

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2009 rd

Statsrådets redogörelse om Finlands deltagande i stödåtgärder inom ramen för ISAF-insatsen för att val ska kunna hållas i Afghanistan år 2009

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 februari 2009 statsrådets redogörelse om Finlands deltagande i stödåtgärder inom ramen för ISAF-insatsen för att val ska kunna hållas i Afghanistan år 2009 (SRR 8/2008 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att försvarsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Alexander Stubb
- försvarsminister Jyri Häkämies
- understatssekreterare Markus Lyra, avdelningschef Pilvi-Sisko Vierros, biträdande av-

delningschef Anu Laamanen, enhetschef Timo Kantola och rådgivare Oskari Eronen, utrikesministeriet

- enhetschef Helena Partanen, brigadgeneral, enhetschef Markku Nikkilä och överste Petri Hulkko, försvarsministeriet
- försvarsmaktens kommandör, amiral Juhani Kaskeala, operationschef, generalmajor Markku Koli och överste Hannu Ojala, Huvudstaben.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet lämnat ett utlåtande (FsUU 1/2009 rd). Utlåtandet återges efter betänkandet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Generell bedömning av redogörelsen

Den Nato-ledda operationen ISAF (International Security Assistance Force) är den största internationella krishanteringsoperationen hittills med mandat från FN. Där deltar 41 länder och den nuvarande styrkan är på cirka 53 000 soldater. Femton av länderna är inte medlemmar i Nato. Finland har varit engagerat i operationen se-

dan 2002 och den nuvarande finländska kontingenten har en styrka på 110 soldater. Hundra av dem finns i den svenskleda styrkan PTR i Mazar-i-Sharif (Provincial Reconstruction Team) tio har utbildningsuppdrag inom det så kallade OMLT-konceptet (Operational Mentor and Liaison team). OMLT-personalen kan höjas till tjugopersoner, enligt riktlinjer som republikens president och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet gick in för i oktober 2008.

Ansträngningarna för att stabilisera läget i Afghanistan är en uttalad prioritering i vårt deltagande i krishantering och vårt utvecklingssamarbete, framhåller utrikesutskottet. I likhet med de övriga länderna och organisationerna i Afghanistan har Finland åtagit sig att långsiktigt arbeta för större stabilitet i landet. Det finns fortfarande en hel del brister i säkerhetsläget, rättsstatsutvecklingen, förvaltningen och den ekonomiska utvecklingen och de kan i värsta fall leda till att ansträngningarna för att nå stabilitet i Afghanistan misslyckas. Den försämrade säkerheten och den interna instabiliteten i Pakistan är ett hot mot stabiliteten i hela området. I det läget är det viktigt att Finland har klart uttalade mål för Afghanistan och att riksdagen fortlöpande informeras om måluppfyllelsen.

I sitt utlåtande (UtUU 1/2008 rd) om redogörelsen angående Finlands stöd till ett stabilt Afghanistan framhöll utskottet att riksdagen måste få en så riktig och realistisk samlad bild av läget i Afghanistan som möjligt. Samtidigt föreslog utskottet att statsrådet ska utarbeta ett särskilt landsspecifikt handlingsprogram för att styra stabiliseringen av Afghanistan. Rapporten förväntas bli klar i mars i år.

Utskottet noterar att redogörelsen inte säger någonting om säkerhetssituationen i Afghanistan eller kommer med någon riskbedömning av uppdraget. Statsrådet måste se till att riksdagen blir informerad om faktorer som påverkar de militära krishanteringsoperationerna och deras karaktär, bland annat målen med operationen, uppdragen, genomförandemetod och förhållandena i krisområdet, inbegripet en riskbedömning av uppdraget.

Den politiska utvecklingen i Afghanistan

Valet 2009 och 2010

För att stabilitet ska kunna nås i Afghanistan och landet återuppbyggas krävs det att de länder och organisationer som är stationerade där förbinder sig att långsiktigt arbeta för och stödja landet för att så många afghanistanska grupperingar som möjligt ska kunna engageras i återuppbyggnaden. För att nå stabilitet krävs det en sammanhål-

len krishantering och ett integrerat utvecklingsarbete, men också en demokratisk utveckling och bättre förutsättningar för god förvaltning.

