

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 18/2014 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"

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.

Åtgärdsmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motion:

— AM 14/2011 rd — Jyrki Yrttiaho /vg m.fl.:
Hemförlovning av finländska soldater från
Afghanistan.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet lämnat utlåtande (FsUU 12/2014 rd)

om ärendet. Utlåtandet återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- försvarsminister Carl Haglund, specialsakkunnig Rasmus Hindrén och specialsakkunnig Sanna Laaksonen, försvarsministeriet
- direktör, överstelöjtnant Juha Kurenmaa och major Veli-Matti Kemppilä, huvudstaben
- avdelningschef Elina Kalkku, biträdande avdelningschef Timo Kantola, enhetschef Kaija Suvanto, utvecklingspolitisk rådgivare Olli Ruohomäki och utrikessekreterare Juha Mustonen, utrikesministeriet
- Special Representative for Afghanistan and Pakistan, Michael Koch, Federal Foreign Office, Germany
- Human Rights and Gender Adviser Sari Kouvo, European External Action Service.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Inledning

Syftet med denna redogörelse är att informera riksdagen om läget i Afghanistan och om Finlands stöd i dess helhet samt att höra riksdagen

om Finlands deltagande i operationen Resolute Support på det sätt som avses i 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006).

Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att redogörelsen ger en heltäckande översikt över Finlands insatser i Afghanistan. Redogörelsen

inkom inte till riksdagen i så god tid som utskottet skulle ha föredragit (UtUB 1/2012 rd), men det berodde framför allt på att planeringen av operationen Resolute Support, nedan RS-operationen, blev försenad. I redogörelsen behandlas utförligt bl.a. indikatorer som pekar på en positiv utveckling i Afghanistan. Utskottet noterar att lägesbedömningen i redogörelsen sammantaget är rätt optimistisk med beaktande den faktiska situationen i landet, i all synnerhet som ett stort antal framtida osäkerhetsfaktorer och risker genomgående understryks i redogörelsen.

Redogörelsen har vissa betydande brister. Det skulle ha varit bra att mera ingående granska samhällssituationen i landet och i synnerhet betydelsen av de etniska och religiösa aspekterna, eftersom de är historiskt sett betydelsefulla inte bara nu, utan också med tanke på en framtida lösning av konflikten. Redogörelsen innehåller inte någon bedömning av det internationella biståndets effekter i relation till utvecklingssamarbetet i andra sårbara länder. En sådan jämförelse skulle ha visat vad som i ett sådant här fall går att åstadkomma i en högriskomgivning. Eventuella misslyckanden eller felbedömningar tas inte upp över huvud taget. Med tanke på effektivare framtida insatser skulle det ha varit nödvändigt med en noggrannare analys av orsakerna till att insatserna mot terrorism, korruption och droger misslyckats. Också en kritisk utvärdering av vad man lärde sig av insatserna när det gäller krishantering (lessons learned) skulle ha varit bra med avseende på finländsk krishantering.

Att insatserna pågått under tio år och att operationen fått en allt mera utpräglad karaktär av utvecklingssamarbete kunde ha varit värt att ta upp och granska närmare. Sådana synpunkter kunde ha gett ett behövligt mervärde som grund för den kommande riksdagsbehandlingen och för ett behörigt ställningstagande till formerna för ett framtida finländskt deltagande och till om ett sådant över huvud taget är lämpligt. En sådan granskning skulle ha varit ett utmärkt tillfälle att ge information samtidigt som det skulle ha tjänat medborgarnas behov av att få reda på fakta om ett av Finlands största projekt för krishantering och utvecklingssamarbete.

Finland har sedan år 2002 deltagit i stabiliserings-, återuppbyggnads- och utvecklingsverksamheten i Afghanistan. Verksamheten inleddes genast efter att talibanregimen fallit och har omfattat både krishantering och utvecklingssamarbete. När utrikesutskottet tog ställning för ett finländskt deltagande i Afghanistan och ISAF-operationen 2001 (UtUB 19/2001 rd) underströk utskottet att återuppbyggandet av Afghanistan kräver att det internationella samfundet förbinder sig att under en lång tid stödja landet. Utskottet konstaterade också att då stödet planeras och genomförs måste avseende fästas vid respekt för de mänskliga rättigheterna och vid att få till stånd en lösning av narkotikaproblemet. Ända från början underströks det att operationen kan lyckas endast om särskilt avseende fästs vid respekt för kvinnors och barns rättigheter och förbättrande av deras situation.

Det står enligt utskottets bedömning klart att man i operationens inledningsfas inte fäste tillräckligt avseende vid att stärka samhällsstrukturen, eftersom den militära operationen stal merparten av uppmärksamheten. Det internationella samfundet saknade i början en gemensam strategi vilket senare har förändrats i och med att ett mera övergripande förhållningssätt har accepterats. Det är enligt utskottet motiverat att det militära deltagandet minskas gradvis som en del av överföringen av säkerhetsansvaret, samtidigt som det afghanska samhället stärks med hjälp av utvecklingssamarbete och civil krishantering.

