

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2010 vp

Valtioneuvoston selonteko Afganistanin tilanteesta ja Suomen osallistumisesta ISAF-operaatioon

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä helmikuuta 2010 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon Afganistanin tilanteesta ja Suomen osallistumisesta ISAF-operaatioon (VNS 1/2010 vp) sekä samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PuVL 1/2010 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Alexander Stubb
- ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paavo Väyrynen
- puolustusministeri Jyri Häkämies

- osastopäällikkö Teemu Tanner, osastopäällikkö Jorma Julin, apulaisosastopäällikkö Pasi Hellman, yksikön päällikkö Timo Kantola ja lähetystöneuvos Rauli Suikkanen, ulkoasiainministeriö
- valtiosihteeri Antti Peltari, sisäasiainministeriö
- ylijohtaja Pauli Järvenpää, eversti Petri Hulkko ja everstiluutnantti Ahti Kurvinen, puolustusministeriö
- puolustusvoimien operaatiopäällikkö, kenraalimajuri Arto Räty, Pääesikunta
- johtaja Ari Kerkkänen, Kriisinhallintakeskus
- pääsihteeri Oili Alm, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto
- yksikönpäällikkö Suvi Virkkunen, Kirkon ulkomaanapu
- kansainvälisen avun johtaja Kalle Löövi, Suomen Punainen Risti
- toiminnanjohtaja Laura Lodenius, Suomen Rauhanliitto - YK-yhdistys ry
- toimittaja Eeva Koskinen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio selonteosta

Suomi on osallistunut kriisinhallintaan Afganistanissa vuodesta 2002 alkaen. Suomi osallistuu

Afganistanin tukemiseen kokonaisvaltaisesti kehitysyhteistyön, siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan sektoreilla. Suomalaiset kansalaisjärjestöt toimivat Afganistanissa useiden erilaisten hankkeiden puitteissa.

Eduskunta on käsitellyt Suomen osallistumista Afganistanin kriisinhallintaan valtioneuvoston antamien selonteiden (esim. VNS 2/2007 vp, VNS 8/2008 vp) ja selvitysten (UTP 19/2007 vp) perusteella. Afganistanin tilanteesta käytiin eduskunnan ajankohtaiskeskustelu 1.10.2009 ja 3.12.2009. Eduskunnan erikoisvaliokunnat ovat lisäksi säännöllisesti käsitelleet Afganistanin tilannetta kriisinhallintaa koskevien asioiden käsittelyn yhteydessä.

Ulkoasiainvaliokunta on aikaisemmissa kannotoissaan (UaVM 1/2007 vp, UaVM 11/2007 vp, UaVL 19/2007 vp, UaVM 3/2009 vp) asettunut tukemaan valtioneuvoston yhdessä tasavallan presidentin kanssa laatimia Suomen osallistumista Afganistanin kriisinhallintaan koskevia linjauksia. Valiokunta on korostanut Afganistanin tilanteen vakauttamisen edellyttävän poliittista ratkaisua ja kriisinhallinnan keinovalikoiman kokonaisvaltaista, oikea-aikaista ja hyvin koordinoitua käyttämistä. Valiokunta on painottanut kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden kehittämistarvetta Suomen osallistumisen kehittämisessä. Valtioneuvoston selvitys Suomen tuesta Afganistanin vakauttamiselle (UTP 19/2007 vp) annettiin eduskunnalle 20.12.2007 ja Suomen Afganistan-toimintaohjelma (UTP 19/2007 vp) jatkokirjelmä 1. UM 20.04.2009) annettiin eduskunnalle 20.4.2009.

Käsitellessään valtioneuvoston selontekoa (VNS 8/2008 vp) Suomen osallistumisesta ISAF-operaation tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa vuonna 2009 ulkoasiainvaliokunta painotti yksimielisessä mietinnössään (UaVM 3/2009 vp), että kriisinhallintaosallistumista koskevien valtioneuvoston selonteiden ja selvitysten rakennetta ja sisältöä tulisi kehittää nykyistä johdonmukaisemmaksi. Valiokunnan mielestä selonteiden ja selvitysten tulisi aina sisältää poliittisten tekijöiden, kustannusarvion ja kansallisten valmiuksien kuvauksen ohella riittävät tiedot operaation tavoitteista, tehtävistä ja toteuttamistavasta sekä olosuhteista kriisi-alueella mukaan lukien tehtävää koskeva riskiarvio.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että käsiteltävänä olevaan selontekoon on

sisällytetty vain hyvin yleisluonteinen arvio Afganistanin turvallisuustilanteesta ja suomalaisen kriisinhallintahenkilöstöön kohdistuvista turvallisuusriskeistä sekä niistä toimenpiteistä, joihin näiden turvallisuusriskien johdosta on ryhdytty. Valiokunta pitää tätä selonteon puutteena ja toistaa pitävänsä välttämättömänä, että valtioneuvosto varmistaa eduskunnan tiedonsaannin sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden luonteeseen vaikuttavista olennaisista tekijöistä, joihin valiokunnan mielestä tehtävää koskeva riskiarvio sisältyy.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että eduskunnalle annetaan myös tietoja kriisinhallinnan vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee jatkossa sisällyttää käynnissä olevia kriisinhallintaoperaatioita koskeviin selontekoihin tai selvityksiin myös arvio toiminnan vaikuttavuudesta.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että selonteon keskeinen Suomen osallistumista Afganistanin kriisinhallintaan koskeva uusi elementti on esitys suomalaisen kriisinhallintajoukon kokonaisvahvuuden väliaikaisesta lisäämisestä noin 50 hengellä siten, että joukon kokonaisvahvuus olisi vuoden 2011 alussa enintään 195 sotilasta.