Det räcker inte bara med militära insatser för att lösa problemen i Afghanistan, menar utskottet. Det måste också till en politisk lösning på krisen. Det är därför angeläget att Finland arbetar för en politisk dialog i Afghanistan och dess närområden.

Det är av stor betydelse för den politiska dialogen och den fortsatta demokratiutvecklingen att presidentvalet och valet till provinsråden i år utfaller väl. Nästa år är det tänkt att det ska ordnas parlaments- och distriktsval. Landet måste få allt stöd för att valen ska kunna genomföras med framgång.

Förberedelserna inför årets val har avancerat väl om man ser till registreringen av de röstberättigade. Det är viktigt att valen ordnas i hela landet och inte minst att kvinnor får utnyttja sin rösträtt. Utskottet ställer sig bakom försvarsutskottets uppfattning (FsUU 1/2009 rd) att en absolut förutsättning för att valen ska kunna genomföras är att det skapas förhållanden som medger att afghanerna går och röstar.

För att stabilisera läget i landet måste fokus sättas på de speciella omständigheterna i det afghanistanska samhället. Centralförvaltningen måste stöttas, men lika viktigt är det att det internationella samfundet i högre grad inriktar sig på att utveckla och effektivisera provins- och lokalförvaltningen. Det ger befolkningen bättre levnadsförhållanden och har positiva återverkningar för säkerhetsläget. Det förutsätter att den civila krishanteringen tillförs adekvata resurser.

EU spelar en framträdande roll i ansträngningar för att skapa stabilitet i Afghanistan, framhåller utskottet och ger sitt stöd till statsrådets ambitioner att stärka EU:s Afghanistanpolitik som är inriktad på den civila krishanteringsoperationen EUPOL, en signal om politiskt åtagande och stöd till valet den 20 augusti 2009. Samtidigt är det av vital betydelse att EU, FN, Nato och organisationerna med aktiviteter i Afghanistan och regionen i stort samarbetar och samordnar sina aktiviteter.

ISAF:s insatser för att stödja valen

Utrikesutskottet håller med statsrådet om att säkerhetsläget är den största utmaningen för valen i Afghanistan i år. Ansvar för säkerheten vid valen ligger i första hand på de afghanistanska myndigheterna, men de får stöd av ISAF som ordnar med mer trupp tillfälligt (Election Support Forces). I resolution 1833 från september 2008 understryker FN:s säkerhetsråd att stödet från ISAF spelar en stor roll för valen.

Stödstyrkan håller fortfarande på att bildas och arbetet fortsätter våren 2009. Enligt vad utskottet har erfär är det meningen att stödtrupperna ska bistå de afghanistanska säkerhetsmyndigheterna med att skydda området kring vallokalerna, svara för en lägesbild och övervakning från luften och ha snabbinsatsstyrkor. I uppdraget ingår också att hålla kontakten med de lokala myndigheterna och lokalbefolkningen.

Totalt kommer det enligt uppgift att behövas en tillfällig styrka på mellan 7 000 och 10 000 soldater. De ska vara på plats i landet i god tid före valen och stanna kvar några veckor efteråt, alltså sammanlagt 4–5 månader. Den slutliga styrkan och tidsschemat blir klara i vår. ISAF-operationen ska dessutom kompletteras mer permanent med betydande trupper i år. Den 17 februari 2009 bestämde USA sig för att skicka ytterligare 17 000 soldater till Afghanistan senast i sommar.

Finlands deltagande i stödåtgärder inom ramen för ISAF-operationen vid de afghanistanska valen

Enligt redogörelsen kommer Finland att förstärka sitt ISAF-deltagande för en begränsad tid, ungefär fyra månader, med en avdelning på ungefär 100 soldater i det norra befälsområdet (RC North). Den tillfälliga extra styrkan ska enligt uppgift bestå av samverkansgrupper, en närskyddspluton och en nationell del med ledande och stödjande funktion. Detaljerna kring deltagandet blir klara först vid överläggningarna i vår med Tyskland som nu leder det norra befälsområdet. Utskottet refererar till utlåtandet (FsUU

1/2009 rd) och framhåller att trupperna måste hemförlovas efter valen som det ingår i planerna.