Läget i Afghanistan

Enligt redogörelsen har Afghanistan under det senaste årtiondet gjort betydande framsteg i sin samhälleliga och ekonomiska utveckling. Landet har klarat av att ordna val både på riksnivå och på regional nivå. Den grundläggande infrastrukturen i Afghanistan håller på att återuppbyggas, hälsovården och utbildningen har förbättrats avsevärt, och också när det gäller jämställdheten har utvecklingen med beaktande av läget 2001 gått i en betydligt bättre riktning. Trots den positiva utvecklingen kommer framåtskridandet inom många samhällssektorer fort-

farande att ske långsamt, och säkerhetsläget påverkas fortfarande av extremistgruppernas verksamhet och av kriminalitet. Afghanistan är emellertid inte längre en bas för internationell terrorism.

Den ekonomiska utvecklingen

Afghanistan är ett av de fattigaste länderna i världen (på plats 215 av 228 och enligt Human Development Index på plats 175 av 187). Bruttonationalprodukten per invånare är cirka 700 USD och den ekonomiska ojämlikheten är omfattande. Fortfarande befinner sig 36 procent av landets befolkning under fattigdomsgränsen (1,25 USD/dag) och över 70 procent är analfabeter.

Den senaste tidens ekonomiska utveckling grundar sig i stor utsträckning på utvecklingsbistånd (60 procent av budgeten; siffrorna omfattar inte stödet till säkerhetssektorn). Biståndet håller på att gå ner, bl.a. på grund av att det konstaterats vara improduktivt. Den ekonomiska tillväxten har stannat av under de senaste åren och ligger nu på 3,2 procent. Enligt uppskattningar kommer budgeten år 2025 fortfarande att ha ett underskott på cirka 4 miljarder USD.

Det svaga säkerhetsläget har förhindrat upprättandet av hållbara ekonomiska strukturer. Det bör noteras att den långvariga närvaron av ISAF-trupper skapade en konstlad, och enligt vissa bedömningar delvis också korruptionsbefrämjande, ekonomisk ram som bidrog till att fördröja de strukturella reformerna. Att stärka de ekonomiska strukturerna i Afghanistan, inklusive en trygghet grund för budgeten, kommer enligt utskottet att inta en central roll i utvecklingen av landet. En ökning av statens inkomster kräver en effektivare indrivning av skatter och tullavgifter och en kraftfull insats mot korruptionen.

Enligt planerna har gruvsektorn en betydande potential, men först på medellång sikt. Det är enligt utskottet bra att Finlands Geologiska forskningscentral bedriver utbildningssamarbete med Afghanistan i syfte att förbättra malmletningsgeofysiken och kunnandet i malmletningstekniker i landet. Utskottet betonar en större roll för den privata sektorn när det gäller att stärka ekono-

min och skapa arbetsplatser. Enligt sakkunniga är narkotikaindustrin omfattande. Det finns alltså företagsamhet i landet, den måste bara inriktas på lagliga branscher.

Utskottet hänvisar till sina tidigare överväganden i fråga om den stora betydelse livsmedelssäkerheten och jordbruket liksom kvinnans roll har för utvecklingen och framhåller vikten av projekt för utveckling av landsbygden. Jordbrukets andel av bruttonationalprodukten är cirka 20 procent (och den olagliga narkotikaekonomin andel vore cirka 15 procent, om den beaktades i BNP).

Redogörelsen tar inte upp med vilka metoder narkotikaekonomin skulle kunna minskas. Det här är en klar brist i redogörelsen, eftersom narkotikaekonomin är mångförgrenad och påverkar hela landet. Afghanistan står för cirka 74 procent av hela världsproduktionen av opium. Enligt en utredning till utskottet har varje familj något slag av koppling till narkotikaekonomin. Enligt vissa bedömningar är det inte hållbart att skära ner på den synnerligen produktiva narkotikaproduktionen förrän en genuin försoningsprocess har inletts.

Den samhälleliga och politiska situationen

Utskottet ställer sig bakom redogörelsens bedömning att en stabilisering av de politiska förhållandena i Afghanistan kommer att inta en nyckelposition. På grund av det mångfacetterade samhället (inbegripet olika etniska grupper, religion, språk och uppdelningen regioner/stad/landsbygd) är det oundvikligt med tanke på en framtida utveckling att de olika befolkningsgrupperna har förmåga att samarbeta. Genom överenskommelsen om att bilda en nationell enhetsregering undvek man en farlig splittring av landet och risken för konflikter mellan olika befolkningsgrupper. Trots det har åsidosättandet av valresultatet och grundlagen genom en politiskt sett nödvändig kohandel ökat misstroendet mot den offentliga makten, valarrangemangen och politikerna.

