

FÖRSVARsutskottets utlåtande 12/2014 rd

Statsrådets redogörelse till riksdagen om läget i Afghanistan, om Finlands stöd i sin helhet och om Finlands deltagande i den militära krishan- teringsoperationen "Resolute Support"

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 november 2014 statsrådets redogörelse om läget i Afghanistan, om Finlands stöd i sin helhet och om Finlands deltagande i den militära krishanteringsoperationen "Resolute Support" (SRR 8/2014 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att försvarsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till itrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Timo Kantola, utrikessekreterare Juha Mustonen och utvecklingspolitisk rådgivare Olli Ruohomäki, utrikesministeriet
- avdelningschef, överdirektör Esa Pulkkinen, försvarsministeriet
- sektorchef vid personalavdelningen, överstelöjtnant Juha Kurenmaa, avdelningsstabs-officer vid personalavdelningen, överstelöjtnant Ville-Veikko Vuorio och sektorchef vid planeringsavdelningen, major Matti Kempplä, Huvudstaben
- projektchef Juha-Matti Seppänen, Crisis Management Initiative — CMI.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmän bedömning av redogörelsen

Finlands deltagande i stabiliseringen och återuppbyggnaden av Afghanistan och i militär krishantering i Afghanistan har efter det första beslutet om deltagande debatterats regelbundet i riksdagen utifrån statsrådets redogörelser, utredningar och handlingsplanen för Afghanistan.

Meningen med den föreliggande redogörelsen är att informera riksdagen om läget i och

Finlands totala stöd till Afghanistan och att höra riksdagen enligt proceduren i 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering. Utskottet koncentrerar sig i det här utlåtandet på att bedöma de fortsatta utsikterna för den operation som tar vid efter ISAF-insatsen, operationen Resolute Support.

Det konstateras i redogörelsen att den har utarbetats på ett sådant heltäckande sätt som riksdagen förutsatt. Utskottet noterar att redogörelsen allt sammantaget är lyckad. Dokumentet går igenom politikområdena och de utmaningar som det afghanska samhället och det internationella

samfundet enligt redogörelsen måste bereda sig på.

Utskottet har hört sakkunniga som hävdar att säkerhetssituationen i Afghanistan fortfarande är svår, även om betydande steg har tagits i utvecklingen. Det står klart att det för lång tid framåt behövs fortsatt internationellt stöd i olika former. Säkra verksamhetsbetingelser är en förutsättning för att det politiska läget i Afghanistan ska kunna stabiliseras och för att de ekonomiska villkoren ska kunna förbättras.

Det är enligt utskottet nödvändigt att Finland tillsammans med det övriga internationella samfundet understöder Afghanistan och deltar i operationen Resolute Support. Man måste säkerställa att överföringen av ansvaret för upprätthållandet av säkerheten sker på ett sätt som inte äventyrar den positiva utveckling som nåtts. Det kräver strategiskt tålamod.

Finland har deltagit långsiktigt i den svåra och dyra återuppbyggnadsoperationen. Finlands prioriteringar, som innefattar demokrati, god förvaltning och rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter, jämställdhet och utbildning samt stöd för en starkare ekonomi, är rätt ställda och bör fortsatt vara ledstjärnan för Finlands insatser i Afghanistan.

Utskottet omfattar regeringens syn att det bästa sättet att lösa säkerhetsproblemen i Afghanistan är genom förhandlingar. Så länge som det åren 2015–2016 fortfarande finns flera internationella styrkor i landet bör förhandlingarna föras framåt i rask takt. Det är viktigt att kvinnorna deltar aktivt i fredsförhandlingsprocessen. Enligt en utredning till utskottet har president Ghani i jämförelse med sin föregångare tagit en betydligt aktivare roll när det gäller att involvera kvinnorna i processen och för att förbättra kvinnornas ställning allmänt taget.

