

Utrikesutskottet

Statsrådets redogörelse till riksdagen om Finlands stöd till Afghanistan och om ökat finländskt deltagande i krishanteringsinsatsen *Resolute Support*

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse till riksdagen om Finlands stöd till Afghanistan och om ökat finländskt deltagande i krishanteringsinsatsen *Resolute Support* (SRR 3/2018 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för betänkande och till försvarsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- försvarsutskottet FsUU 9/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Timo Soini, utrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Timo Kantola, utrikesministeriet
- enhetschef Sari Rautio, utrikesministeriet
- ambassadråd Anu Apo, utrikesministeriet
- specialsakkunnig Niina Tenhio, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Matti Kemppilä, försvarsministeriet
- chef för ansvarsområdet för krishantering, överstelöjtnant Harri Uusitalo, Huvudstaben

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Syftet med redogörelsen är att informera riksdagen om det aktuella 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 § i lagen om militär krishantering (211/2006). I fråga om tidsplanen påpekar utskottet att redogörelsen lämnades till riksdagen i ett relativt sent skede före sommaruppehållet och att tiden för utskottsbehandling därför blev mycket kort.

Betänkande UtUB 7/2018 rd

Utrikesutskottet har behandlat läget i Afghanistan och Finlands stöd till Afghanistan även utifrån en USP-utredning, som utskottet lämnat utlåtande om den 9 maj (UtUU 4/2018 rd — USP 6/2018 rd). USP-utredningen ger en allmän bedömning av läget i Afghanistan inklusive fredsprocessen, säkerhetsläget och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Vidare relateras Finlands medverkan i stödet och stabiliseringsprocessen, bortsett från den militära krishanteringen. Ett avsnitt om militär krishantering finns i den redogörelse som nu lämnats till riksdagen.

Allmän bedömning av läget i Afghanistan

Utskottet instämmer i de synpunkter som ingår i redogörelsen och som framförts av sakkunniga i fråga om att det internationella stödet till Afghanistan fortfarande är av största vikt för stabiliteten inom landet såväl som för den regionala och internationella stabiliteten över lag. Afghanistan är fortfarande ett av världens fattigaste länder och en mycket bräcklig stat. Utvecklingen i landet påverkar direkt också kampen mot internationell terrorism och extremistrelser, åtgärderna för att begränsa narkotikahandeln och volymen av okontrollerad invandring.

I nuläget är det värt att notera att 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. På grund av landets försvagade säkerhetssituation har exempelvis vissa internationella biståndsorganisationer tvingats lämna Afghanistan. Utskottet anser det viktigt att också Finland i fortsättningen mer ingående bedömer varför stabiliseringen av Afghanistan inte har lyckats, trots omfattande bistånd från det internationella samfundet, och att riksdagen ges en så riktig och realistisk helhetsbild som möjligt av situationen i Afghanistan. Det förutsätter en kritisk granskning av landet i fråga om såväl säkerhetsläget samt utvecklingen av rättsstaten och förvaltningen som den ekonomiska utvecklingen. Förändringarna i säkerhetsläget måste också på tillbörligt sätt beaktas i besluten om afghanska asylsökandes ansökningar och återsändanden.

Fredsprocessen

Enligt redogörelsen har Afghanistans regering antagit en färdplan för att inleda fredsförhandlingar i landet. Utrikesutskottet ser detta som en viktig utvecklingstrend och upprepar i sammanhanget sin långvariga ståndpunkt att en varaktig stabilisering av Afghanistan kräver att man försonas nationellt genom politisk dialog. Mot den bakgrunden är det ett steg i rätt riktning att president Ghani den 7 juni 2018 kom med besked om ett eldupphör med talibanerna i knappt två veckor. Finland och EU bör nu som en del av det internationella samfundet kraftigt stödja Afghanistans regering för att främja och effektivisera fredsförhandlingarna.

Utskottet anser det vara viktigt att fredsförhandlingarna förs på bred front så att en förlikning får ett tillräckligt starkt och brett stöd från befolkningen. Det är en absolut förutsättning för att stärka freden och utvecklingen. När den nationella fredsprocessen stöds är det viktigt att beakta Afghanistans decentraliserade styrsystem och den starka ställning som innehas av provinser, stamråd och på vissa håll talibaner. Framgång vid fredsförhandlingarna kräver en grundligare analys av vilka grupperingar som är viktiga och förtjänar att stödjas i fråga om fred och utveckling. Det måste också ses till att relevanta grupper som hittills stått utanför fredsförhandlingarna inkluderas i förhandlingarna.