Någon regering har fortfarande inte bildats och enligt uppgifter är situationen fortsatt kritisk. Risken finns för en politisk valstrid mellan

anhängarna av president Ghani (i huvudsak pashtuner) och premiärminister Abdullah (i huvudsak tadjiker och hazarer). Man har fortfarande inte kommit överens om platserna i regeringen och om tillsättandet av de viktigaste tjänsterna. Utskottet anser att det också krävs bättre samarbete mellan den regionala och lokala förvaltningen för att nationell enighet ska nås.

Att utplåna de skiljelinjer och dämpa de konflikter mellan etniska och religiösa grupperingar som har uppstått på grund av ett krig som pågått i över tre decennier är en lång process, och den är fortfarande bara i sin linda. Det är av yttersta vikt att engagera representanter för de inofficiella maktstrukturerna och de olika stamledarna i beslutsfattandet. Det här är emellertid en stor utmaning med hänsyn till rättsstatsprincipen, eftersom de traditionella strukturerna ofta stöder bl.a. nepotism, korruption och en ojämlik behandling av kvinnor.

Det finns trots allt en större vilja än förut att bevara de framsteg som uppnåtts och gå vidare i utvecklingen. Samtidigt har också den unga och högre utbildade generationen, som är den första som inte har upplevt ett öppet krig, redan börjat bidra till utvecklandet av det afghanska samhället med sin egen insats. Frivilligorganisationerna koncentrerar sig fortfarande på Kabul och andra städer och verksamheten är till största delen beroende av utländska bidrag.

Redogörelsen tar i rätt liten utsträckning upp korruptionen, dess orsaker och hur den motarbetas, närmast genom enskilda exempel. Det är en tydlig brist. Korruptionen är enligt opinionsmätningarna det som medborgarna oroar sig mest över (utöver säkerheten och arbetslösheten) och ett problem som genomsyrar hela samhället och påverkar också utvecklingsbiståndets effektivitet och som om den minskades skulle främja den ekonomiska utvecklingen på många sätt. Enligt bedömningar använder nästan 4 miljarder USD för korruption 2012, vilket är nästan 50 procent av statsbudgeten. Arbetet mot korruption har nästan inte haft någon effekt alls. Någon lagstiftning mot korruption har t.ex. fortfarande inte godkänts i parlamentet.

Mänskliga rättigheter

Utskottet har konsekvent fäst uppmärksamheten vid den faktiska situationen i fråga om de mänskliga rättigheterna i Afghanistan — i synnerhet när det gäller kvinnor och flickor. Utifrån redogörelsen och inkommen utredning står det klart att det har skett en betydande utveckling i positiv riktning.

Utskottet understryker att den fria informationsförmedlingen har tagit ett stort kliv framåt. I landet finns ca 20 tv-kanaler och uppskattningsvis 80 radiokanaler. Det är viktigt att se till att medierna får fortsätta verka fritt under övergångsskedet. Eftersom afghanernas läskunnighet är bland de lägsta i världen är radiosändningar en effektiv informationskanal som enligt utskottets mening bör utnyttjas också i det finländska utvecklingssamarbete i t.ex. spridningen av information om de medborgerliga grundläggande fri- och rättigheterna. Det här vore synnerligen viktigt med tanke på kvinnornas medvetenhet om sina rättigheter, eftersom det på landsbygden fortfarande är mycket vanligt med traditionella råd eller stammöten (shuria, jirgas) som avgör upp till 80 procent av alla tvister och också tillämpar sharialagarna.

Att skriva in kvinnornas rättigheter i grundlagarna och lagstiftningen i övrigt skapar en stabil grund för deras verkställighet. I praktiken begränsar rättsväsendets nedsatta funktionsmöjligheter och kapacitet iakttagandet av rättigheterna. Kvinnor och flickor har fått bättre tillgång till hälsovård och utbildning. Antalet barn som går i skola har exempelvis ökat med 7 miljoner och är nu 8,3 miljoner av vilka cirka 40 procent är flickor. Den faktiska situationen är emellertid fortfarande mycket oroväckande. Fattigdom och många traditionella seder och attityder utgör hinder för fullföljandet av de mänskliga fri- och rättigheterna. I synnerhet på landsbygden är kulturen fortfarande konservativ och det är allmänt känt att traditioner och kultur tar tid att förändras. Det är mycket vanligt med tvångsäktenskap och våld mot kvinnor och flickor. Att president Ghani har förbundit sig att förbättra kvinnornas ställning är ett stort framsteg, men inte tillräckligt stort. Finland och andra partnerskapsländer

måste stöda en fortsatt förbättring av kvinnornas ställning och kräva att hela den afghanska regeringen förbinder sig till detta åtagande. Det är enligt utskottet viktigt att den ministerkonferens som hölls i London i december 2014 gav sitt fulla stöd till att förbättra kvinnornas rättigheter också i fortsättningen. Utskottet upprepar sin ståndpunkt (UtUB 1/2012 rd) att man måste vara realistisk när det gäller tidtabellen för genomförande av de mänskliga rättigheterna, men att man inte ska ge avkall på själva målen. På kort sikt bör man försöka se till att tryggade och förbättrade villkor för kvinnorna blir en av parametrarna när man följer upp hur utvecklingen framskridder.