Afganistanin tilanne

Käsiteltäessä Suomen tukea Afganistanin vakauttamiselle ja osallistumista ISAF-operaatioon ulkoasiainvaliokunta on johdonmukaisesti painottanut, että Afganistanin tilanteesta tulee antaa eduskunnalle mahdollisimman oikea ja realistinen kokonaiskuva (UaVL 1/2008 vp, UaVM 3/2009 vp). Valiokunta toteaa, että käsiteltävänä olevan selonteon tilannekuvaus on yleisluonteinen turvallisuustilanteen, oikeusvaltiokehityksen, hallinnon kehittämisen sekä taloudellisen kehityksen osalta.

Afganistanissa tapahtuneen myönteisen kehityksen vastapainoksi turvallisuustilanne maassa on käsiteltävänä olevan selonteon mukaan edelleen heikentynyt, ja aseellinen vastarinta myös Pohjois-Afganistanissa on lisääntynyt erityisesti alueen itä- ja länsiosissa. Poliittinen tilanne ei ratkaisevasti selkiytynyt vuoden 2009 presiden-

tinvaalien johdosta, päinvastoin vaaleihin liittyi lukuisia epäselvyyksiä, ja hallituksen muodostaminen on vielä kesken. Keväälle suunniteltuja parlamentti- ja piirineuvostovaaleja ei kyetä järjestämään suunnitelman mukaan toukokuussa, vaan ne siirtynevät pidettäväksi syksyllä 2010.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy selonteon arvioon, jonka mukaan lähivuosien aikana Afganistanin vakauttamisessa tulisi saavuttaa sellaisia konkreettisia tuloksia, jotka mahdollistaisivat asteittain vastuunsiirron maan omille turvallisuusviranomaisille, kansainvälisen sotilaallisen tuen vähentämisen ja kansainvälisen tuen painopisteen siirtämisen siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön suuntaan. Valiokunta kuitenkin toteaa, että turvallisuustilanteen parantaminen säilyy Afganistanin kriisinhallinnan prioriteettina lähivuosien ajan, ja painottaa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön koordinaation keskeistä merkitystä tällä jaksolla, jonka puitteissa kaikkien kriisinhallinnan toimijoiden panosta tarvitaan samanlaisesti.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä selonteon sisältämä Afganistanin tilanteen kuvaus ei ole riittävän monipuolinen varsinkin kun otetaan huomioon, että kansainvälisen yhteisön päätökset Afganistanin vakauttamiseen tähtäävän toiminnan tehostamiseksi perustuvat kokonaisvaltaisesta tilannearviosta vedettyihin johtopäätöksiin. Valiokunta korostaa, että Afganistanin tilanteen ymmärtämiseksi sen yhteiskunnan erityispiirteet on osattava ottaa huomioon.

Afganistanin valtio- ja yhteiskuntarakenne on ollut jo historiallisesti hauras ja kehittymätön. Tilannetta on pahentanut pitkään jatkunut sotiminen ja eri väestöryhmien vastakkaisuus etnisestä taustasta, klaanirakenteista, huumekaupasta ja paikallisista sotapäälliköistä sekä rajojen epämääräisyydestä johtuen.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, ettei Afganistanin kriisiä voida ratkaista sotilaallisin keinoin. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä Afganistanin vakauttaminen ja jälleenrakentaminen on pitkäaikainen haaste, koska liikkeellelähtö on tapahtunut epäedullisista lähtökohdista. Valiokunnan mielestä maan kestävä vakauttaminen edellyttää

sovintoratkaisun etsimistä poliittisen dialogin keinoin, varsinkin kun otetaan huomioon, että Afganistanin hallitusta vastustavat ryhmät nauttivat myös aitoa kannatusta väestön keskuudessa. Pataani-heimon tuki on kestävä sovinnon kannalta tärkeä edellytys. Kansainvälisen yhteisön tulee voimakkaasti kannustaa Afganistanin hallitusta poliittisen dialogin tehostamiseen. Valiokunnan mielestä Suomen tulisi harkita osallistumista sovintoratkaisun edistämiseen tarkoitettun rahaston rahoittamiseen ja selvittää muitakin mahdollisuuksia tukea sovintoratkaisun edellytysten vahvistamista esimerkiksi rauhanvälitystoiminnan keinoin. Valiokunta painottaa, että naisilla on tärkeä rooli sovittelussa. Valiokunnan mielestä Suomen rahoitusta tulee korvamerkitä myös 1325-päätöslauselman mukaisesti, jotta naiset saadaan mukaan sovitteluprosesseihin.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että puutteet oikeusvaltiokehityksessä ja hyvän hallinnon rakentamisessa ovat aseellisen toiminnan ohella edelleen tavallisten afganistanilaisten turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Peruspalvelujen heikko saatavuus, ihmisoikeuksien puutteellinen toteutuminen ja epäluottamus viranomaisiin ovat arkipäiväiseen elämään liittyviä ongelmia myös niillä alueilla, joiden turvallisuustilanne on muuten kohtuullisen hyvä. Valiokunta kiinnittää huomiota ihmisoikeuskysymyksiin. Erityisesti naisten ja tyttöjen ihmisoikeudet ja muun muassa uskonnon vapaus eivät käytännössä toteudu Afganistanissa. Saavutetuista tuloksista huolimatta naiset ja tytöt ovat edelleen räikeän väkivallan kohteena. Valiokunta pitää selonteon puutteena sitä, ettei siihen ole sisällytetty konkreettisempia linjauksia ja toimintasuunnitelmia ihmisoikeuskysymysten osalta.

