1 juni 2018 behandlade republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott Finlands RS-deltagande och fastställde som riktlinje att truppstyrkan höjs till 60 soldater. Ett deltagande ökar det nationella försvarets kapaciteter. Det ger erfarenheter bland annat av insatser i krävande krishantering och krävande rådgivningsuppdrag.

Kostnaderna för Finlands deltagande i RS-insatsen

Finland har deltagit i RS-insatsen sedan den inleddes den 1 januari 2015, till en början med en styrka på 80 soldater. I och med republikens presidents beslut av den 17 december 2015 fortsatte Finland sitt deltagande i RS-insatsen på det sätt som Nato tidigare hade planerat och höll truppens totalstyrka vid cirka 40 soldater. Finland har för närvarande cirka 30 soldater i insatsen, av dem cirka 20 i Kabul och cirka 10 i det av Tyskland ledda norra kommandoområdet. Finland överväger att placera 2–4 stabsofficerare i det norra kommandoområdet för den tid som parlamentsvalet i Afghanistan ska hållas hösten 2018.

För kostnaderna för den militära krishanteringen i Afghanistan 2018 har det budgeterats 11 miljoner euro, vilket gör det möjligt att genomföra deltagandet med 40 soldater i enlighet med gällande deltagandebeslut. Av dessa anslag går 5,6 miljoner euro från utrikesministeriets huvudtitel (moment 24.10.20) och 5,5 miljoner euro från försvarsministeriets huvudtitel (moment 27.30.20).

Finland har möjlighet att stärka sitt deltagande och höja nivån till cirka 60 soldater från och med den 1 januari 2019 och koncentrera insatserna till det norra kommandoområdet i Mazar-e-Sharif. Tanken är att ställa en lätt jägarpluton, rådgivare, utbildare och stabspersonal till insatsens förfogande. En stärkt finländsk truppstyrka står i samklang Finlands aktiva deltagande i militär krishantering och med Finlands ställning som en avancerad Natopartner.

Kostnadskalkylen för ett deltagande med 60 soldater år 2019 gör inalles 16,205 miljoner euro, av vilka cirka 8,330 miljoner euro under utrikesministeriets huvudtitel (moment 24.10.20) och 7,875 miljoner euro under försvarsministeriets huvudtitel (moment 27.30.20). Under utrikesministeriets huvudtitel gör kostnaderna för rotationsutbildningen cirka 0,9 miljoner euro, vilket ska täckas från momentet för militär krishantering (24.10.20) under punkten "gemensamma utgifter" i dispositionsplanen. Ett stärkt deltagande har beaktats i statsrådets plan för de offentliga finanserna för 2019–2022 och kan alltså genomföras inom ramarna under utrikes- och försvarsministeriernas huvudtitlar under momenten för militär krishantering.