Säkerhetsläget och säkerhetsmyndigheterna

Enligt redogörelsen kommer säkerhetsläget i Afghanistan sannolikt att vara problematiskt ännu under en lång tid, och det är inte uteslutet att det kan försämrats igen. Säkerhetsläget varierar betydligt i olika delar av landet. Situationen är svårast i provinserna i de södra och östra delarna. Utöver talibanrörelsen finns det också flera radikalislamistiska internationellt förgrenade extremistgrupper som bedriver väpnat uppror mot den afghanska ledningen.

I och med att ISAF-operationen avslutas vid utgången av år 2014 överförs ansvaret för landets säkerhet helt och hållet till Afghanistans säkerhetsstyrkor, i och med att de sista internationella stridsstyrkorna lämnar landet. Målet är att landets säkerhetsansvariga myndigheter (Afghanistans säkerhetsstyrkor: Afghanistan National Security Forces, ANSF) ska ha kapacitet att trygga landets interna säkerhet. Enligt inkommen utredning bedöms rebellerna inte utgöra något egentligt militärt hot mot regeringen. Man måste emellertid komma ihåg att exemplet Irak visade att extremiströrelser gemensamt och genom en planerad aktion kan utgöra ett reellt problem också för säkerhetsmyndigheterna i Afghanistan.

Försvarsutskottet har i sitt utlåtande (FsUU 12/2014 rd) ingående behandlat landets säkerhetssituation och utrikesutskottet har inga in-

vändningar mot dess ställningstaganden. Utskottet vill trots det att vissa omständigheter noteras.

Säkerhetsmyndigheterna sammansättning och finansiering ger anledning till vissa påpekanden. Den nuvarande styrkan omfattar 352 000 personer och ska enligt planerna minskas till 228 500 under de närmaste åren. Finansieringen av dessa mindre styrkor kräver cirka 4,1 miljarder USD om året. För den står utländska finansierare fram till utgången av 2016. Det är uppenbart att Afghanistan inte på egen hand klarar av att stå för kostnaderna därefter heller. Det internationella samfundet måste noggrant ta ställning till hur denna börda ska fördelas. Det bör också noteras att säkerhetsstyrkorna rätt dimensionerade borde vara större (och omfatta upp till 373 000 personer, men man anser sig inte ha råd med så många) för att de på ett trovärdigt sätt ska kunna trygga säkerheten i landet. Enligt en utredning kommer rebellerna (i synnerhet talibanrebellerna) att pröva ANSF:s kapacitet i stor skala redan under 2015 och att sträva efter att få anhängare i nya områden i takt med att det utländska stödet minskar. Attackerna har ökat redan under 2013 och 2014 och de är koncentrerade i synnerhet till lokala säkerhetsmyndigheter.

En annan viktig faktor är hur säkerhetsmyndigheternas lojalitet och enighet ska säkerställas. Att bevara enigheten mellan olika etniska grupperingar bedöms vara särskilt svårt inom armén, där det finns många tadjiker från norra Afghanistan i den högsta ledningen. I det låsta läget efter valet förekom enligt uppgifter ett visst motstånd mot Ghani inom armén. Hur pålitliga ANSF-styrkorna är beror på regeringens förmåga att leda verksamheten och att betala trupperna lön. Också den planerade truppminskningen kan utgöra en risk, vilket också försvarsutskottet påpekar. Det är skäl att komma ihåg att 100 000 utbildade men arbetslösa säkerhetsmän utgör ett lysande rekryteringsunderlag för rebellerna, som får finansiering utifrån.

Målsättningen med den s.k. reintegrationsprocessen är att lösgöra fotfolket från rebellgrupperna genom att erbjuda dem en möjlighet till återinträde i det civila samhället. Resultaten har varit anspråkslösa. Enligt uppgifter kommer

processen att bli effektiv först i det skede då försoningsprocessen har kommit igång.

Utskottet framhåller att fortsatt nationell enighet och en framgångsrik försoningsprocess är ett villkor för hållbar säkerhet i landet. Det finns i nuläget inte något stort hopp om framsteg i den processen, och säkerhetsläget kommer därför att förbli fortsatt instabilt och mycket utsatt för risker. Enligt vissa bedömningar kan man inte utesluta att händelserna går en riktning som leder till de värsta möjliga alternativen.