Valiokunta kiinnittää huomiota huumeiden ja huumetalouden keskeiseen konfliktia ylläpitävään rooliin. Afganistanin talous on viime vuosien aikana vähitellen vahvistunut, mutta kasvu on perustunut pitkälle huumetalouden varaan. Huumerikollisuudella on vahvat yhteydet maan viranomaisiin ja vastarintaryhmiin Taleban mukaan lukien. Korruptio on keskeinen Afgani-

nin viranomaisten uskottavuutta väestön ja kansainvälisen yhteisön silmissä heikentävä ilmiö.

Valiokunta korostaa, että huumetalouden vahva asema vaikuttaa kielteisesti talouden ja yhteiskunnan yleiseen kehitykseen. Tähänastinen huumeiden vastainen työ ei ole tuottanut riittävän hyviä tuloksia. Suomen tulisi valiokunnan mielestä avunantajamaana kriittisesti arvioida tällä sektorilla omaksuttujen mallien toimivuutta ja kiinnittää huomiota Afganistanin hallinnon ylätasoon virkamiesten mahdollisiin huume- ja huumekasvien tuotannolle vaihtoehtoisien elinkeinojen kehittämisen tulee olla Suomen kehitysyhteistyön selkeä painopiste Afganistanissa.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota Pakistanin avainrooliin koko alueen kehityksen kannalta. Afganistanin kriisiin ei voida löytää kestävää ratkaisua ilman Pakistanin myötävaikutusta. Toisaalta Pakistaniin kohdistuu myös sisäisiä ja ulkoisia uhkia, jotka horjuttavat sen vakautta ja olemassaoloa sekä demokratian kehittymistä. Pakistanin ajautuminen sisäiseen kaaokseen horjuttaisi rauhaa ja turvallisuutta alueellisesti ja laajemminkin. Pakistanin vakauttaminen edellyttää valiokunnan mielestä lähivuosina mittavaa kansainvälisen yhteisön tukea. Valiokunnan mielestä jatkossa Afganistanin kriisinhallintaa koskeviin selontekoihin ja selviytyksiin tulisi sisällyttää Pakistania ja myös laajempaa alueellista kehitystä koskeva arvio.

Yhteenvetona ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Afganistanin kestävä vakauttaminen edellyttää turvallisuustilanteen parantamista sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keinoin yhteistyössä Afganistanin viranomaisten kanssa, poliittisen prosessin kautta etsittävää sovintoa sekä kehitysyhteistyön avulla luotavia edellytyksiä kansalaisten elinolosuhteiden parantamiselle. Valiokunta katsoo, että ilman sovintoratkaisua konfliktia ei voi kestävästi ratkaista. Vakauttamisen onnistuminen edellyttää kansainvälisen yhteisön pitkäjänteistä sitoutumista ja afganistanilaisten aktiivista roolia oman yhteiskuntansa kehittämisessä.

Kansainvälisen yhteisön toimenpiteet

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kansainvälisen yhteisön tavoitteena on Afganistanin turvallisuustilanteen vakauttaminen, Afganistanin hallituksen tukeminen, oikeusvaltiokehityksen ja ihmisoikeuksien edistäminen, teknisen tuen tarjoaminen ja avustustehtävien koordinointi. Pitkän tähtäimen tavoitteena on afganistanilaisten auttaminen auttamaan itse itseään. Samalla tulee huomioida, ettei afgaanien itsensä toivoma yhteiskuntamalli ole välttämättä samanlainen kuin länsimaissa.

Valiokunta on tarkastellut Afganistanin vakauttamisen operatiivisia vastuita laajemmin lausunnossaan (UaVL 1/2008 vp) Suomen tuesta Afganistanin vakauttamiselle annetusta valtioneuvoston selonteosta. YK:n avustusmiisilä (UNAMA) on edelleen päävastuu kansainvälisten toimien koordinoinnista, ja YK:n mandaatilla toimiva Naton johtama ISAF-operaatio kantaa päävastuun aseellisten ryhmien vastaisesta toiminnasta Afganistanissa. Nato otti johtovastuun operaatiosta vuonna 2003, ja sen laajentaminen koko maan kattavaksi saatiin päätökseen vuonna 2006. Yhdysvaltain johtaman monikansallisen OEF-operaation (Operation Enduring Freedom) toiminnan painopiste on siirtynyt asteittain turvallisuussektorin tukemisen suuntaan.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan kantaan (PuVL 1/2010 vp) ja toteaa, että Afganistanin tilanne ja ISAF-operaation luonne ovat kuluneen kahdeksan vuoden aikana muuttuneet oleellisesti. Väliaikaiseksi tarkoitettu operaatio on venynyt yhä pidemmäksi. Kabulil alueelle keskittynyt noin 3 000 sotilaan vahvuisen rauhanturvaoperaatio on vahvistumassa 125 000 sotilasta käsittäväksi operaatioksi, jossa sotilaallisista yhteenotoista talebanien kanssa on etenkin Etelä-Afganistanissa tullut arkipäivää. Natosta ja ISAF-operaatioon osallistuvista joukoista on tullut konfliktin osapuoli.

