

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2012 vp

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, mukaan lukien osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 12 päivänä joulukuuta 2011 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon eduskunnalle Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, mukaan lukien osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan (VNS 2/2011 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PuVL 2/2012 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja
- osastopäällikkö Elina Kalkku, osastopäällikkö Teemu Tanner ja lähetystöneuvos Rauli Suikkanen, ulkoasiainministeriö
- ylijohtaja Esa Pulkkinen ja yksikön johtaja Helena Partanen, puolustusministeriö
- everstiluutnantti Ali Mättölä, pääesikunta
- alipääsihteeri Valerie Amos, Office for the Coordinating of Humanitarian Affairs, YK
- professori Anatol Lieven, Kings College London, Department of War Studies
- tutkija Andrei Sergejeff.

Viitetiedot

Valiokunta on kuullut tästä asiasta asiantuntijoita myös Berliinin matkallaan 5.—6.3.2012.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Selonteko ja eduskunnan kuuleminen

Käsittelyssä olevan selonteon tarkoituksena on antaa eduskunnalle tietoja Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille sekä kuulla eduskuntaa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaisesti

Suomen osallistumisesta ISAF (International Security Assistance Force) -kriisinhallintaoperaatioon.

Ulkoasiainvaliokunta on aikaisemmissa kannanotoissaan (UaVM 1/2007 vp, UaVM 11/2007 vp, UaVL 19/2007 vp, UaVM 3/2009 vp, UaVM 3/2010 vp) tukenut Suomen Afganistanin kriisinhallintaan osallistumista koskevia linjauksia. Valiokunta on painottanut johdonmukaisesti ko-

konaisvaltaisen lähestymistavan kehittämistarvetta kriisinhallinnassa. Hallitusohjelman mukaan hallitus edistää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu, diplomatia sekä sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta toimivat saumattomasti yhdessä. Valiokunta painottaa, että eduskunnan harkinnan ja kannanmuodostuksen mahdollistamiseksi annettavien selvitysten tulisi vastaisuudessa olla kokonaisvaltaisia.

Vakaus Afganistanissa on lisääntynyt yli vuosikymmenen kestäneen kriisinhallintaoperaation myötä. Edistys on kuitenkin ollut vähittäistä, ja yleinen arvio on, että se ei ole kaikilta osin kestävä. Yli puolet maasta on edelleen humanitaarisen avun saavuttamattomissa vaikean turvallisuustilanteen ja heikkojen kulkuyhteyksien vuoksi. Taloudellinen tilanne on erittäin vaikea ja luottamus tulevaisuuteen heikko, mm. laajamittainen pääomapako jatkuu. Ulkomaisten joukkojen ja neuvonantajien läsnäoloon ja yhteistyöhön afgaanien kanssa kohdistuu lisääntyvää painetta. Kehitystä on vaikea ennakoida. Väestön laaja tuki hallinnon toiminnalle on ehdoton edellytys rauhan ja kehityksen vahvistamiselle.

Afganistanin kehityksen arviointiin — ja siihen liittyvän Suomen kokonaispanoksen määrittämiseksi — tarvitaan mahdollisimman kattava, realistinen ja analyttinen tilannearvio. Valiokunta esitti lokakuussa 2011, että valtioneuvoston tulisi laatia Afganistanin kriisinhallintaoperaatiota koskevan eduskunnan kuulemismenettelyn pohjaksi kokonaisvaltainen selonteko, joka käsittelee Afganistanin tilannetta laajasti kattaen poliittiset, taloudelliset ja turvallisuuteen liittyvät näkökohdat. Selonteko on menettelynä perusteltu kriisinhallintalain 3 §:n mukaisesti, koska kyseessä on 50 sotilaan (n. neljännes koko Suomen vahvuudesta) kotiuttaminen vaativasta kriisinhallintaoperaatiosta. Lisäksi selonteossa määritetään hallitusohjelman mukaisesti pidemmän aikavälin poliittinen linjaus Suomen kokonaisosallistumisen suunnanmuutoksesta kohti kehitysyhteistyötä ja siviilikriisinhallintaa.

Valiokunta toteaa tyydytyksellä, että selonteossa on käsitelty maan kehitystä monipuolis-

ti ja myös alueen kehityksen valossa varsin ansiokkaasti. Valiokunta on kuulemisissaan pyrkinyt syventämään tilanneanalyysia ja huomioimaan myös viimeaikaisen kehityksen. Valiokunta katsoo, että Afganistanin kehityksen ja siihen liittyvän ulkomaisen avun tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin kannalta selonteon olisi tullut sisältää arvio Suomen ja muiden kansainvälisten toimijoiden kehityspanosten saavutuksista ja yhteistyösuunnitelmista. Valiokunta on edellyttänyt (viimeksi UaVM 3/2010 vp), että selontekoihin tulisi sisällyttää kriisinhallinnan vaikuttavuusarvio, jotta Suomen kriisinhallinta-voimavarojen tarkoituksenmukaista kohdentamista voidaan arvioida. Selonteossa olisi tullut arvioida laajemmin erilaisten lähestymistapojen pitkän aikavälin vaikuttavuutta ja riskejä. Esimerkiksi sotilaallisen kriisinhallinnan osalta tällaista analyysia on osin tehty mm. kumppanimaiden osallistumisen osalta. Selonteossa esitetty Suomen kokonaispanoksen arviointi jää erityisesti kehityksen ja siviilikriisinhallinnan osalta nyt osittain irralliseksi, ja valiokunnan on kuulemisten jälkeenkin vaikea arvioida syvällisesti Suomen kokonaispanoksen kohdentamista ja vaikuttavuutta. Tämä arviointi olisi ollut tarpeellinen ottaen huomioon, että Suomen kokonaispanosta suunnitellaan vahvistettavan siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön osalta.