Försoningsprocessen och det regionala samarbetet

Inom ramen för försoningsprocessen strävar man i synnerhet efter att stoppa talibanernas väpnade aktioner och främja det nationella samförståndet mellan landets olika befolkningsgrupper och politiska aktörer. Risker med processen är enligt bedömningar att talibanerna försöker koppla den till villkoret att kvinnors och flickors rättigheter och ställning ska försämras. Enligt opinionsmätningar stöder befolkningen, som har tröttnat på våldet, försoningsprocessen, men det bör noteras att en majoritet av befolkningen också stöder kvinnornas förbättrade ställning. Finland måste tillsammans med andra bidragsgivare hålla fast vid att kvinnornas rättigheter inte får försämras under förhandlingarna. Också kvinnorna måste ha möjlighet att delta i förhandlingsprocessen för att ge ökad trovärdighet åt landets enande och de fortsatta förhandlingarna.

Försoningen och samförståndet är även förknippat med Pakistans och Indiens relationer, eftersom det i Pakistan finns aktörer som är förbehållsamma till Indiens verksamhet i Afghanistan. Den främsta prioriteten för det regionala samarbetet är säkerheten, som kan eliminera det stöd för rebellverksamheten som förekommer i grannländerna, i synnerhet i Pakistan men också i Iran.

Samarbetet mellan länderna i regionen är nödvändigt också för den ekonomiska utvecklingen och för i synnerhet utnyttjandet av energi- och vattentillgångarna. Dessutom är samarbetet nödvändigt för att narkotikahandel och kriminalitet ska kunna bekämpas. Utskottet anser att Finland

aktivt bör stödja initiativen för ökat regionalt samarbete.

Utvecklingssamarbete

EU och dess medlemsländer bidrar årligen med över en miljard euro i utvecklingsfinansiering till Afghanistan, vilket gör Afghanistan till EU:s största bidragstagare. Utskottet anser det viktigt att hela tiden ge akt på förbättringen av koordineringen av biståndsgivarna. I en rapport av Tysklands utrikesministerium om utvecklingen i Afghanistan 2001—2012 konstateras att det har funnits stora brister i hur utvecklingssamarbetet har koordinerats. På grundval av redogörelsen kan det observeras att först det så kallade TMAF-dokumentet som antogs i Tokyo 2012 gav tillräckligt detaljerade ramar för Afghanistans och det internationella samfundets skyldigheter i fråga om att utveckla landet (Tokyo Mutual Accountability Framework, TMAF).

Utskottet uttrycker sitt gillande för Finlands prioriteringar i utvecklingssamarbetet. De stödjer demokrati och god förvaltning, mänskliga rättigheter och jämställdhet samt utvecklingen av landsbygden och näringarna. Det är angeläget att Finland fortsatt ger sitt stöd när verkställandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (Kvinnor, fred och säkerhet) inleds i Afghanistan, trots att en utredning visar att handlingsprogrammet 1325 inte är ett lika starkt redskap som lagfästa rättigheter. Det stöd som går via medborgarorganisationer är viktigt särskilt på landsbygden då det riktas in på att minska fattigdomen samt främja de mänskliga rättigheterna och hälsan. Utskottet anser det vara ytterst positivt att Finland har ökat sitt stöd för undervisningssektorn. En prioritering för stödet är att främja skolgång för barn, särskilt flickor, samt att öka läskunnigheten bland kvinnor. Handlingsmodellen för att bekämpa korruption bör starkare vara med i all verksamhet.

Finland har tills vidare bidragit till utvecklingen i Afghanistan med sammanlagt 220 miljoner euro. Stödbeloppet ska enligt redogörelsen vara kring 30 miljoner euro per år. Utvecklingsbiståndet har utökats till följd av att krishante-

ringsstödet har kunnat sänkas då säkerhetsansvaret övergår till landets egna myndigheter. Enligt partnerskapsavtalet mellan Finland och Afghanistan (2013) förbinder sig Finlands att stödja Afghanistans utveckling till 2024. Finlands regering stödjer Afghanistan genom utvecklingssamarbete också efter 2014 på villkor att Afghanistans regering verkställer sina egna åtaganden.

Finlands bistånd kanaliseras framför allt via återuppbyggnadsfonden för Afghanistan (Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF), som förvaltas av Världsbanken, samt genom FN:s organisationer. Dessa aktörer har som målsättning att främja och stödja utvecklandet av Afghanistans budgetsystem. Samtidigt bidrar arrangementet till att säkerställa att biståndet når fram och är verkningsfullt samt till att förhindra möjligheter till korruption. Utskottet vill betona att Finland som medlem i fondens strategigrupp aktivt ska stödja främjandet av resultat i utvecklingssamarbetet och insyn i biståndet samt bekämpning av korruption.