EU:n profiili on asteittain korostunut. EU hyväksyi lokakuussa 2009 kokonaisvaltaisen Afganistan/Pakistan-toimintaohjelman, jossa sitoudutaan parantamaan EU:n toimintaa Afganistanissa, Pakistanissa ja alueellisesti YK:n pääkoordinaattoroolia tukien. Toimintaohjelmassa

painotetaan alueellista näkökulmaa, paikallishallinnon kehittämistä, oikeusvaltiotoimintaa sekä elinkeinojen tukemista. Ulkoasiainvaliokunta pitää EU:n toimintaohjelman painotuksia oikeina ja toteaa, että pitemmällä tähtäimellä EU:n rooli Afganistanin vakauttamisessa tulee sen kokonaisvaltaisen kriisinhallintakyvyn ansiosta painottumaan.

Viimeaikaisena kehityspiirteenä kansainvälisen yhteisön toimenpiteiden kannalta on nousut esiin pyrkimys siviili- ja sotilastoiminnan parempaan yhteensovittamiseen afgaanijohtoista sovintoprosessia tukien. Lontoossa 28.1.2010 järjestetty ulkoministeritason kokous kansainvälisen yhteisön ja Afganistanin hallituksen välillä käynnisti Afganistan-kokousten sarjan, joka jatkuu keväällä 2010 Kabulissa ja Berliinissä vuonna 2011. Lontoon kokouksen pääteemoina olivat turvallisuus, alueellinen yhteistyö sekä kehitys ja hallinto. Kokous hyväksyi joukon konkreettisia tavoitteita, jotka ohjaavat kansainvälisen yhteisön ja Afganistanin hallituksen toimintaa.

Lontoon kokouksen loppuasiakirjaan kirjattiin tavoite turvallisuusvastuun siirtoaikataulusta, jonka mukaan vastuun siirto aloitetaan rauhallisemmissa maakunnissa vuosien 2010–2011 taitteessa. Kabulissa vastuunsiirto Afganistanin turvallisuusviranomaisille on jo toteutettu. Afganistanin hallituksen tavoitteena on, että kolmen vuoden kuluessa maan turvallisuusviranomaiset ottavat asteittain päävastuun operaatioiden toimeenpanosta ISAF-joukkojen roolin muuttuessa tukea antavaksi. Samoin tavoitteena on, että Afganistanin turvallisuusviranomaiset ottavat täyden vastuun turvallisuudesta viiden vuoden kuluessa. Lontoossa sovittiin myös vastuunsiirron edellyttämän Afganistanin asevoimien ja poliisin toimintakyvyn vahvistamiseen tähtäävistä tavoitteista ja toimenpiteistä. Afganistanin asevoimien ja poliisin kokonaisvahvuus nousee noin 300 000:een vuoden 2011 loppuun mennessä.

Vastuun siirron aikataulutavoitteen ohella yhtä tärkeätä on, että Afganistanin viranomaisten toimintakykyä vahvistetaan Lontoossa sovitun mukaisesti ja että kansainvälinen yhteisö li-

sää kriisinhallintaan osoitettuja voimavaroja siirtymävaiheessa turvallisuustilanteen vakauttamiseksi. ISAF-operaation osalta tämä tarkoittaa noin 40 000 sotilaan lisäystä nykyiseen noin 85 000 sotilaan vahvuuteen. Lisäjoukoista osa suunnataan Afganistanin armeijan kouluttamiseen. Siviilipuolella tarvitaan vastaavasti lisävoimavaroja Afganistanin poliisin ja muiden siviiliviranomaisten toimintakyvyn kehittämiseksi.

Lontoossa sovittiin myös afgaanijohtoisen kansallisen sovintoprosessin tehostamisesta ja toimintalinjoista entisten taistelijoiden sopeuttamiseksi takaisin siviiliyhteiskuntaan. Niin ikään sovittiin toimintalinjoista korruption vastaisen toiminnan, kehitysyhteistyön ja paikallishallinnon kehittämiseksi. Alueellisen yhteistyön kannalta keskeisiksi yhteistyöalueiksi määriteltiin terrorismin, väkivaltaisen ääriliikehännän ja huumekaupan torjunta sekä edellytysten luominen afgaanipakolaisten kotiinpaluulle ja kaupan ja kulttuurivaihdon lisäämiselle.

Ulkoasiainvaliokunta painottaa Lontoossa sovittujen periaatteiden ja toimintalinjojen toimeenpanon ratkaisevaa merkitystä. Kansainvälinen yhteisö lähtee siitä, että näkyviä tuloksia tilanteen parantumisesta on saatava aikaan 12–18 kuukauden kuluessa. Valiokunta kuitenkin toteaa, että Afganistanin vakauttaminen edellyttää kansainväliseltä yhteisöltä monivuotista sitoutumista kriisinhallintaan ja kehitysyhteistyöhön.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää asiantuntijakuulemisten perusteella huomiota siihen, että kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden kehittämisessä on vielä paljon työtä. Valiokunta pitää tärkeänä, että sotilaallinen- ja siviilikriisinhallinta sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu koordinoidaan keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Koordinointi ei suomalaisen käsityksen mukaan tarkoita siviilikriisinhallinnan militarisoimista tai kansalaisjärjestöjen toimintavapauden kaventamista vaan toiminnan tehostamista ja mahdollisten päällekkäisyyksien välttämistä.

Valiokunnan mielestä kokonaisvaltainen kriisinhallinta tarkoittaa pelkistetyksi sitä, että kriisinhallinnan keinovalikoimaa käytetään oikea-aikaisesti kulloisenkin tilanteen edellyttämällä tavalla mahdollisimman hyvän vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Valiokunta painottaa, että nykyajan kriiseille on luonteenomaista kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön samanaikainen tarve. Kriisinhallinnan onnistuminen edellyttää eri toimintamuotojen yhteensovittamista ja hyvää vuoropuhelua kaikkien toimijoiden kesken.