Alueellinen näkökulma keskeinen kestävän ratkaisun aikaansaamisessa

Afganistan sijaitsee Keski- ja Etelä-Aasian sekä Lähi-idän risteyskohdassa, ja lähialueen vakaus ja hyvinvointi vaikuttavat oleellisesti maan kehitykseen. Naapurimaiden tavoitteet ja toiminta vaikuttavat merkittävästi Afganistanin tulevaisuuteen. Mailla on osin kilpailevia ja osin samansuuntaisia intressejä. Kilpailevat pyrkimykset ovat valta- tai talouspoliittisia, yhtenevät intressit sen sijaan liittyvät mm. huumesalakuljetuksen estämiseen ja alueellisen talouskasvun vahvistamiseen. Ääriliikkeet ovat uhka Afganistanin naapurimaille, mutta samalla kapinallistointi saa myös tukea alueelta.

Alueellisten intressien ja valtapolitiikan tunnistaminen ja huomioonottaminen on keskeistä, kun konfliktiin etsitään poliittisia ratkaisuja. Kestävän ratkaisun aikaansaamiseksi Afganistanin tilannetta tulisi valiokunnan mielestä lähestyä alueen valtioiden laaja-alaisen yhteistyön kautta. Yhteisten taloudellisten intressien korostamisen ja tukemisen tulisi olla keskeisemmin mukana eri ratkaisuehdotuksissa.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota Pakistanin rooliin alueen kehityksen kannalta. Afganistanin kriisiin ei voida löytää kestävä ratkaisua ilman Pakistanin myötävaikutusta. Pakistanilla on asiantuntija-arvioiden mukaan Afganistanin suhteen kaksi keskeistä huolenaihetta. Ensinnäkin Pakistan pyrkii estämään Intian vaikutusvallan leviämisen Afganistaniin. Pakistanin ja Intian välinen strateginen kilpailu on merkittävä tekijä Afganistanin tulevaisuudessa. Intian taloudellisen ylivoiman vahvistuminen on lisännyt tukea kapinallistoiminnalle Pakistanin alueelta.

Toisaalta Pakistanin tavoitteena on estää pashtunationalismin leviäminen alueelleen. Historiallisesti Afganistan on mieltänyt itsensä pashtuvaltioksi. Kolonialismin aikana suurin osa pashtujen asuma-alueista menetettiin, ja nykyisin ne ovat osa Pakistania (n. 15 % Pakistanin väestöstä on pashtuja, asutus on keskittynyt Khyber-Pakhtunwan provinssiin ja heimoalueille Afganistanin vastaisella rajalla). Pakistanissa nationalististen liikkeiden koetaan muodostavan uhkan liittovaltiolle.

Intia ja Afganistan allekirjoittivat syksyllä 2011 strategisen kumppanuussopimuksen. Suhteet ovat läheiset ja tiiviit, mutta niiden kehitystä on vaikeuttanut Pakistanin epäilevä asenne Intian toimia kohtaan. Intia ajaa alueen vakautta ja pyrkii siten vaikuttamaan omaan turvallisuuteensa mm. terrorismin torjunnalla. Intia on Afganistanin suurin alueellinen avunantaja. Intian apu kohdistuu suurelta osin paikallisiin hankkeisiin. Afganistanin viennistä n. neljännes menee Intiaan, ja Intia on vahvistamassa investointiaan Afganistanin kaivossektorille. Kiinan rooli alueella kasvaa, ja sekin on lisännyt investointe-

jaan erityisesti Afganistanin kaivostoimintaan. Myös Iran on alueella tärkeä tekijä.

Valiokunta katsoo, että Suomen tulisi tukea aktiivisesti alueellisen yhteistyön lisäämiseksi tehtyjä aloitteita. Euroopan unionin ja Suomen osallistuminen jatkossakin Pakistanin taloudellisen kehityksen tukemiseen mm. kauppa- ja kehityspoliittisin keinoin on tärkeä osa vakauden saavuttamista. Afganistanin strategioissa on otettava huomioon sekä Pakistanin että Intian turvallisuusintressit molempia osapuolia tyydyttävän ratkaisun aikaansaamiseksi. Afganistanin kansainvälisesti tuettu vakaus on osa tätä ratkaisua. Tämä edellyttää, että Pakistan omalta osaltaan torjuu sen alueelta toimivien terroristiryhmien toimintaa.

Turkki on ollut aloitteellinen alueellisen yhteistyön vahvistamiseksi. Istanbulissa marraskuussa 2011 pidetyn Heart of Asia -maiden kokouksen tuloksena annettiin yhteinen julistus koskien yhteistyötavoitteita ja luottamusta lisääviä toimia turvallisuuden, politiikan, talouden ja kulttuurin aloilla. Seurantakokouksessa kesäkuussa Kabulissa on tarkoitus konkretisoida yhteistyöalueita. Valiokunta pitää hyvänä, että Suomi toimii prosessissa tarkkailijana.

Afganistanin tilanteesta

Afganistanin perinteinen tasapaino on rakentunut Durrani-monarkian, heimojärjestelmän ja pashtujen dominanssin varaan. Asiantuntija-arvioiden mukaan erityisesti heimojärjestelmä on heikentynyt pitkään kestäneen konfliktin irrottaessa ihmisiä kotiseuduiltaan. Historiallisesti Afganistanin valtiollinen identiteetti on liittynyt vahvasti pashtuihin. He ovat edelleen maan suurin etninen ryhmä (n. 40 %). Vähemmistökansallisuudet (tadzikit, uzbekit, hazarat) näyttelevät pääroolia Talebanin vastaisessa taistelussa, ja ne ovat vahvistaneet asemiaan — pashtujen aseman heiketessä. Tilanne on historiallisesti uusi.