Betänkande UtUB 7/2018 rd

I strävan efter en politisk lösning på läget i Afghanistan måste också de regionala intressena och maktpolitiken vägas in. I synnerhet intar Pakistans roll en nyckelposition när det gäller samhällsutvecklingen och säkerhetsläget. Utrikesutskottet anser att Finland och EU aktivt bör stödja initiativen för ökat regionalt samarbete. Främst gäller det att finna förhandlingsprocesser där såväl staterna i området som de i området verksamma främmande makterna såsom bland annat EU, Ryssland och Förenta staterna är representerade.

Finlands stöd till Afghanistan

Afghanistan blev ett betydande stödobjekt för Finland 2002 när det internationella samfundet inledde arbetet på att återuppbygga och stabilisera landet. Att stödja Afghanistan har sedan dess varit ett av de centrala prioriteringsområdena i Finlands utrikespolitik. Utrikesutskottet har i flera tidigare sammanhang betonat vikten av en övergripande syn på krishantering för att få till stånd bestående effekter som ökar säkerheten och samhällets stabilitet i övrigt i konfliktområdena. Utskottet noterar att detta övergripande synsätt fullföljs väl när det gäller Finlands stöd till Afghanistan. Finland bidrar till strävan att stabilisera läget i landet genom att kombinera politisk påverkan, bilaterala förbindelser, utvecklingssamarbete samt militär och civil krishantering.

Målen för Finlands utvecklingssamarbete i Afghanistan är enligt redogörelsen att stärka kvinnors och flickors ställning, främja de mänskliga rättigheterna och jämställdheten, stärka samhällsdemokratien och samhällets funktionsförmåga, hantera migrationen och stödja kampen mot korrupcion. Utrikesutskottet välkomnar att Finlands stöd koncentreras till vissa sektorer och konstaterar att de nämnda sektorerna representerar fokusområden i Finlands utvecklingspolitik.

Utskottet understryker i synnerhet vikten av att arbeta för att stärka kvinnors och flickors ställning och noterar med tillfredsställelse att redogörelsen konstaterar att det har skett en utveckling i fråga om kvinnors läskunnighet och flickors skolgång samt hälso- och sjukvården. Det är angeläget att hålla fast vid dessa resultat och att fortsatta framsteg inte ska få äventyras trots förändringarna i säkerhetsläget i Afghanistan. Dessutom är det viktigt att se till att utvecklingen också får återverkningar i provinserna. För att detta ska lyckas lyfter utskottet fram betydelsen av ett intensivt samarbete med afghanska och internationella frivilligorganisationer som har god kunskap om det provinsiella planet.

I redogörelsen ingår också ett avsnitt om hanteringen av migration från Afghanistan. Utskottet ser det som viktigt med tanke på konsekvensen i Finlands verksamhet att det försämrade säkerhetsläget i Afghanistan beaktas i asylprocessen när säkerhetsläget i ursprungslandet och dess olika regioner ska bedömas. När det gäller flyktingar påpekar utskottet att det afghanska samhället är mångfacetterat och inbegriper ett flertal minoriteter. Det är angeläget att påverka läget inom landet på så sätt att de olika befolkningsgrupperna får sina röster hörda i samhället och blir inkluderade i fredsprocessen. Genom att stödja en sådan utveckling kan vi bidra till att minska den okontrollerade migrationen.

Förslaget om att öka Finlands deltagande i Natos krishanteringsinsats Resolute Support

Med hjälp av militär krishantering har Finland medverkat i stabiliseringen av Afghanistan sedan 2002, först inom Isaf-insatsen och från och med 2015 inom *Resolute Support*-insatsen (RS), som

Betänkande UtUB 7/2018 rd

ersatte Isaf. Syftet med RS-insatsen är att utbilda, stödja och handleda Afghanistans säkerhetsstyrkor (ANSF) på strategisk nivå. Målet 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.

Avsikten var att minska omfattningen av insatsen och gradvis lägga ner den i slutet av 2016, men det försämrade säkerhetsläget i Afghanistan satte stopp för de här planerna. Tvärtom uppger regeringen i redogörelsen att de länder som deltar i insatsen, även Finland, i sin lägesbedömning har kommit till den slutsatsen att insatsen måste fortsätta längre än ursprungligen planerat och att den måste stärkas för att få början till en hållbarare fred och för att stabilisera säkerhetsläget i Afghanistan. Utrikesutskottet instämmer i denna bedömning.