Valiokunta kiinnittää huomiota kehitysyhteistyöhankkeiden ja humanitaarisen avustustoiminnan luottamusta lisäävään vaikutukseen kriisi-alueilla. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että kehitysyhteistyötä ja humanitaarista avustustoimintaa harjoittavien toimijoiden erityisluonne otetaan suurissa kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa asianmukaisella tavalla huomioon.

Suomen osallistuminen

Suomi on osallistunut Afganistanin kriisinhallintaan alusta alkaen. Suomi osallistuu Afganistanin tukemiseen kehitysyhteistyön, siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan sektoreilla. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen ja naisten ja tyttöjen aseman parantaminen ovat keskeisiä läpileikkaavia teemoja Suomen toiminnassa Afganistanissa. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä Suomen kokonaisvaltainen osallistuminen Afganistanin kriisinhallintaan ja vakauttamiseen on perusteltua.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Afganistanista on tullut Suomen kriisinhallintaosallistumisen ja kehitysyhteistyön tärkein yksittäinen kohdema. Valiokunnan mielestä olisi perusteltua, että valtioneuvoston Afganistania koskeviin selvityksiin ja selontekoihin sisällytetään jatkossa arvio kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön vaikuttavuudesta. Valiokunta pitää tarpeellisena, että kriisinhallinnan vaikuttavuutta, mukaan lukien päätöslauselmaan 1325 toteutumista, arvioidaan myös muiden operaatioiden osalta puolivuositaisissa kriisinhallintakatsauksissa. Valiokunnan mielestä vaikuttavuuden säännöllisen arvioinnin kautta

voidaan tarvittaessa tehdä muutoksia kriisinhallinnan painotuksiin tilanteen kehittymisen edellyttämällä tavalla.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvitetyksen perusteella, että Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on laskenut noin 500 sotilaan tasolle ja laskee tiedossa olevan suunnittelun perusteella noin 250 sotilaan tasolle vuoden 2011 alkuun mennessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi osallistuu jatkossakin aktiivisesti sotilaalliseen kriisinhallintaan, mukaan lukien YK-johtoiset operaatiot, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon linjausten mukaisesti. Lähivuosien aikana ISAF-operaatio ja EU:n taisteluosastojen valmiusvuorot (vuoden 2011 alkupuoliskolla) ovat Suomen tärkeimpiä osallistumismuotoja sotilaalliseen kriisinhallintaan. Kaiken Suomen kriisinhallintaosallistumista koskevan päätöksenteon on myös arvioitava, missä ja minkälaisissa tehtävissä Suomen rajalliset resurssit tulevat parhaiten käytetyksi.

Kehitysyhteistyö

Suomen varsinaiseen kehitysyhteistyöhön Afganistanissa on vuonna 2010 käytettävissä 10,3 miljoonaa euroa, ja laajempi kehitysavun rahoitus on 14,6 miljoonaa euroa. Kehitysyhteistyössä tärkein rahoituskanava on Maailmanpankin hallinnoima Afganistanin jälleenrakennusrahoitus. Suomen rahoituksesta rahastolle 75 prosenttia suunnataan maaseudun kehittämistä, naisten asemaa, demokratiaa ja pienyrittäjyyttä tukeviin rahastoihin ja 25 prosenttia virkamiesten ja opettajien palkkakuluihin. Muut keskeiset ohjelmat ovat UNDP:n (United Nations Development Program) hallinnoima poliisirahasto, UNODC:n (United Nations Office of Drugs and Crime) hallinnoima huumeidentorjuntaohjelma sekä Afganistanin ihmisoikeuskomissio.

Suomi suunnittelee uutena painotuksena tehostavansa siviili- ja kehitysyhteistyötoimia PRT Mazar-i-Sharifin (PRT MeS) alueella yhteistyössä Ruotsin kanssa vuoden 2010 aikana. Suomi pyrkii suuntaamaan alueelle yhteensä noin 2,55 miljoonaa euroa, joka on noin 25 prosenttia Suomen varsinaisen kehitysyhteistyön

kokonaisrahoituksesta. Lisäksi selvitetään mahdollisuuksia keskipitkällä tähtäimellä käynnistää kahdenvälisiä yhteistyöhankkeita opetus- sekä metsä- ja kaivossektoreilla.

Suomalaisten kansalaisjärjestöjen hankkeita pyritään entistä enemmän toteuttamaan PRT MeS:in alueella. Myös kriisinhallintajoukon toimeenpanemien QIP-projektien (Quick Impact Projects) rahoitusta jatketaan. Ulkoasiainvaliokunta katsoo puolustusvaliokunnan (PuVL 1/2010 vp) tavoin QIP-projektien toimivan luotamusta lisäävänä tekijänä kriisinhallintajoukon ja paikallisen väestön välillä. Niiden suunnittelussa ja toimeenpanossa tulee kuitenkin ottaa huomioon kansalaisjärjestöjen toiminta alueella, jotta kansalaisjärjestöjen turvallisen toiminnan edellytykset voidaan mahdollisuuksien mukaan taata.

Siviilikriisinhallinta

Suomen siviilikriisinhallintaosallistumisen painopisteen muodostaa osallistuminen EU:n EUPOL Afganistan -operaatioon, joka keskittyy poliisin ja oikeusvaltiokehityksen tukemiseen koulutuksen ja mentoroinnin keinoin. Suomi on nykyisellä osallistumistasolla operaation toiseksi suurin osallistujamaa ja tavoitteena on nostaa osallistumistaso runsaaseen 30:een. Tavoitteena on myös pohjoisella alueella toimivien suomalaisasiantuntijoiden määrän lisääminen.