Afganistan on yksi maailman köyhimpiä maita. Selonteon mukaan Afganistanissa on tapahtunut monilla aloilla kehitystä myönteiseen suuntaan. Osa tästä kehityksestä on merkittävää, osa toistaiseksi vaatimatonta. Saavutuksina voidaan

pitää mm. koulutuksen ulottamista yhä useampiin lapsiin — myös suureen osaan tyttölapsista — sekä terveydenhuollon paranemista, ml. lapsikuolleisuuden vähentäminen.

Kehitys on tietyillä aloilla kuitenkin ollut vaatimatonta tai jopa epäonnistunut, kuten korruption tai huumetuotannon torjunnassa. Afganistan on maailman korruptoitunein maa Transparency Internationalin tutkimuksen mukaan. Ihmisoikeuksien noudattamisessa on edelleen suuria ongelmia, ja naisten ja tyttöjen aseman parantamista hidastavat vuosisataiset asenteet. Sekä vuoden 2009 presidentinvaaleja että vuoden 2010 parlamenttivaaleja leimasivat laajamittainen vilppi ja epäselvyydet.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella on selvää, että hallinnon kaikilla tasoilla on merkittäviä puutteita. Valiokunta toteaa, että Afganistanin hallinnon kehittäminen vaatii huomattavia ponnisteluja. Hallinnon kaikilla tasoilla on suuri kapasiteettivaje. Huolestuttavaa on erityisesti oikeusvaltiokehityksen heikkous ja oikeussektorin korruptio. Tuomioistuimilta puuttuu osaavaa henkilöstöä ja arvioiden mukaan myös halua puuttua muun hallinnon väärinkäytöksiin.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Afganistanin hallituksella ja viranomaisilla on vastuu maan kehityksestä ja vastuunkannon tulee olla edellytys kansainvälisten toimijoiden tuen jatkumiselle.

Afganistanin kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen tukeminen

Kansainvälisen yhteisön ja Afganistanin yhteinen pitkän aikavälin tavoite on vahvistaa maan omaa kehitystä ja taloutta niin, että ulkopuolisen avun tarvetta voidaan vähentää asteittain ja hallitusti. Tähän tavoitteeseen kuuluu turvallisuusvastuun siirto ISAF-joukoilta maan kansallisille turvallisuusviranomaisille vuoden 2014 loppuun mennessä.

Afganistanin kehityksen varmistaminen edellyttää kuitenkin pitkäaikaista kansainvälisen yhteisön tukea. Valiokunnan näkemyksen mukaan tärkeimpiä prioriteetteja on edelleen konfliktin perimmäisiin syihin puuttuminen ja köyhyyden

vähentäminen. Tuki on erityisen tärkeää heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten, kuten naisten ja tyttöjen, aseman parantamiseksi.

Kansainvälisen yhteisön tuen jatkuminen Afganistanille myös vuoden 2014 jälkeen vahvistettiin Bonnin konferenssissa 5.12.2011. Samalla korostettiin Afganistanin omaa vastuunkantoa ja tarvetta uudistuksiin. Valiokunta painottaa YK:n avustusmission (UNAMA) päävastuuta kansainvälisten toimien koordinoinnista ja pitää tärkeänä, että Suomella on valmius tukea mission toimintaa jatkossakin. Euroopan unioni on merkittävä avunantaja ja turvallisuuden ylläpitäjä Afganistanissa. Komission ja jäsenmaiden tuki vastaa n. kolmannesta Afganistaniin suunnatusta kehitysavusta. YK:n mandaatilla toimiva Naton johtama ISAF-operaatio kantaa päävastuun aseellisten ryhmien vastaisesta toiminnasta Afganistanissa.

Naton huippukokouksessa Chicagossa toukuussa 2012 keskeisenä asiana on pyrkimys sitouttaa keskeiset toimijat maan tukemiseen myös vuoden 2014 jälkeen. Tokiossa heinäkuussa 2012 on tarkoitus keskustella Afganistanin kehitysavun virtaviivaistamisesta.

Turvallisuustilanne

Afganistanin turvallisuustilanteen parantaminen edellyttää monitahoisia ja toisiaan tukevia toimenpiteitä. Vaikea turvallisuustilanne hidastaa osaltaan kehitystä monissa osissa maata. Yhteiskuntarakenteet ovat hauraita ja luovat epävarmuutta erityisesti transformaation pysyvyyteen. Luottamuspuolan ja ailahtelevien lojaliteettien ja korruption heikentämä hallinto vaatii määrätietoista uudistamista. Valiokunta korostaa saamansa selvityksen perusteella, että oleellista on lisätä tukea kehityksen ja yhteiskunnan olosuhteiden kohentamiseksi. Eräiden arvioiden mukaan turvallisuuden vahvistamiseen suunnatut resurssit ovat painottuneet osin liiallisesti. Selonteon mukaan Afganistaniin suuntautunut apu oli vuonna 2010 n. 15 miljardia Yhdysvaltain dollaria (USD) ja sotilasoperaatioon liittyvät kustannukset olivat n. 100 miljardia USD.

Saadun selvityksen mukaan kapinallisten toimintavapauden pientymisen myötä turvallisuustilanteessa on tapahtunut monin paikoin parannusta tavallisten afgaanien kannalta. Kapinallisten terrori-iskut ovat jatkuneet, johtuen vuonna 2011 tähän asti suurimpaan siviiliuhrien lukumäärään (YK:n mukaan yli 3 000 uhria, joista n. 80 % kapinallisten aiheuttamia). Asiantuntijalausuntojen perusteella terrori-iskut tulevat kansainvälisten joukkojen kotiutuessa kohdistumaan enenevässä määrin afgaanisiviileihin ja -hallintoon. Valiokunta on erittäin huolissaan siviileihin kohdistuvista iskuista ja korostaa siviilien suojelunperiaatteen sitovan konfliktin kaikkia osapuolia.