Inom ramen för de här planerna på förstärkning föreslås det i redogörelsen att Finlands totala styrka i insatsen höjs från nuvarande 40 till högst 60 militärer. Detta ska ske den 1 januari 2019 och Finlands deltagande ska koncentreras till det av Tyskland ledda norra kommandoområdet Mazar-e Sharif där Finland har avtal, bas och färdigt uppbyggda stödsystem som behövs för det nationella underhållet. Tanken är att ställa en lätt jägarpluton, rådgivare, utbildare och stabspersonal till insatsens förfogande. Samtidigt får Finlands deltagande i RS-insatsen en tydlig regional och operativ tyngdpunkt. Enligt utredning är avsikten också att ha några finländska rådgivare i Kabul.

Sammantaget avses insatsens omfattning bli utökad från nuvarande 14 600 militärer till ungefär 16 000 militärer. I insatsen deltar totalt 39 länder. Det har inte lagts fast hur lång tid insatsen ska pågå, men det uppges i redogörelsen att Förenta staterna har bedömt att stödbehovet kommer att finnas kvar fram till 2024.

Utrikesutskottet lägger vikt vid rättslig grund, insatsregler och riskanalys när det gäller verksamheten och säkerheten inom insatsen. Försvarsutskottet går in på de här frågorna i sitt utlåtande och konstaterar att situationen i dessa avseenden är i sin ordning (FsUU 9/2018 rd — SRR 3/2018 rd). Med tanke på att säkerhetsläget i Afghanistan är sårbart ser utrikesutskottet det som viktigt att säkerhetsläget inklusive dess effekter för de finländska fredsbevararna bevakas noggrant och att riksdagen regelbundet får information i frågan. Ett faktum som har betydelse här är att FN:s säkerhetsråd enhälligt uttryckte sitt stöd för RS-insatsen genom en resolution (2189) i december 2014, fastän insatsen i folkrättsligt avseende inte krävde mandat av säkerhetsrådet.

De totala kostnaderna för den militära krishanteringens i Afghanistan 2019 kommer att stiga till cirka 16,2 miljoner euro. Ett starkt deltagande har beaktats i planen för de offentliga finanserna för 2019—2022 och kan alltså genomföras inom de nuvarande ramarna.

Slutsatser

Utrikesutskottet ställer sig bakom förslaget att stärka Finlands deltagande i Natos insats *Resolute Support* i Afghanistan. Insatsen är en viktig del av Finlands långsiktiga och övergripande stöd för strävan att stabilisera Afghanistan. Det handlar inte bara om Afghanistans framtid utan också om såväl områdets säkerhet som den internationella säkerheten, särskilt i anslutning till samarbetet kring att bekämpa terrorism och narkotika. En starkt insats ingår också som en naturlig del av Fin-

Betänkande UtUB 7/2018 rd

lands aktiva medverkan i militär krishantering. Dessutom bidrar insatsen till Finlands avancerade partnerskap med Nato.

Samtidigt påpekar utskottet att även om det internationella samfundet, inbegripet Finland, har gjort massiva satsningar på stödet till Afghanistan i knappt 20 år saknas det fortfarande en bestående lösning för att stabilisera landet. I det avseendet vore det helt väsentligt att landets egna nationella fredsprocess skulle avancera. För att främja fredsprocessen är det framöver angeläget att Finland arbetar för att samtliga grupper som behövs för att uppnå fred deltar i de nationella fredsförhandlingarna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av redogörelse SRR 3/2018 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av redogörelsen.

Helsingfors 13.6.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Tiina Elovaara blå
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rinne sd
medlem Lenita Toivakka saml
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Jutta Urpilainen sd
medlem Stefan Wallin sv
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Susanna Huovinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala.

Betänkande UtUB 7/2018 rd Reservation

RESERVATION

Motivering

Säkerhetsläget i Afghanistan har försämrats betydligt de senaste åren och därför är det också dåligt ställt med det humanitära läget i landet. Afghanistan behöver fortfarande stöd från det internationella samfundet. Men läget i Afghanistan kan inte lösas genom militära insatser. Stödet genomförs bäst genom satsningar på civil krishantering, utvecklingssamarbete och utbildningssamarbete, inte genom militära insatser. Dessutom behövs det humanitärt bistånd. Den afghanska regeringens eget arbete för att stabilisera och utveckla landet bör stödjas. Vidare bör vi stödja uppbyggnaden av samhällsliga institutioner samt kvinnors och flickors rättigheter. Finland har mycket mer att ge inom utvecklingssamarbete och civil krishantering än inom en militär insats.