Suomi on sekondeerannut ihmisoikeusneuvonantajan EU:n erityisedustajan toimistoon Kabuliin, ja asiantuntijoiden lähettämistä myös UNAMA:iin selvitetään. Siviilikriisinhallinnan arvioidut vuosikulut ovat 35 asiantuntijan tasolla noin 4 miljoonaa euroa.

Siviilikriisinhallintaan liittyy kiinteästi myös Kriisinhallintakeskuksen (CMC Finland) kehitysyhteistyövaroilla yhteistyössä EUPOL Afganistanin kanssa toteutettava poliisi-syyttäjä yhteistoimintakoulutus. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan pilottivaiheesta toistaiseksi saadut kokemukset ovat hyviä. Valiokunta pitää perusteltuna, että koulutusta jatketaan pilottivaiheen jälkeen ja että sitä kohdennetaan keskushallinnon lisäksi myös maakuntiin.

Ulkoasiainvaliokunta on johdonmukaisesti korostanut (UaVL 3/2004 vp, UaVL 10/2005 vp, UaVM 1/2007 vp, UaVL 3/2007 vp, UaVM 11/2007 vp, UaVL 1/2008 vp), että siviilikriisinhallintaan osoitetut määrärahat eivät ole oikeassa suhteessa käytännön todellisiin tarpeisiin. Siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassa todetaan, että Suomen osallistumistason laajentamiseksi tavoitteena on luoda edellytykset siviilikriisinhallintatehtäviin lähetettävien suomalaisten asiantuntijoiden määrän nostamiseksi vähintään 150 asiantuntijan vähimmäistasolle. Tämä edellyttää määrärahojen korotusta ja kotimaan valmiuksien, mukaan lukien poliisin valmiuksien ja koulutuksen, kehittämistä samassa suhteessa, koska ilman riittäviä kotimaan valmiuksia osallistumistasoa ei voida kestävästi nostaa.

Sotilaallinen kriisinhallinta

Suomi on osallistunut ISAF-operaatioon vuodesta 2002 alkaen. Suomen ensimmäinen noin 50 sotilaan vahvuinen ISAF-joukko koostui siviili-sotilasyhteistyöhön (CIMIC) erikoistuneesta henkilöstöstä ja yhteysupseereista toiminnan painopisteen ollessa Kabulissa. Suomen osallistumista ISAF-operaatioon on sittemmin laajennettu ja kehitetty vaiheittain tasavallan presidentin ja valtioneuvoston linjausten mukaisesti. Joukkojen keskittämispäätös Ruotsin johtamaan alueelliseen jälleenrakennusryhmään (PRT MeS) tehtiin helmikuussa 2007, jolloin vaihtoehtona harkittiin PRT-johtovuoruun ottamista Suomelle. Päätös osallistumisesta Afganistanin asevoimien kouluttamiseen operatiivisten ohjaus- ja yhteydenpitoryhmien (OMLT, Operational Mentoring and Liaison Team) kautta tehtiin marraskuussa 2007. Suomi osallistui ISAF-operaation tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa vuonna 2009 vahventamalla tilapäisesti suomalaisen kriisinhallintajoukon vahvuutta.

ISAF toimii YK:n peruskirjan VII luvun mukaisin valtuuksin, eli sillä on oikeus laajamittaiseen voimankäyttöön rauhan palauttamiseksi ja sen edellytetään toimivan kaikin tarvittavin keinoin tehtävänsä täyttämiseksi. Kysymyksessä on

2000-luvun sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden perusvaltuutus, jollaiselle operaatiot pääsääntöisesti perustuvat. Operaation tehtävänä on Afganistanin keskushallinnon ja turvallisuussektorin kehittäminen ja tukeminen sekä turvallisen toimintaympäristön luominen avustus- ja jälleenrakennustoiminnalle. Alueellisten jälleenrakennusryhmien ohella Afganistanin asevoimien ja poliisin kehittämiseen on kohdennettu jatkuvasti lisää voimavaroja.

Tällä hetkellä Suomella on ISAF-operaatiossa noin 120 sotilasta, ja jo tehdyt päätökset mahdollistavat enintään 145 sotilaan osallistumisen. Suomalaiset rauhanturvaajat palvelevat pääasiassa Ruotsin johtaman PRT:n alaisuudessa. Lisäksi suomalaisia työskentelee esikuntatehtävissä sekä OMLT-kouluttajatehtävissä. OMLT-tehtävissä palvelee tällä hetkellä 11 suomalaista, ja selonteon mukaan aiempien poliittisten linjausten mukainen 30 kouluttajan vahvuus pyritään saavuttamaan pikaisesti.

Selonteon uutena linjauksena esitetään suomalaisen kriisinhallintajoukon vahvuuden väliaikaista lisäämistä noin 50 sotilaalla siten, että kokonaisvahvuus vuoden 2011 alussa olisi enintään 195 sotilasta. Tarkoituksena on siirtyä komppaniakokoonpanoon, jonka puitteissa kyetään tehokkaampaan yhteistyöhön Afganistanin viranomaisten kanssa. Muutoksen myötä nykyisestä MOT-toimintamallista (Mobile Observation Team, sotilastarkkailijaryhmä 6 hlöä) luovutaan vuoden 2011 alkuun mennessä. Paremman yhteistoimintakyvyn ohella järjestelyn arvioidaan parantavan suomalaisen joukon omasuojaa ja tilannetietoisuutta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan käytännön toiminnassa painottuvat jatkossa yhteisoperaatiot Afganistanin asevoimien ja poliisin kanssa, mikä luo edellytyksiä vastuunsiirrolle Afganistanin turvallisuusviranomaisille.