Jännitys ISAF-joukkojen ja afgaanien välillä on kiristymässä. Helmikuussa Bagramin tukikohdassa Kabulin lähistöllä tapahtunut Koraanien poltto aiheutti mellakoita koko maassa osoittaen uskonnon keskeistä asemaa afgaaniyhteiskunnassa. Maaliskuun 11. päivä Afganistanin eteläosassa Kandaharissa amerikkalaissotilas avasi tukikohdan ulkopuolella tulen afgaanisiviilejä kohtaan ja ainakin 16 henkilöä sai surmansa. Kyseessä on todettu olleen yksittäinen tapaus, mutta se tulee lisäämään entisestään amerikkalaisvastaisuutta ja kritiikkiä koko kansainvälistä yhteisöä kohtaan. Valiokunta korostaa, että Suomen tulisi osaltaan pyrkiä siihen, että kansainvälisen yhteisön taholta korostetaan siviilien suojelua sekä uskonnon ja kulttuurien kunnioittamista.

Sovintoprosessi

Ennen vastuunsiirron loppuunsaattamista ja ISAF-joukkojen poistumista vuonna 2014 on välttämätöntä käynnistää poliittinen prosessi kapinallisryhmittymien ja maan hallinnon vuoropuhelulle. Lähtökohtana on ollut, että neuvotteluja voidaan käydä vain sellaisten ryhmittymien kanssa jotka tunnustavat Afganistanin perustuslain, luopuvat väkivallasta ja katkaisevat kaikki yhteydet al-Qaida-järjestöön. Perustuslakia koskeva maininta tarkoittaa myös sitä, että neuvotteluissa ei tule tehdä kompromisseja ihmisoikeuksien ja naisten ja tyttöjen aseman osalta.

Kansainvälisen yhteisön tulee kannustaa voimakkaasti Afganistanin hallitusta poliittisen dialogin tehostamiseen. Ulkoasiainvaliokunta viittaa aikaisempaan kantaansa (UaVM 3/2010 vp) ja toteaa, että Afganistanin kestävä vakauttaminen edellyttää sovintoratkaisun etsimistä poliittisen dialogin keinoin. Saadun selvityksen perusteella Afganistanin hallitusta vastustavat ryhmät nauttivat laajaa kannatusta erityisesti pash-tu-heimon keskuudessa, jonka tuki on kestävänsä sovinnon kannalta tärkeää. Osapuolten välisen luottamuksen lisääminen on neuvottelujen alkuvaiheen ensisijainen tavoite, jotta molemmat osapuolet saadaan prosessiin mukaan. Kannustin vuoropuhelulle on, että ilman sitä maa ajautuu mitä todennäköisimmin väkivallan kierteseen, joka voi johtaa sisällissotaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että neuvottelut ovat laaja-alaiset, jotta sovinnolle voidaan varmistaa väestön sekä alueen valtioiden riittävän vahva tuki. Valiokunta painottaa, että naisilla tulisi olla riittävä edustus neuvotteluissa ja mahdollisuus vaikuttaa niiden tuloksiin YK:n 1325-päätöslauselman mukaisesti.

Afganistanissa aikuisväestön lukutaitoprosentti on alle 30 eikä suurin osa kansasta tunne hyvin perustuslain sisältöä. Arvioiden mukaan monet eivät kuitenkaan koe nykyistä poliittista järjestelmää läheiseksi. Eräiden asiantuntija-arvioiden mukaan perustuslain avaaminen niin, että myös talebaneille tunnustettaisiin jonkinlainen de facto -asema maan poliittisessa järjestelmässä ja hallinnossa, olisi perusteltua sovintoprosessin aikaansaamiseksi ja yhtenäisemmän kansallisen identiteetin luomiseksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sovintoprosessin käynnistäminen talebanien ja hallinnon välillä, Yhdysvaltojen myötävaikutuksella, on nykytilanteessa erittäin haasteellista ja yleisen arvion mukaan kontaktit ovat vielä hyvin alustavia.

Samanaikaisesti sovintoprosessin kanssa on käynnistetty toimenpiteitä ääriryhmien rivitaistelijoiden irrottamiseksi aseellisesta taistelusta ja heidän siviiliyhteiskuntaan paluunsa mahdollistamiseksi. Resurssien riittämättömyys sekä poliittisen tuen ja entisten taistelijoiden lojali-

teetin häilyvyys ovat vaikeuttaneet prosessin etenemistä.

Talouskehitys

Afganistanin taloustilanteen vakiinnuttaminen ja hallinnon saattaminen tyydyttävään kuntoon ovat avainasemassa turvallisuustilanteen vakauttamisen ohella. Eri mielipidekyselyjen mukaan afgaanien keskeisin huoli on köyhyys. Maan talous on täysin riippuvainen ulkomaisesta avusta. Apu oli vuonna 2010 kokonaisuudessaan 15,7 miljardia USD (ml. Official Development Aid (ODA) ja luotot), joka vastaa maan bruttokansantuotetta. Avulla on rahoitettu lähes kokonaan maan turvallisuusviranomaiset, valtion hallinto, infrastruktuurin rakentaminen, koulutus ja terveydenhuolto. Lisäksi suoran budjettiavun perillemenossa on suuria vaikeuksia. Afganistanin saama ODA-kelpoinen apu on ollut n. 6 miljardia USD vuodessa, josta n. 30 % (n. 2 miljardia USD) on suunnattu Afganistanin budjetin kautta infrastruktuurin tukemiseen. Hallinnon toimintakyvyn heikkous, byrokratia ja korruptio ovat aiheuttaneet sen, että maan budjetin kautta suunnatusta avusta on voitu maksaa vain n. 40–50 %:n välillä viime vuosina. Valiokunta pitää välttämättömänä, että avun perillemeno pyritään tehostamaan yhteistyössä Afganistanin hallituksen ja kansainvälisten toimijoiden kesken. Lisäksi arvioiden mukaan keskusjohtoiset hankkeet ja projektit sopivat huonosti yhteen maan perinteisen hajautetun heimonkulttuurin kanssa. Valiokunta peräänkuuluttaa avointa keskustelua Afganistanin kehitysyhteistyön haasteista ja saavutuksista.