Säkerhetssituationen i Afghanistan

Den styrka som deltar i operationen Resolute Support, cirka 12 000 soldater 2015 och cirka 8 000 soldater 2016, är mindre än 10 procent av den styrka som deltog i ISAF-operationen (som mest över 130 000 soldater). Utskottet konstaterar

att avvecklingen av ISAF-operationen redan har pågått en tid och att ansvaret för säkerheten har överförts på den afghanska armén. Denna utveckling har å ena sidan lett till att ISAF-styrkornas förluster har minskat i och med att patrulleringen har minskat avsevärt. Å andra sidan har säkerhetsstyrkornas förluster ökat i sin tur. Enligt sakkunnigbedömningar dör i genomsnitt 15 afghanska soldater och poliser om dagen.

Enligt uppgifter har de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att leda och genomföra operationer på olika håll i landet förbättrats i takt med att de internationella styrkorna har övergått till utbildnings- och stöduppgifter. Denna ansvarsöverföring till de afghanska myndigheterna inleddes redan 2011, och den har hittills i stort sett gått enligt planerna. Enligt sakkunniga fungerar den afghanska armén förhållandevis effektivt i taktiska operationer i liten skala. I större operationer har ledningen av trupperna och logistiken varit utmanande. I och med att centralförvaltningen är förhållandevis svag är det svårt att leda trupperna effektivt på olika håll i landet.

Frågan om hur de afghanska säkerhetsstyrkorna ska finansieras kräver allt större uppmärksamhet ju längre överföringen av ansvaret fortskrider. Den afghanska armén är numerärt sett stark — den omfattar nu cirka 195 000 soldater — men som erfarenheterna från Irak har visat kan en till antalet underlägsen fiende utmana och också besegra en skenbart klart överlägsen fiende. Den sammanlagda styrka som den afghanska polisen och armén nu står för är cirka 352 000 soldater som under de närmaste åren ska minska till cirka 230 000 soldater.

Enligt en utredning till utskottet hade det inte varit möjligt att finansiera en säkerhetsstyrka på 350 000 soldater. Också i nuläget är det problematiskt att täcka de årliga lönekostnaderna på uppskattningsvis 4,1 miljarder dollar. Av de här kostnaderna klarar afghanska staten själv av att betala endast en liten del. Vid Natotoppmötet i Wales enades man om att Natos ISAF-partnerländer deltar i kostnaderna fram till utgången av 2016. Därefter är situationen oklar. Den offentliga ekonomin i Afghanistan förmår inte bära ansvaret för utgifterna för säkerhetsstyrkorna.

Enligt utskottets bedömning är det av vital betydelse att försäkra sig om att den afghanska arméns höga aktionsberedskap och motivation bibehålls under alla förhållanden. Det är oroväckande att cirka 25 procent av de personer som genomgått militär utbildning årligen lämnar den afghanska armén. Dessutom kan den styrka på över 100 000 personer som har utbildats i vapenhantering och som inte längre behövs i den afghanska polisen eller armén utgöra en riskfaktor för den samhälleliga stabiliteten.

En viktig faktor när det gäller att upprätthålla den afghanska arméns motivation är också i vilken utsträckning de afghanska trupperna kan få luftunderstöd om de behöver. Också medvetenheten om att de sårade vid en väpnad sammandrabbning kan få lufttransport och snabbt komma under vård har varit en viktig faktor för stridsviljan. Bägge dessa stödfunktioner hotar att försvinna i och med att ISAF-operationen avvecklas. Enligt inkommen utredning kan Förenta staterna också i fortsättningen erbjuda den afghanska armén luftunderstöd, men i betydligt mindre omfattning än tidigare. Också kapaciteten för medicinsk evakuering kommer att minska. Det återstår att se hur avsaknaden av dessa stödelement kommer att påverka stridsviljan och motivationen hos de afghanska soldaterna.

Finlands deltagande i operationen Resolute Support

Som mest har Finland deltagit med närmare 200 soldater i ISAF-operationen. För närvarande är styrkan cirka 80 soldater. I oktober 2014 övergick man till en sammansättning som är förenlig med RS-operationen. Största delen av de finländska trupperna tjänstgör 2015 i närheten av staden Mazar-e-Sharif och i olika stabsuppgifter i Kabul. Under 2016 är det meningen att den finländska styrkan ska minska och i praktiken ska finländare enbart delta i rådgivnings- och samverkansuppgifter i Kabul.