Selonteossa todetaan, että mentorointi ja lisääntyvä yhteistoiminta paikallisviranomaisten kanssa voi osaltaan lisätä suomalaissotilaiden riskiä joutua afganistanilaisia sotilaita ja poliiseja vastaan kohdistettujen iskujen kohteeksi. Riskitason huomattavaa nousemista ei tältä osin ole kuitenkaan odotettavissa, sillä jo vuoden 2009

aikana yhteisoperaatioiden määrä afgaaniarmeijan ja -poliisin kanssa kasvoi merkittävästi. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan lausuntoon (PuVL 1/2010 vp) sisältyviin kantoihin Porin Prikaatin valmiusjoukkokoulutuksen hyvän soveltuvuuden, sopimuksen vapaaehtoisuuden, varttuneempien ja kokeneempien reserviläisten ja nuorempien reserviläisten osaamisen yhdistämisen periaatteiden sekä joukkojen varustuksen osalta. Valiokunta kiirehtii puolustusvaliokunnan tavoin panssaroitujen ajoneuvojen (RG-32, Sisu XA 203) saamista riittävässä määrin suomalaisjoukkojen käyttöön.

Pohjoisella alueella johtovaltio Saksalla on keskeinen rooli suunniteltaessa turvallisuusvastuun siirtoa. Tämä suunnittelu kattaa koko pohjoisen alueen toiminnan kehittämisen, jonka yhteydessä tarkastellaan myös joukkojen kokoonpanoa ja toiminta-alueita. PRT MeS:in toiminnan kehittämistä suunnitellaan tarkemmin Ruotsin johdolla. PRT:n toiminnan kehittämisen ja alueellisen läsnäolon vahvistamisen yhtenä suunnitteluvaihtoehtona on ollut esillä suomalaisjoukon vahvistaminen Samanganin maakunnassa, jonne Ruotsi on selonteon mukaan suunnitellut uuden tukikohdan rakentamista. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa ulkoasiainvaliokunnalle lisäselvityksen suomalaisen kriisinhallintajoukon tehtävistä ja sijoittumisesta suunnitteluvaiheen jälkeen.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa puolustusvaliokunnan (PuVL 1/2010 vp) tavoin yhteistyön kehittämisen merkitystä Ruotsin ja Norjan kanssa. Pohjoismaisen viitekehyksen puitteissa joukkojen käytön toiminta-ajatus on pitkälti yhtenevä, mikä on tärkeää muun muassa operaatioista siviileille koituvan haitan ja joukkoihin kohdistuvien vaaratilanteiden minimoimisen kannalta. Valiokunta toteaa, että PRT MeS:in noudattama malli, jonka puitteissa pyritään aktiiviseen kanssakäymiseen paikallisväestön kanssa, on ainoa mahdollinen, jos siviiliväestön tuki ISAF-joukoille halutaan säilyttää myös jatkossa.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että turvallisuusvastuun siirrolle on nyt asetettu kansainvälisesti aikataulutavoite, joka tulee ottaa huomioon myös Suomen osallistumista koskevassa

kansallisessa suunnittelussa. Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskuntaa informoidaan säännöllisesti ISAF-operaation etenemisestä selonteos-
sa linjatulla tavalla. Suomen ISAF-osallistumisen kokonaisuutta ja sotilaallisen osallistumisen tasoa, mukaan lukien nyt päätettävä väliaikainen vahvennus, tarkastellaan puolivuositaisissa kriisinhallintakatsauksissa. Vuoden 2011 loppupuolella tehtävässä tarkastelussa tulee erikseen huomioida edistys vastuunsiirrossa afgaaneille sekä Suomen ja kansainvälisen yhteisön vahva pyrkimys sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen asteittaiseen vähentämiseen Afganistanissa.

Kansallinen päätöksenteko

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Jos ratkaisuehdotus koskee sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää, on valtioneuvoston ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa yhtenä esimerkkinä sotilaallisesti erityisen vaa-

tivasta kriisinhallintatehtävästä mainittiin osallistuminen ISAF-operaatioon.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että käsiteltävänä olevassa selonteossa esitetään Suomen osallistumisen muuttamista vahvuutta väliaikaisesti nostamalla. Ulkoasiainvaliokunta pitää saamansa selvityksen perusteella selontekomenettelyä perusteltuna, ottaen huomioon tehtävä, riskit ja lähetettävä joukko.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa

että eduskunta hyväksyy selonteon johdosta seuraavan kannanoton:

1. Eduskunta hyväksyy suomalaisten joukkojen väliaikaisen vahventamisen, mutta edellyttää, että valtioneuvosto täydentää suomalaisen joukon tehtäviin ja sijoittumiseen liittyviä tietoja suunnitteluvaiheen jälkeen antamalla niistä ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen.

2. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto sisällyttää jatkossa käynnissä olevia kriisinhallintaoperaatioita koskeviin selontekoihin tai selvityksiin arvon kriisinhallinnan vaikuttavuudesta.