Palvelusektori muodostaa noin puolet maan bruttokansantulosta. Maatalouden osuus on ollut n. 10 % ja teollisuuden ainoastaan 3 %. Maatalous on edelleen maan suurin työllistäjä (n. 70 %). Unikonviljelyn ja siihen liittyvän jalostuksen ja huumekaupan arvioidaan edelleenkin muodostavan n. 25–30 % maan kansantaloudesta. Valiokunta korostaa, että huumetalouden vahva asema vaikuttaa kielteisesti talouden ja yhteiskunnan yleiseen kehitykseen. Tähänastinen huumeiden vastainen työ ei ole tuottanut

juurikaan tuloksia. Suomen tulisi valiokunnan mielestä arvioida kriittisesti tällä sektorilla omaksuttujen mallien toimivuutta ja etsiä uusia ratkaisuja. Afganistanin hallinnon ylätason virkamiesten mahdollisiin huumeekytköksiin tulee puuttua tiukasti.

Afganistanin talous on kasvanut voimakkaasti vuoden 2002 jälkeen, ja kasvu on viimeiset kaksi vuotta ollut määrällisesti n. 8 %. Nopeaan kasvuun on vaikuttanut olennaisesti erittäin alhainen lähtötaso, maan saama kehitysapu ja ISAF-operaatioon liittyvät rahoitusvirrat. ISAF-joukkojen vähittäinen vetäytyminen ja rahoitusvirtojen väheneminen tulevat aiheuttamaan vuosina 2014–2016 arviolta n. 30–40 %:n suuruisen budjettivajeen, jonka rahoittaminen tulee olemaan erittäin vaikeaa.

Kuten kaikissa kehitysmaissa, yksityisen sektorin mukaantulo maan talouden saamiseksi kestäväälle pohjalle on välttämätöntä. Tilanne yritysten kannalta on vaikea, Afganistan on esim. Maailmanpankin "yrityksystävällisyyden" tilastoissa sijalla 167 (183 maasta). Toisaalta esimerkiksi telekommunikaatiosektori osoittaa, että tilanne ei ole toivoton, sillä Maailmanpankin mukaan 30 miljoonan väestöstä n. 17 miljoonaa on matkapuhelimen käyttäjiä. Kaupan vahvistaminen edellyttäisi sijoituksia ja viennin elvyttämistä. Kaivosteollisuuden kehittämällä tulee olemaan keskeinen rooli, mutta tuloksia saadaan vasta vuosien päästä.

Valiokunta korostaa, että kestävien tulosten aikaansaamiseksi kansainvälisen yhteisön jäsenten tulisi omilla toimillaan tukea kehitystä niin, että Afganistan hyötyy omista luonnonvaroistaan ja että talouden edellytysten vahvistaminen tapahtuu kestävä kehityksen pohjalta.

Naisten ja tyttöjen asema

Naisten koulunkäynti, pääsy terveydenhuollon piiriin ja työelämään ja poliittiset vaikutusmahdollisuudet ovat lisääntyneet talebanhallinnon ajoista. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella edistyminen on kuitenkin ollut pitkälle ulkopuolelta tulleen paineen ja kaupunkien edistykellisten naisten ansiota. Naisten tasavertai-

sen aseman hyväksyminen jakaa edelleen yhteiskuntaa, mm. tulotason, kaupunkien ja maaseudun sekä heimojen välillä ja Afganistanin sisällä ja maan ulkopuolella asuvien välillä. Asiantuntija-arvioiden mukaan naisten aseman nopea paraneminen on lähitulevaisuudessa epätodennäköistä.

Naisten asemaa säätelevät useat koodistot, ml. lainsäädäntö, islamilainen laki (sharia) sekä perinteet. Asiantuntijoiden mukaan käytännössä perinteet voittavat silloin, kun edellä mainittujen välillä on ristiriita. Naisten asema on verrattavissa yleisesti Etelä- ja Keski-Aasian maihin. Eri etnisten ryhmien kohdalla on joitakin eroja, esim. turkkilaisten paimentolaiskansojen parissa naisten asema on perinteisesti ollut jossakin määrin parempi kuin pashtujen.

Maaseudulla kulttuuri on edelleen vanhoillista. Naisiin kohdistuva väkivalta, pakkoavioliitot ja naisten kohdalla huonosti toteutuvat poliittiset, sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet ovat yhä vakavia ongelmia. Perustuslaissa taattuihin oikeuksiin ei saadun selvityksen mukaan ole käytännössä sitouduttu, eivätkä perinteet ja kulttuuri kokemuksen mukaan muutu nopeasti. Turvallisuustilanteen parantuminen on tukenut naisten ja tyttöjen osallistumista yhteiskunnan toimintaan. Valiokunta korostaa, että useat asiantuntijat ovat todenneet, että edistyksen jatkuminen voi vaarantua ISAF-joukkojen lähdettyä.