Tidigare har Finland gått in för att minska och dra tillbaka sina trupper från Afghanistan. Det vägvalet har backats upp av Vänsterförbundet. Men nu gör regeringen ändringar utan djupgående analys och hållbar motivering. I redogörelsen kommer regeringen inte med någon strategi eller syn på hur krisen i Afghanistan ska lösas eller hur ett hållbart samhälle ska byggas upp. Om antalet soldater ska ökas i vilket land eller område som helst måste det läggas fram argument som visar vilket mervärde de finländska militärerna ger området och vilken unik kompetens de finländska trupperna har att erbjuda för en lösning på krisen.

När Förenta staternas president Donald Trump lade om Afghanistanpolitiken och begärde förstärkning av trupperna verkar också andra länder ha ändrat sina planer: de länder som deltar i den Natoleda insatsen utökar i någon mån sin militära närvaro i Afghanistan. Även Finlands bidrag till Natos insats Resolute Support ska ökas från ungefär 40 till cirka 60 militärer. Förstärkningen av Afghanistanoperationen avses bli välsignad på Natos toppmöte i juli, och det främsta syftet med ökat finländskt deltagande kan anses vara att behaga Förenta staterna och Nato. I och för sig ökar den finländska närvaron inte i betydlig grad kvantitativt men däremot nog procentuellt. Trots det proportionellt sett låga antalet är det fråga om en principiellt sett stor fråga, nämligen att Finland lägger om kursen med 180 grader.

Trumps strategi att öka trupperna ger inte Afghanistan något nytt hopp. Trots ett massivt internationellt bistånd i cirka 16 års tid är Afghanistan fortfarande ett av världens fattigaste länder och en mycket bräcklig stat. Nu är det hög tid att skapa ny praxis i landet. Dessutom är det viktigt att analysera varför stabiliseringen inte har lyckats.

I sitt enhälliga utlåtande UtUU 4/2018 rd noterar utrikesutskottet att det i fortsättningen anser ”det viktigt att också Finland bedömer varför stabiliseringen av Afghanistan inte har lyckats trots omfattande bistånd från det internationella samfundet och att riksdagen ges en så riktig och realistisk helhetsbild som möjligt av situationen i Afghanistan. Det förutsätter en kritisk granskning av landet i fråga om såväl säkerhetsläget samt utvecklingen av rättsstaten och förvaltningen som den ekonomiska utvecklingen.”

Redogörelsen väger dessutom inte i tillräcklig omfattning in den humanitära krisen i landet. Enligt Finlands Röda Kors är mer än två miljoner människor i behov av nödhjälp direkt på grund av

Betänkande UtUB 7/2018 rd Reservation

konflikten, och totalt ungefär 3,3 miljoner människor, det vill säga 10 procent av hela befolkningen, behöver humanitärt bistånd. Många dör eller får bestående skador eftersom de inte har tillgång till den hälso- och sjukvård de behöver. Dessutom är risken för naturkatastrofer stor, till exempel svår torka som hotar stora områden.

Vidare är det moraliskt ohållbart att asylsökande tvingas återvända till landet, där de blir utsatta för förföljelse och våld, samtidigt som vi konstaterar att säkerhetsläget i landet har försämrats betydligt. Samtidigt som säkerhetsläget har försämrats har Finland och EU satsat på att effektivare återsända asylsökande som fått avslag, bland annat genom bilaterala och multilaterala återsändningsavtal. Finland tvingar människor att återvända också till huvudstaden Kabul, som på senare år varit den farligaste platsen för civila. Exempelvis har människorättsorganisationen Amnesty International intagit en exceptionell ståndpunkt och vädjat till Finlands regering om att återsändningarna till Afghanistan ska avbrytas. För närvarande bör ingen återsändas till Afghanistan. Inte minst bör återsändningarna av barn och barnfamiljer upphöra.

Vänsterförbundets riksdagsgrupp ställer sig negativ till den föreslagna truppförstärkningen. Fler finländska militärer utgör ingen lösning på säkerhets- och utvecklingsläget i Afghanistan. Snarare bör vi noggrant reda ut hur vi kontrollerat kan dra oss ur den militära insatsen. Nyckeln till problemet står att finna i andra åtgärder än de militära. De medel som nu används för militärer bör omdirigeras till civila ändamål i Afghanistan. För stabiliseringen är det helt väsentligt att landets egen nationella fredsprocess avancerar. Här kan Finland med säkerhet erbjuda kompetens i fredsmedling och civil krishantering.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen godkänner följande ställningstagande med anledning av redogörelsen.

Reservationens förslag till ställningstagande

Riksdagen förutsätter att statsrådet inte vidtar några åtgärder för att öka trupperna i Afghanistan.

Helsingfors 13.6.2018

Paavo Arhinmäki vänst