UaVM 3/2010 vp — VNS 1/2010 vp

Helsingissä 25 päivänä maaliskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pertti Salolainen /kok	Annika Lapintie /vas
vpj.	Markku Laukkanen /kesk	Elisabeth Naucélér /r
jäs.	Antti Kaikkonen /kesk	Aila Paloniemi /kesk
	Antti Kalliomäki /sd	Pekka Ravi /kok
	Ilkka Kanerva /kok	Ben Zyskowitz /kok
	Timo Kaunisto /kesk	vjäs. Erkki Tuomioja /sd
	Kimmo Kiljunen /sd	Kimmo Sasi /kok.
	Johannes Koskinen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos O-P Jalonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä ei hyväksy suomalaisten sotilaiden lisäämistä Afganistanissa vaan edellyttää Suomen operaation muuttamista sellaiseksi siviilioperaatioksi, joka tukee maan jälleenrakentamista.

Vasta vuosia ISAF-operaation käynnistämisen jälkeen vuoden 2002 alussa hallitus vihdoinkin toi ensimmäisen selonteon vuonna 2007 niin, että eduskunta pääsi arvioimaan ISAF-operaatiota ja Afganistanin tilannetta. Olimme toistuvasti sitä ennen vaatineet selontekoa, koska olimme huolissamme tilanteesta.

Selonteon johdosta laadittuun UaV:n mietintöön marraskuussa 2007 liittämässämme vastalauseessa toimmekin esille huolestumme. Vastalauseessa todettiin vasemmistoliiton eduskuntaryhmän olleen jo pidempään huolestunut siitä, että kehitys Afganistanissa ei olekaan kulkenut myönteiseen suuntaan eli että maan olot saataisiin vakaalle kannalle, maahan syntyisivät demokraattiset instituutiot, talous elpyisi ja kansan onni lisääntyisi.

Tuosta ajankohdasta turvallisuus Afganistanissa on edelleen heikentynyt, ja ISAF-operaatiolle asetetut toiveet ovat romahtaneet. Vallasta syösty Taliban-liike hallitsee jopa yli puolta maata. Afganistanin korruptoituneen hallituksen ote on heikko sielläkin, missä Talibaneilla ei ole merkittävää asemaa. Sotapäälliköiden ja heimojohtajien aseistettuja joukkoja ei ole kyetty riisumaan aseista. Turvattomuus estää jälleenrakennusta sekä lisää työttömyyttä ja hallituksen kanssa kilpailevien ryhmien kannatusta.

Yhdysvaltojen tavoite Afganistanissa on ollut ensi sijassa terrorismin vastaisen sodan voittaminen. Aidosti itsenäisen Afganistanin hallinnon kehittämiseksi tai maan jälleenrakentamiseksi ei ole ollut riittäviä resursseja sotatoimien viessä päähuomion.

Nyt käsitteilyssä oleva selontekokin joutuu tunnustamaan Afganistanin turvallisuustilan-

teen heikentymisen kykenemättä osoittamaan mahdollisuutta käänteeseen parempaan.

Hallitus esittää kuitenkin, että Suomi lisäisi jälleen kerran sotilaallista läsnäoloaan Afganistanissa nykyisestä 120 sotilaasta 195 sotilaaseen. Saattaa lisäksi käydä niin, että vielä tänä vuonna Suomelta pyydetään uutta sotilaallista lisäpanostusta ensi syksynä mahdollisesti pidettävien parlamenttivaalien turvaamisen verukkeella.

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän kanta joukkojen lisäsesitykseen on kielteinen. Suomella ei ole ainoatakaan syytä ajautua yhä syvemmälle Afganistanin sisällissotaan. Suomalaisten sotilaiden lisääminen ei ratkaise afganistanilaisten turvallisuus- tai kehitystilannetta. Ratkaisun avaimet ovat muissa kuin sotilaallisissa toimissa. Tämän ovat vasemmistoliiton lisäksi todenneet myös useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat.

Uutistoimistot kertovat lähes päivittäin uusista siviiliuhreista, joita Yhdysvaltain ja Nato-joukkojen toistuva, sattumanvarainen ja suhteeton voimankäyttö jatkuvasti aiheuttaa. Uusien siviiliuhrien myötä kansan viha ulkomaalaisia joukkoja vastaan vain vahvistuu.

Ulkomaalaiset sotajoukot on vedettävä pois Afganistanista. Maan kansalaisten on itse saatava päättää kohtalostaan ja tulevaisuudestaan. Sisällissota vain kiihtyy ulkomaalaisten joukkojen myötä. Kansainvälinen yhteisö on epäonnistunut Afganistanille jo vuosia luvatus siviiliavun toimittamisessa. Apua on annettu vain murtoosa luvatus.

Suomen on aidosti oltava mukana edistämässä rauhan ja vakauden saavuttamista tukemalla siviiliyhteiskunnan rakentamista ja auttamalla vuoropuhelua Afganistanin hallituksen ja kapinallisten kesken. Aidosti näin voi tehdä vain maa, joka ei itse osallistu sotatoimiin tai niiden tukemiseen.

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä katsoo, että Suomen nykyinen sotilasoperaatio Afganis-

tanissa on muutettava siviilioperaatioksi, joka tukee maan jälleenrakentamista. Afganistan tarvitsee lisää kouluja ja terveyskeskuksia, ei lisää aseita ja ulkomaisia sotajoukkoja. Tässä kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus antaa oma merkittävä panoksensa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunta ei hyväksy Suomen sotilaallisen panoksen lisäämistä Afganis-

tanissa. Sen lisäksi eduskunta edellyttää valtioneuvostolta, että pikaisesti valmistellaan suunnitelma Suomen osallistumisen muuttamiseksi sellaiseksi siviilioperaatioksi, joka tukee Afganistanin jälleenrakentamista, ja suomalaisten sotilaiden vetämiseksi kokonaan Afganistanista.

Helsingissä 25 päivänä maaliskuuta 2010

Annika Lapintie /vas