Enligt redogörelsen har Finland noggrant övervägt målen för utvecklingsbiståndet utgående från utvecklingsmålen och verksamhetens resultat. Biståndsmedlens användning uppföljs noggrant bl.a. med hjälp av rapportering och projektbesök. Enligt evalueringarna administreras stödet från Finland effektivt, men bl.a. riskhanteringen bör utvecklas. Utskottet instämmer i uppfattningen att omvärlden i Afghanistan är krävande och riskfylld. Det räcker länge innan hållbara och omfattande resultat kan nås. Men utskottet hade ändå hoppats på att redogörelsen skulle ha innehållit en mer kritisk bedömning av biståndsresultaten och även tagit upp andra fall där den konkreta verksamheten har lagts om på grund av problem. Ett aldrig så väl administrerat bistånd kan få blygsamma effekter.

Utskottet konstaterar att rebellerna under det senaste året har riktat attacker också mot olika civila aktörer i Afghanistan, både afghaner och utlänningar, också i landets huvudstad. Utskottet ser det som viktigt att den finländska civila personalens säkerhetsläge utvärderas och att det

skapas beredskap också för överraskande förändringar i säkerhetsläget.

Civil krishantering

EU:s insats EUPOL Afghanistan (EU Police Mission in Afghanistan) stödjer polisreformen i Afghanistan, i anknytning till den övergripande reformen av landets säkerhetssektor. Insatsen fortgår som det nu ser ut till slutet av 2016. Därför är det nu viktigt att säkerställa att överföringen av ansvaret till afghanerna lyckas. Efter 2016 ska arbetet stödjas av EU:s särskilda sändebuds kontor och av EU-delegationen. Utskottet instämmer i regeringens ståndpunkt att man dessutom ska säkerställa att den nya regeringen stödjer polisens och den rättsliga sektorns reformprogram.

EUPOL-operationen är EU:s näst största insats för civil krishantering. I operationen deltar för närvarande ca 400 internationella experter från 22 olika länder, och dessutom ca 200 afghaner. Av experterna är ungefär hälften poliser och hälften juridiska och civila experter. I operationen medverkar en fjärdedel av de experter som Finland sänt ut för att delta i civilkrishanteringsoperationer, och utskottet noterar med tillfredsställelse att andelen kvinnor är hög.

Dessutom har Finland deltagit i finansieringen av OSSE:s projektverksamhet, som bl.a. har bidragit till att stärka tullförvaltningen och utveckla valpraxis.

Militär krishantering — operationen Resolute Support

ISAF har haft till uppgift att stödja utvecklandet av Afghanistans centralförvaltning och säkerhetssektor, samt att skapa en trygg miljö för bistånds- och återuppbyggnadsverksamheten. Redogörelsen utreder ISAF:s verksamhet relativt detaljerat. Enligt redogörelsen har ISAF lyckats med sitt arbete för utvecklande av säkerhetsstyrkorna och överföring av säkerhetsansvaret. Enligt försvarsutskottets utlåtande har operationen ISAF medfört många slag av fördelar för utvecklingen av Finlands försvarsförmåga.

Redogörelsen bedömer inte operationens långvarigare konsekvenser eller huruvida enskilda funktioner inom operationen borde ha ändrats eller verkställts annorlunda. Utskottet anser att t.ex. Tysklands utrikesministeriums halvtidsöversyn om ISAF är användbar¹. I likhet med försvarsutskottet (FsUU 12/2014 rd) anser utskottet det viktigt att det utarbetas en bedömning av Finlands militära närvaro i Afghanistan (lessons learned). Enligt redogörelsen har Försvarshögskolan gjort en bedömning av civil-militär samverkan (CIMIC).

Resolute Support-operationens innebörd och målsättningar

ISAF:s efterträdare Resolute Support kommer att fokusera på att utbilda och bistå afghanska trupper. Det ligger enligt utskottets åsikt i linje också med målen för den åtgärdsmotion (AM 14/2011 rd) som behandlas i samband med redogörelsen. De internationella styrkorna kommer emellertid inte längre att stödja de afghanska styrkorna i stridssituationer.

Avsikten är att RS-operationen ska inledas den 1 januari 2015. I operationen medverkar ca 12 000 soldater. Syftet med operationen är att utbilda, stödja och handleda Afghanistans säkerhetsstyrkor (ANSF) på strategisk nivå, stödja Afghanistans säkerhetsstrukturer samt att ansvara för RS-truppernas eget skydd. Operationens mål är att Afghanistans säkerhetsstyrkor och säkerhetsstrukturer ska uppnå en sådan standard att de utan stöd utifrån på ett trovärdigt sätt kan garantera att landets säkerhetsläge hålls stabilt, med iakttagande av principerna om god förvaltning och med respekt för mänskliga rättigheter.