Naisten aseman edistäminen samaistetaan Afganistanissa usein suoraan "länsimaistumiseen". Naisten aseman parantamista tukevat edistykselliset kansalaisjärjestöt ja muut liberaalit voimat yhteiskunnassa. On huomattava, että monet maahan palanneet koulutetut afganistanilaiset ovat jättäneet vaimonsa ja tyttärensä ulkomaille.

Suomen tulisi kehittää pitkäjänteistä yhteistyötä afganistanilaisten kansalaisjärjestöjen kanssa kansainvälisten ihmisoikeuksien sekä naisten ja lasten aseman parantamiseksi. Valiokunta katsoo, että ihmisoikeuksien toimeenpanon aikataulun suhteen on oltava realistinen, mutta itse tavoitteista ei tule tinkiä. Lyhyellä tähtäimellä naisten aseman turvaaminen ja parantaminen tulisi pyrkiä saamaan osaksi turvalli-

suusvastuunsiirron edistymistä seuraavia mittareita. Lisäksi tulisi varmistaa, että kaupungeissa, joissa asuu n. 23 % väestöstä, jo saavutetut oikeudet ja edistysaskeleet säilyvät.

Suomen toiminta Afganistanissa

Kehitysyhteistyö

Selonteon mukaan Suomen tukea Afganistanille on tarpeen suunnata niin, että osallistuminen kohdennetaan mahdollisimman tehokkaalla tavalla vastaamaan Afganistanin kehitystarpeita ja Suomen Afganistanin kehitykselle asettamia tavoitteita, huomioiden samalla muiden kansainvälisten toimijoiden tuen kokonaisuus.

Suomi tukee lähivuosina Afganistania kokonaisvaltaisesti kehitysyhteistyön sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan keinoin. Valiokunta pitää perusteltuna, että sotilaallisen osallistumisen tasoa lasketaan asteittain osana turvallisuusvastuunsiirtoa, samalla kun Afganistanin yhteiskuntaa vahvistetaan kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan keinoin.

Suomen yhteenlaskettu kehitysapu Afganistaniin on n. 140 miljoonaa euroa vuodesta 2002 lähtien. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen avusta toimeenpannun arvion mukaan apu oli oikein suunnattu ja keskittyi Afganistanin vaikeimpien ongelmien ratkomiseen. Valiokunta toteaa, että selonteossa ei arvioida kehitysavun vaikuttavuutta ja suhdetta muihin Suomen tukimuotoihin. Suomi on sitoutunut Afganistanin tukemiseen vuoden 2014 jälkeen. Suomen ODA-kelpoinen tuki oli vuonna 2011 yli 21 miljoonaa euroa. Valtioneuvoston tarkoitus on, että Suomen kehitysapu Afganistanille kasvaisi n. 30 miljoonaan euroon vuodessa 2—3 vuoden kuluessa. Haastavissa olosuhteissa suurin osa avusta kanavoidaan Maailmanpankin ja YK:n järjestöjen kautta. Noin neljännes Suomen avusta suunnataan Pohjois-Afganistaniin Mazar-e-Shariffin jälleenrakennusryhmän toimialueelle. Suomi on käynnistänyt mm. kaivossektorin kehittämiseen tähtäävän yhteistyön Afganistanin kaivosministeriön kanssa sekä twinning-yhteistyön YK:n päätöslauselmasta 1325 Afganistanin ulkoministeriön kanssa.

Afganistanin tarpeet ja Suomen kehitysavun painopisteet huomioon ottaen valiokunta pitää lähtökohtaisesti perusteltuna avun kolmeksi pääsektoriksi valittuja alueita (demokratian, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteiden edistäminen, ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymykset sekä koulutus, erityisesti tyttöjen koulunkäynnin turvaaminen, sekä Afganistanin elinkeinotoiminnan ja talouden kehittäminen sekä luonnonvarojen hyödyntäminen).

Valiokunta toteaa, että Suomen ja muiden avunantajien tulee suhtautua realistisesti siihen, mitä Afganistanin kaltaisessa väkivaltaisesta konfliktista kärsivässä yhteiskunnassa voidaan saavuttaa. Maailmanpankin raportti (World Development Report 2011) muistuttaa, että väkivaltaisesta konfliktista kärsivien yhteiskuntien jälleenrakentaminen ja yhteiskunnallinen muutos kestää 25–40 vuotta. Raportin mukaan kansainvälisen yhteisön kärsivällisyys ei vain tahdo kestää näin pitkiä aikajaksoja. Takaiskuihin tulee varautua, koska ne ovat osa haasteellisessa ja korkeauhkaisessa ympäristössä toimimista. Otaen huomioon, että kehitysyhteistyön perillemeno ja tulosten aikaan saaminen on erittäin haasteellista Afganistanissa, valiokunta korostaa laajan yhteistyön tärkeyttä myös Suomen kahdenvälisen hankkeiden osalta.

Siviilikriisinhallinta

EU-johtoinen siviilikriisinhallintaoperaatio EUPOL Afganistan (European Union Police Mission in Afghanistan) toimii poliisitoiminnan sekä oikeusvaltiokehityksen ja ihmisoikeuksien edistämiseksi. Operaation toiminta on vahvistunut, ja yhteistyö ISAF-operaation kanssa kehittynyt myönteisesti. Operaatio on keskittynyt Afganistanin poliisi- ja syyttäjälaitoksen keskustason kehittämiseen sekä johtajakoulutukseen ja eräisiin erikoiskoulutuksen alueisiin. Kabulin lisäksi EUPOL toimii kymmenessä maakunnassa, joissa toteutetaan maakuntakeskusten poliisi- ja syyttäjälaitoksen tukiohjelmaa.