Utskottet konstaterar att den information som ingår i redogörelsen i fråga om de finländska truppers verksamhet under 2016 är knapphändig. Utgångspunkten för planeringen är att verk-

samheten i den norra regionen ska avslutas före utgången av år 2015, ifall förhållandena är sådana att detta är möjligt. Utskottet påpekar att detta mål står i strid med den skrivning i redogörelsen där det konstateras att säkerhetsläget i norr kontinuerligt har försämrats. Antalet attacker femfaldigades åren 2007—2013.

Utskottet anser det vara viktigt att en utvärderingsprocess (lessons learned) genomförs efter det att den finländska militära närvaron i Afghanistan är avslutad där man grundligt går igenom måluppställningen för de senaste 12 åren och bedömer hur målen har uppfyllts.

Nyttan av operationerna i Afghanistan för Finlands nationella försvar

Utskottet anser att redogörelsen utförligt anför vilka militära fördelar deltagandet i ISAF-operationen medfört för vidareutvecklingen av den nationella försvarsförmågan. Utskottet är ense med redogörelsens bedömning att man genom deltagandet i ISAF-operationen har utvecklat internationellt kompatibel och mångsidig militär operativ förmåga.

Afghanistan är en exceptionellt krävande miljö för såväl civila som militära aktörer. Det finländska krishanteringskonceptet enligt vilket såväl stamanställda som frivilliga reservister deltar i operationerna har gjort det möjligt att utveckla olika slag av gruppsammansättningar, testa olika lednings- och kommunikationssystem och fördjupa det multinationella samarbetet med för Finland strategiskt viktiga länder (Förenta staterna, de nordiska länderna och Tyskland).

Det som lyfts fram i fråga om utbildningen av olika trupptyper är förbättrandet av underrättelseverksamheten och användningen av specialtrupper. Också inom utbildningen av jägarkompanierna och jägartrupperna har man dragit nytta av lärdomarna från Afghanistan. Också fältmedicinen är ett område som har gått framåt tack vare erfarenheterna från ISAF-operationen. Vidare nämns utvecklad lufteldledning och pionjärgruppen för desarmering av sprängladdningar i redogörelsen.

Vid utfrågningen i utskottet lyftes det fram att de finländska trupperna inte hade någon mekanism för hur strategiska lufttransporter ska skötas när förberedelserna inför deltagandet i ISAF-operationen i Afghanistan inleddes. Nu finns det ett arrangemang (SAC, Strategic Airlift Capability) genom vilket finländska krishanteringstrupper kan transporteras till olika platser i världen vid behov. Också logistiskt sett har Afghanistan varit krävande och bidragit till lärdomar inom många sektorer.

Den militära nyttan av ISAF-operationen kan alltså allt sammantaget anses vara mycket mångsidiga. Frånsidan av de nyttiga erfarenheterna är att den långvariga militära närvaron har blivit dyr; den militära krishanteringen i Afghanistan har kostat vårt land många hundra miljoner euro, eftersom de årliga kostnaderna för en finländsk soldat uppgår till i genomsnitt cirka 220 000 euro.

De finländska truppernas fysiska och psykosociala välfärd

Försvarsutskottet har i sina utlåtanden om militär krishantering under de senaste åren konsekvent påpekat att man måste ge akt på hur det är med den fysiska och psykosociala välfärden när det gäller yrkesmilitärer och reservister. Utskottet vill i detta sammanhang lyfta fram också be-

hovet av att utveckla försäkringsskydd och ersättningspraxis.

Enligt inkommen utredning har man under de senaste åren arbetat systematiskt för att förbättra det psykosociala stödet för finländska trupper och för att ge dem samtalsterapi om risksituationer som de råkat ut för. Likaså har försäkringsskyddet och vårdpraxis utvecklats. Försvarsförvaltningen förtjänar ett tack för detta arbete. Det är bra att en socialkurator i fortsättningen alltid finns med vid en krishanteringsoperation. Denna praxis inleddes under krishanteringsoperationen i Libanon i november 2013. Ett annat välkommet initiativ är inrättandet av tjänsten som specialist på krishanteringsstöd i februari 2014.