Det uppdrag som den tillfälliga kompletterade styrkan ska utföra är förknippat med stora säkerhetsrisker, framhåller utskottet. Utrikesutskottet håller med försvarsutskottet om att det i ett säkerhetsperspektiv är viktigt att de finländska trupperna är stationerade i det norra befälsområdet. Det är, som försvarsutskottet säger, av största vikt att de finländska trupperna i vilket fall som helst får förstklassig utrustning för att ha en så hög skyddsnivå som möjligt (FsUU 1/2009 rd).

Kostnaderna för stödtrupperna beräknas uppgå till 6,1 miljoner euro enligt redogörelsen. Enligt uppgift ligger de preciserade kostnaderna på hela 9,5 miljoner euro, ungefär 5,6 miljoner euro inom försvarsministeriets huvudtitel och cirka 3,9 miljoner euro inom utrikesministeriets huvudtitel. Kostnader ska täckas inom ramen för det nuvarande anslaget, punkt 09 i dispositionsplanen för militär krishantering ("I reserv för merutgifter för pågående operationer eller för förlängning av dem, för eventuella nya fredsbevarande operationer samt för andra utgifter för den fredsbevarande verksamheten").

Vidare vill utskottet påpeka att redogörelsen är mycket allmänt formulerad när det gäller detaljerna i Finlands deltagande och hur de tillfälliga extra ISAF-trupperna ska bildas. Utskottet är medvetet om att det är en komplicerad process att bilda trupper för krishanteringsoperationer, men framhåller att statsrådet bör vara uppmärksam på att informationen till riksdagen ska vara exakt och komma vid rätt tidpunkt, också vad gäller kostnaderna. I förekommande fall bör statsrådet lämna kompletterande utredning till utrikesutskottet om hur förberedelserna inför operationen fortskrider.

Det finns anledning att se över uppbyggnaden och strukturen i redogörelser och utredningar om vårt deltagande i krishanteringsoperationer för att de ska vara mer konsekventa, framhåller utskottet. De bör alltid innehålla dels en beskrivning av de politiska faktorerna, en kostnadskalkyl och uppgifter om den nationella beredskapen, dels adekvata uppgifter om målen med ope-

rationen, uppdragen, genomförandemetoderna och förhållandena i krisområdet, inklusive en riskbedömning. I det hänseendet innehåller redogörelsen en del brister. Utskottet förutsätter att statsrådet kompletterar uppgifterna i redogörelsen för att de ska uppfylla dessa krav.

Besluten på nationell nivå

Republikens president och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet behandlade den tillfälliga utvidgningen av Finlands ISAF-deltagande den 9 januari 2009. Försvarsministeriet har gjort förberedelser för uppdraget enligt 2 § 2 mom. i lagen om militär krishantering.

Enligt lagen om militär krishantering är det i varje enskilt fall av republikens president som fattar beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering utifrån statsrådets förslag till avgörande. Om väsentliga förändringar i de uppgifter som ålagts en finländsk krishanteringsstyrka planeras under operatio-

nens förlopp, ska statsrådet höra riksdagen eller riksdagens utrikesutskott, enligt 3 § 2 mom. i samma lag. Med hänsyn till riskerna och den trupp som ärendet gäller anser utrikesutskottet redogörelseförfarandet vara på sin plats.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet att riksdagen godkänner följande ställningstagande:

1. Riksdagen godtar att de finländska trupperna förstärks för en bestämd tid, men förutsätter att statsrådet kompletterar de brister i redogörelsen som anges närmare i betänkandet genom en utredning till utrikesutskottet.

2. Riksdagen förutsätter att statsrådet ser till att redogörelser och utredningar om militär krishantering är mer konsekventa.

Helsingfors den 24 februari 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
vordf. Markku Laukkanen /cent
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Pekka Haavisto /gröna
Eero Heinäluoma /sd
Antti Kaikkonen /cent (delvis)
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /saml
Tanja Karpela /cent
Kimmo Kiljunen /sd

Katri Komi /cent (delvis)
Annika Lapintie /vänst
Elisabeth Naucclér /sv
Aila Paloniemi /cent
Ben Zyskowitz /saml
ers. Heikki A. Ollila /saml (delvis)
Kimmo Sasi /saml (delvis)
Esko-Juhani Tennilä /vänst
Erkki Tuomioja /sd.