Valiokunta katsoo, että EUPOL:n toiminnan selkiinnyttyä ja yhteistyön ISAF:n kanssa parantunutta Suomen tulisi pyrkiä vahvistamaan EU:n tukea EUPOL:lle. Asiantuntijakuulemisten pe-

rusteella EUPOL voisi olla merkittävämpi toimija erityisesti maakunta-tasolla. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan EUPOL:n tulee olla jatkossakin Suomelle siviilikriisinhallinnan prioriteetti. Nykyinen osallistumistaso on 38 asiantuntijaa, mm. rajavartiolaitoksen ja poliisin asiantuntijoita sekä ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntijoita.

Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan

Suomi on osallistunut YK-mandaatilla toimivaan Nato-johtoiseen ISAF-operaatioon vuodesta 2002 lähtien osana kansainvälisen yhteisön tavoitetta alueen vakauden ja kehityksen edistämiseksi. Selonteon mukaan turvallisuusvastuusiirron etenemisen myötä sotilaallinen läsnäolo tulee vähenemään ja ISAF-joukot tulevat keskittymään koulutukseen, tukitoimintaan ja neuvontaan. Saadun selvityksen mukaan vuoden 2014 jälkeenkin Afganistaniin jäänee kansainvälisiä joukkoja, erityisesti koulutus- ja tukitehtäviin.

Tällä hetkellä Suomella on Afganistanissa 195 sotilasta. Yhteensä ISAF-operaatioon osallistuu 130 000 sotilasta 50 maasta. Suurin osa suomalaisista sotilaista toimii Ruotsin johtamassa Mazar-e-Sharfin jälleenrakennusryhmässä (Provincial Reconstruction Team), jonka toimialue kattaa Pohjois-Afganistanissa neljä provinssia (Balkh, Samangan, Sar-e-Pol, Jowzjan). Afganistanin armeijan koulutus- ja mentorointitehtävissä on n. 30 suomalaista. Sotilaallisen kriisinhallinnan kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 36 miljoonaa euroa vuonna 2012.

Pohjoisen komentoalueen johtovaltiona toimii jatkossakin Saksa. Sen sotilaallinen vahvuus on tällä hetkellä n. 4 900 ja tavoitteena on 4 400 sotilaan vahvuus vuonna 2013. Strateginen reservi (350 sotilasta) poistettiin, kun mandaattia uusittiin tammikuussa 2012. Ruotsi ilmoitti marraskuussa 2011 omista joukkojen vähennyksistään. Määrää vähennetään asteittain. Ensimmäinen, n. sadan sotilaan vähennys, tapahtuu vuoden 2012 lopulla, jolloin joukkovahvuus laskee n. 400 sotilaaseen. Tavoitteena on, että vuoden 2014 kesällä jäljellä on n. 200 sotilasta koulutus- ja suojaamistehtävissä.

Selonteon mukaan Suomi aloittaa ISAF-operaation joukkovähennykset vuonna 2012 kotiutamalla vuonna 2010 lähetetyn 50 sotilaan lisäjoukon. Suunnittelu joukkovähennysten toteuttamisesta on parhaillaan käynnissä. Jatkossa kouluttajien suhteellista osuutta pyritään lisäämään. Saadun selvityksen mukaan Pohjoismaat tutkivat yhteistyömahdollisuuksia jatkossa.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa puolustusvaliokunnan kantaan ja toteaa, että selonteossa esitetyt muutokset suomalaisen kriisinhallintajoukon kokoonpanoon ja tehtäviin ovat perusteltuja. Ulkoasiainvaliokunnan kuulemisissa on painotettu, että jatkossa tavoitteiden ja tehtävien tulisi määrittää Suomen joukkojen osallistumisen kyvyt ja määrä. Valiokunta pitää tätä oikeasuuntaisena linjauksena.

Puolustusvaliokunnan lausunnossa (PuVL 2/2012 vp) tuetaan osallistumista Afganistanin kapasiteetin vahvistamiseen ja vakauttamiseen suunnattujen erillisten vapaaehtoisrahojen tukemiseen. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy tähän näkemykseen, koska ne vahvistavat osaltaan Suomen kokonaisvaltaista panosta Afganistanin vakauttamiseksi.

Valiokunta pitää tärkeänä, että joukkoja kotiutettaessa varmistetaan, että jäljelle jäävien joukkojen suorituskyky on riittävä suhteessa annettuun tehtävään. Valiokunta pitää perusteltuna, että kriisinhallintaoperaatioille on hyväksytty turvallisuuden siirtosuunnitelma, koska se kannustaa ja tukee vastuunsiirron nopeuttamista afgaanihallinnolle. Toisaalta Afganistanin tukemisen tulee perustua maan tilanteen ja tarpeiden huomioonottamiseen ja kansainvälisen yhteisön operaatiolle asettamiin tavoitteisiin. Valiokunnan saamien tietojen mukaan eräissä maissa on harkittu joukkojen kotiuttamista jo ennen sovittua vuoden 2014 määräaikaa. Yli vuosikymmenen kestäneen kriisinhallintaoperaation tuloksia ei tulisi vaarantaa hätäisellä tai koordinoimattomalla joukkojen vetämisellä. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi yhdessä kumppanimaiden kanssa korostaa tätä näkökohtaa. Suomen tulee seurata tarkasti erityisesti Saksan ja Ruotsin päätöksentekoa, mutta myös keskeisiä maita, kuten Yhdysvallat ja Iso-Britannia, joiden tukitoimis-

ta esimerkiksi Saksan johtama operaatio on riippuvainen. Suomen tulee osaltaan voida tehdä tarvittavat päätökset oikea-aikaisesti samalla Afganistanin tarpeet huomioiden.