Utskottet har framhållit att de som deltar i krishantering ska erbjudas stöd före och under operationen, men också efter hemkomsten. Utskottet uppmanar försvarsministeriet och försvarsmakten att fortsätta sitt samarbete med olika organisationen inom de områden som fortfarande kräver närmare granskning. Bland annat i fråga om familjerna till de personer som deltar i krishantering kunder det göras mera.

Ställningstagande

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 2 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Timo Heinonen /saml
Esko Kurvinen /saml
Tuula Peltonen /sd
Eero Reijonen /cent

Mikko Savola /cent
Ismo Soukola /saf
Eero Suutari /saml
Pauliina Viitamies /sd
Sofia Vikman /saml
Tuula Väättäinen /sd
Jyrki Yrttiaho /vg.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Finlands deltagande i stabiliseringen och återuppbyggnaden av Afghanistan och i militär krishantering i Afghanistan behandlades för första gången 2002. Nu ska riksdagen behandla den redogörelse som gäller den operation som tar vid efter ISAF-insatsen, operationen Resolute Support. Den förskönar i många avseenden resultatet av ISAF-operationen för säkerhetsläget i Afghanistan.

Man har otvivelaktigt misslyckats i "stabiliseringen" och "återuppbyggnaden" av Afghanistan. ISAF-operationen har kostat 80 miljarder euro. Finlands insats uppgår till över 500 miljoner euro. Våra humanitära insatser har varit ganska blygsamma, 220 miljoner euro.

De internationella styrkorna under ledning av Förenta staterna och Nato har inte lyckats ändra landets kurs.

Antalet dödsoffer under de 13 år som gått har varit mycket stort. Enligt FN:s bedömningar uppgick antalet krigsoffer i Afghanistan till 28 000 under åren 2001—2007. Efter 2008 har minst 21 000 människor dött i kriget enligt den mera ingående FN-statistiken. Det totala antalet dödsoffer, exklusive rebellernas förluster, stiger till över 50 000. Av ISAF-soldaterna har 3 476 stupat. Fortfarande mister i genomsnitt 500 afghanska soldater och poliser i månaden livet.

Det finns uppskattningsvis 670 000 flyktingar i landet. Enligt FN-kontoret för samordning av humanitära frågor (OCHA) behöver 9 miljoner människor akut humanitärt bistånd. Säkerhetsläget i landet talar sitt otvetydiga språk om antalet civila offer, som fortsätter att öka. Senaste år ökade antalet offer med 24 procent. FN:s biståndsoperation i Afghanistan, Unama, har sta-

tistik på att 1 564 civila har dödats enbart under det första halvåret i år.

Operationen "Resolute Support", som nu ska ta vid, är också den en militär operation. Den håller på att utvecklas till ett slags "livförsäkring" för centralförvaltningen i Afghanistan och innebär fortsatt närvaro och ockupation från Förenta staternas sida, dock så att ansvaret i allt högre grad överförs på de ISAF-allierade.

Även om redogörelsen understryker att RS-operationen inte är en stridsoperation har president Obama efter det att redogörelsen blev klar fått fullmakt att använda amerikanska soldater till stöd för ANSF i större utsträckning än planerat i striderna. Enligt de sakkunniga som hörts i utskottet återstår det att se vilka återverkningar det här har för finländska soldaters ställning och verksamhet.

Förslag

Jag föreslår att följande uttalande godkänns:

Riksdagen förutsätter att Finland omedelbart beslutar att hemförlova sina trupper från Afghanistan. Riksdagen ser inte heller stånpunkten i redogörelsen om fortsatt Natoledt militär närvaro efter 2014 som motiverad. Finlands deltagande i den militära operationen Resolute Support i Afghanistan måste omvandlas till en civil operation under FN:s ledning för att stödja återuppbyggnaden och bidra till en politisk dialog och fredsprocess i landet. Bara ett sådant land som inte själv deltar i krigsoperationer eller stöder dem kan bidra till att nå målen.

Helsingfors den 2 december 2014

Jyrki Yrttiaho /vg