Sekreterare var

utskottsråd O-P Jalonen.

RESERVATION

Motivering

Säkerheten i Afghanistan har hela tiden försämrats och förväntningarna på ISAF har dalat. Den avsatta Talibanrörelsen styr nu över så gott som hela landet. Den korrumperade afghanistanska regeringen har inte mycket att säga till om ens i de områden där talibanerna är i underläge. Man har inte lyckats avvärja krigsherrarnas och klanledarnas beväpnade grupper. Dessutom har odlingen av narkotiska växter tiodubblats under ockupationen. Osäkerheten är ett hinder för återuppbyggnad, den ökar arbetslösheten och gör att de grupper som konkurrera med regeringen får större stöd.

I Afghanistan är USA i första hand ute efter att vinna sitt krig mot terrorismen. När krigshandlingarna tar den största uppmärksamheten räcker inte resurserna till för att satsa på att bygga upp en självständig förvaltning i landet eller att påbörja en återuppbyggnad. Det finns inget tidsschema för när de internationella trupperna ska försvinna ur landet. I stället utökas eller reduceras trupperna allt efter behov. Den fredsbevarande verksamheten har de facto blivit en ockupation.

För att minimera sina egna förluster tar USA livet av terroristmisstänka genom luftangrepp där hundratals civila varje år får sätta livet till. I november i fjol vädjade den afghanistanske presidenten Hamid Karzai till Barack Obama och bad att han skulle göra slut på de amerikanska luftangreppen. Det var efter att 37 gäster på ett bröllop, 23 av dem var barn, hade omkommit efter en amerikansk bombattack. Kampen mot terrorismen kan inte vinnas genom luftangrepp, säger den afghanistanske presidenten. Men USA fortsätter med sina luftangrepp och expanderar till Pakistan. Freden är hotad i hela regionen.

Denna krigsföringsmetod som struntar i civila offer kan också ses som ett krigföringsbrott. Man fortsätter att strunta i de mänskliga rättigheterna. Den amerikanska regeringen har gjort ett nytt Guantánamo av Bagrimfängelset i Afghanistan där den kan stänga in misstänka för ovisst tid utan undersökning eller rättegång. Följaktligen måste vår regering förhindra att finländare hamnar i den situationen att de misstänks för att ha begått krigföringsbrott.

Den sju år långa utsiktslösa konflikten minskar acceptansen för ISAF och den afghanistanska regeringen. Militärt våld stärker parternas tro på våld och är en grogrund för nya konflikter. En politisk fredsprocess är den enda lösningen.

I många decennier har Finland tagit sitt internationella ansvar på ett exemplariskt sätt genom att satsa på fredsbevarande verksamhet, civil krishantering och utvecklingssamarbete. Det är områden som vi är starka på.

Nu vill regeringen ha riksdagens samtycke till att Finlands militära trupp utökas tillfälligt.

Vi kan inte godta detta bland annat av följande skäl:

1) ISAF-operationen är inte längre fredsbevarande verksamhet utan ett krig utan återvändo.

2) Det finns anledning att anta att truppförstärkningen bara är ett första steg och att det tillfälliga uppdraget blir permanent. USA utövar kraftiga påtryckningar på en rad länder för att de ska skicka ut fler soldater.

3) I stället för att öka krigshandlingarna måste vi sätta in åtgärder för att ge den afghanistanska befolkningen ett bättre liv. Samtidigt är det viktigt att få igång politiska förhandlingar om en hållbar lösning mellan den afghanistanska regeringen och rebellerna.

Förslag

Vi föreslår

att följande uttalande tas in i betänkandet: "Riksdagen förutsätter att Finland

inte deltar i de stödtrupper för valen som ska ingå i ISAF-operationen och inte heller i övrigt förstärker sina trupper vare sig tillfälligt eller permanent."

Helsingfors den 24 februari 2009

Annika Lapintie /vänst
Esko-Juhani Tennilä /vänst