RS-operationens regionala täckning är betydligt mindre jämfört med ISAF som täckte hela landet. Utöver verksamheter som stationeras i Kabul innehåller operationen fyra regionala centrum inklusive Mazar-e-Sharif i norr, Herat i väst, Kandahar i söder och Jalalabad i öster. Målsättningen är att styrkan ska uppgå till ca 12 000 soldater. Vid utskottets utfrågning av

sakkunniga och vid Natos utrikesministermöte (den 2 december 2014) har det framgått att processen med att bilda trupper har varit problematisk. Därför har Förenta staterna lovat bidra med fler trupper än planerat till slutet av maj 2015 (den s.k. brooperationen). Utskottet uttrycker oro över att bildandet av trupper har stött på problem så här i sista ögonblicket. Truppnivån i RS-operationen är redan nu låg med beaktande av att operationens miljö enligt militär expertis är en s.k. "stridsmiljö" trots att operationen i sig är en utbildnings- och stödoperation. Utskottet ser det som viktigt att extra åtaganden fås till stånd med det snaraste. Enligt erhållen utredning tvingas man överväga operationens täckning och kanske knappa in på den om en nivå på 12 000 soldater inte nås. Det kan återspegla sig på stödets trovärdighet och genomslagskraft i större utsträckning och försvaga afghanernas tro på framtiden.

Operationens kravnivå, rättsliga grund och befogenheter att bruka maktmedel

Redogörelsen har i enlighet med vad utskottet förutsatte bedömt operationens kravnivå. Enligt redogörelsen är Resolute Support inte en stridsoperation, men på grund av de svåra verksamhetsbetingelserna ska deltagandet i operationen emellertid betraktas som ett sådant militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag som avses i 3 § i lagen om militär krishantering (2006/211).

Enligt Finlands lag om militär krishantering förutsätter RS-operationen inte mandat av FN:s säkerhetsråd eftersom det uttryckligen handlar om en rådgivnings-, utbildnings- och stödoperation som genomförs på initiativ från Afghanistans sida. Men Finland anser ändå i likhet med många andra länder att det är viktigt att operationen har ett tydligt politiskt stöd från FN:s säkerhetsråd. Det skulle visa på det internationella samfundets ansvar för Afghanistans framtid. Resolutionsförhandlingarna pågår och även Ryssland väntas slutligen gå med på ett enhälligt beslut.

Befogenheterna att bruka maktmedel för operationen Resolute Support avviker inte från de befogenheter att bruka maktmedel som gäller andra operationer där Finland deltar.

¹ <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/691670/publicat>

Säkerhetsläget och riskbedömning av RS-operationen

Afghanistans säkerhetsläge har behandlats tidigare i detta betänkande. De internationella trupperna kan bli föremål för attacker i synnerhet i Kabul, samt i situationer där trupperna ses som lätta måltavlor. Självmondsattacker och raketattacker mot de internationella styrkornas baser kan också förekomma.

Säkerhetsläget i norra Afghanistan är tämligen gott i jämförelse med de övriga delarna av landet. Säkerhetsläget har dock kontinuerligt försämrats. Den finländska truppen har uppgifter som i regel utförs inom baserna, och därför riktar sig den största säkerhetsrisken enligt redogörelsen mot landsvägstransporterna mellan baserna. I Mazar-e-Sharif sker transporterna mellan baserna med helikopter då det är möjligt. De som tjänstgör tillsammans med afghaner är också utsatta för en risk för interna attacker, som är svår att eliminera på grund av möjlig infiltrering.

Då operationen i fortsättningen kommer att fokusera på utbildning och rådgivning, och trupperna i provinserna reduceras, kommer det militära krishanteringsstödet för de civila aktörerna på fältet att minska. I detta sammanhang bör det uppmärksammas att de afghanska civilpersoner som har samarbetat med ISAF-trupperna blir föremål för ett särskilt hot. Det är att vänta att många av dem kommer att söka asyl också i EU-länder. Minskningen av stödet syns redan i provinserna, då ISAF-operationens regionala täckning har inskränkts i takt med att styrkorna har reducerats.

Finlands deltagande i RS-operationen

Republikens president och regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott slog i november 2014 fast att Finland ska delta i Resolute Support-operationen med ca 80 soldater. Efter att riksdagen hörts kommer republikens president innan utgången av 2014 fatta beslut om deltagandet i operationen.