Vuonna 2014 on tarkoitus valita presidentti Karzain seuraaja. ISAF-joukkojen poistumisen on suunniteltu tapahtuvan heti presidentinvaalien jälkeen, mikä on otettava huomioon eräänä epävakautta mahdollisesti lisäävänä tekijänä.

Afganistanin turvallisuusjoukkojen (ANSF, Afghan National Security Forces) kokonaisvahvuus tulee olemaan 352 000 sotilasta ja poliisia vuonna 2013. Tarkoitus kuitenkin on, että turvallisuusjoukkojen pysyvä vahvuus tulee olemaan n. 230 000 henkilöä. Valiokunta viittaa puolustusvaliokunnan lausuntoon ja toteaa, että edellä mainitussa ANSF:n vahvuuden leikkauksessa tulisi ottaa huomioon myös uudelleen koulutus, työpaikkojen osoittaminen ja eläkepakeetit, jotta turvallisuusjoukkojen henkilöstöstä ei muodostu — lojaliteetin tai taloudellisen riippuvuuden vaihtuessa — turvallisuusriskiä. Afganistanin turvallisuusjoukkojen henkilöstö tulee olemaan suhteellisen nuorta, kyvykästä ja ensimmäisen kerran Afganistanin historiassa kauttaaltaan luku- ja kirjoitustaitoista.

Afganistanin turvallisuusjoukkojen kyky johtaa ja toteuttaa operaatioita on vahvistunut. Tähän mennessä jo n. 50 % väestöstä asuu afgaanien hallinnoimien provinssien alueella. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan on kuitenkin epävarmaa, voidaanko turvallisuusjoukkojen suorituskyky uskottavasti nostaa sille asetettuun tavoitteeseen vuoteen 2014 mennessä. Suorituskyvyn saavuttaminen on keskeinen edellytys maan turvallisuustilanteen vakiinnuttamiseksi.

Toinen keskeinen haaste on turvallisuussektorin ylläpitämisen, kouluttamisen ja varustamisen kustannusten kattaminen. Kokonaiskustannuksiksi on arvioitu n. 4 miljardia USD vuodessa. Afganistan ei nykyisessä taloudellisessa tilanteessa yksin kykene näitä kustannuksia kattamaan. Kustannusten jakamisesta päättäminen tulee olemaan keskeisiä aiheita Naton Chicagon huippukokouksessa toukokuussa 2012.

Puolustusvaliokunta on lausunnossaan korostanut, että turvallisuusvastaunsiirron mahdollistamat muutokset Suomen osallistumiseen Afganistanin sotilaalliseen kriisinhallintaan vuoteen 2014 saakka koordinoidaan keskeisten kumppanimaiden kanssa.

Selonteon mukaan Suomi suhtautuu myönteisesti mahdolliseen Naton suunnittelemaan koulustoimintaan keskittyvään ISAF-seuraajaoperaatioon. Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että eduskunnan tulee kannanmuodostamisensa mahdollistamiseksi saada laaja-alaisesti ja hyvissä ajoin tietoa suunnitelmista, kun hallitus selonteon mukaisesti tarkastelee myöhemmässä vaiheessa mahdollista osallistumista ISAF:n jatkooperaatioon vuoden 2014 jälkeen. Puolustusvaliokunnan mielestä suunnittelun lähtökohdaksi syytä ottaa pohjoismaisen yhteistyön jatkamisen mahdollisuuksien selvittäminen. Jatko-osallistumista harkittaessa on puolustusvaliokunnan mielestä syytä pyrkiä tunnistamaan jo varhaisessa vaiheessa ne suorituskyyt tai osa-alueet, joiden kehittämiseen Suomen osallistuminen on vaikuttavuuden kannalta mielekkäintä suunnata.

Puolustusvaliokunnan lausunnossa on perustellusti käsitelty suomalaisten joukkojen fyysistä ja psykososiaalista hyvinvointia ja palveluksen jälkeisiä tukitoimia muun muassa vakuutusturvan ja korvauskäytäntöjen osalta. Ulkoasiainvaliokunta viittaa lausuntoonsa (UaVL 2/2011 vp) ja yhtyen puolustusvaliokunnan kannanottoon korostaa vakuutusturvaa ja korvauskäytäntöjä koskevan järjestelmän pikaista uudistamistarvetta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta, mutta eduskunta edellyttää valtioneuvoston ryhtyvän seuraaviin toimenpiteisiin.

1. Valtioneuvosto valmistelee vastaisuudessa eduskunnalle annettavat kriisinhallintatilanteita koskevat selvitykset tai selonteot kokonaisvaltaisesti, mukaan lukien Suomen osallistumisen kaikki osa-alueet kattaen diplomatian, kehityksen, rauhanvälityksen, siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan sekä toiminnan vaikuttavuusarvion.

2. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle säännönmukaisesti selvityksen Afganistanin kehityksestä ja Suomen kokonaispanoksen toimeenpanosta ja vaikuttavuudesta, mukaan lukien kriisinhallintaoperaation kehitys.

3. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hyvissä ajoin laaja-alaisen selvityksen suunnitelmista Suomen mahdollisiksi osallistumismuodoiksi ISAF-seuraajaoperaatioon vuoden 2014 jälkeen.

Helsingissä 21 päivänä maaliskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Timo Soini /ps	Johannes Koskinen /sd
vpj.	Pertti Salolainen /kok	Annika Lapintie /vas
vjäs.	Christina Gestrin /r	Petteri Orpo /kok
	Pekka Haavisto /vihr	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kanerva /kok	Aila Paloniemi /kesk
	Ilkka Kantola /sd	Ben Zyskowitz /kok
	Saara Karhu /sd	Susanna Huovinen /sd (osittain)
	Mari Kiviniemi /kesk	Seppo Kääriäinen /kesk.
	Katri Komi /kesk (osittain)	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.