Finland och Nato ska också underteckna avtalet om deltagande och finansiering under år

2014. Avtalet behandlas i riksdagen i samband med propositionen (RP 287/2014 rd).

De tre pelarna för Finlands deltagande utgörs av utbildnings- och rådgivningsverksamhet, det omedelbara operativa stöd som behövs för denna verksamhet (underrättelseverksamhet, självförsvar, medicinalvård, stabstjänster) samt nationellt stöd (förvaltning, ledning, underhåll, underrättelseverksamhet). Syftet är att fortsätta samarbetet framför allt med Tyskland och med de nordiska och baltiska länderna, samt att stationera trupper i norra Afghanistan och Kabul. I den norra regionen behövs sammanlagt ca 1 200 soldater, varav Tyskland kommer att stå för ca 800. Sverige har för avsikt att delta i operationen med högst 50 soldater.

Finlands deltagande i operationens inledande skede fokuserar på mentorskap för staben för armékår nr 209 i Afghanistans armé och för specialtrupperna i Mazar-e-Sharif. Finländare kommer dessutom att tjänstgöra i stabsuppgifter i Kabul och Mazar-e-Sharif samt i stöd- och underhållsuppgifter.

Utgångspunkten för planeringen är för närvarande att verksamheten i den norra regionen ska avslutas före utgången av år 2015, ifall förhållandena är sådana att detta är möjligt. Därefter kommer verksamheten att koncentreras till Kabul, och avsikten är att den finländska truppstyrkan ska minskas avsevärt. Förvarsutskottet har fäst uppmärksamhet vid tidpunkten för beslutet om deltagandet. Utrikesutskottet förutsätter att utskottet regelbundet underrättas om hur operationen och säkerhetsläget utvecklas och att utskottet i god tid före utgången av 2015 får en utredning om säkerhetsläget och om ett eventuellt avslutande av operationen för Finlands del.

Kostnaderna för Finlands deltagande

De totala kostnaderna för den militära krishanteringen i Afghanistan 2015 uppskattas till ca 17,86 miljoner euro. Deltagandet förorsakar inte behov av att öka de krishanteringsanslag som redan finns i ramen och kostnaderna ingår i förslaget till komplettering av 2015 års budgetproposition.

Slutsats

Det internationella samfundets stöd till Afghanistan

Läget i Afghanistan är fortfarande ytterst bräckligt. Utrikesutskottet vill påminna om att i sköra stater och krissituationer är det nödvändigt med ett samlat grepp som i sig förenar utvecklings-samarbete, humanitärt bistånd och civil och militär krishantering. En säker omvärld möjliggör en långsiktig utveckling och för att skapa en säker omvärld måste det lokala samhället förbinda sig att stödja stabilitet.

Utrikesutskottet instämmer i bedömningen i redogörelsen om att det allra viktigaste nu är att stabilisera den positiva utvecklingen och hindra att landet åter drabbas av konflikter och råkar i politiskt kaos. Uppgiften är varken lätt eller billig. Men vi måste komma ihåg att Finland liksom andra länder har ett nationellt intresse i att stödja Afghanistan. Det handlar inte bara om Afghanistans framtid utan också om såväl områdets säkerhet som den internationella säkerheten, särskilt i anslutning till samarbetet med att bekämpa terrorism och narkotika.

Det gemensamma långsiktiga målet för det internationella samfundet och Afghanistan är att stärka landets egen utveckling och ekonomi så att behovet av hjälp utifrån kan minskas gradvis och under kontrollerade former. Afghanistan förblir ännu under en lång tid en fattig och bräcklig stat som är beroende av stöd från utlan-

det. Det är uppenbart att om biståndet från utlandet skulle upphöra inom den närmaste tiden, skulle Afghanistan åter glida in i en konflikt. Det internationella samfundets stöd till Afghanistan är en ovillkorlig förutsättning för att en positiv utveckling ska kunna fortgå.

Utrikesutskottet anser att Finland och de övriga biståndsgivarna bör vara redo att fortsättningsvis stödja Afghanistan under förutsättning att Afghanistan förbinder sig att genomföra de planerade reformerna. Lika viktigt är det att länderna inom regionen — Pakistan, Indien, Iran — avkrävs aktivt stöd för en fredlig utveckling i Afghanistan. Det innebär bl.a. att utländsk finansiering till terroristorganisationer måste upphöra.

Finlands deltagande i operationen Resolute Support.

Utrikesutskottet stödjer ett finländskt deltagande i operationen Resolute Support som ett led i det sammantagna stödet för Afghanistan.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

har inga invändningar mot redogörelsen och

förkastar åtgärdsmotion AM 14/2011 rd.

Helsingfors den 5 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
medl. Jörn Donner /sv (delvis)
Timo Heinonen /saml
Ilkka Kanerva /saml
Ilkka Kantola /sd
Saara Karhu /sd (delvis)
Katri Komi /cent

Johannes Koskinen /sd (delvis)
Annika Lapintie /vänt
Maria Lohela /saf (delvis)
Tom Packalén /saf
Aila Paloniemi /cent
Juha Sipilä /cent
ers. Jouni Backman /sd
Seppo Kääriäinen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.