

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2010 rd

Statsrådets redogörelse för läget i Afghanistan och för Finlands deltagande i ISAF-operationen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 februari 2010 statsrådets redogörelse för läget i Afghanistan och för Finlands deltagande i ISAF-operationen (SRR 1/2010 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att försvarsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FsUU 1/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Alexander Stubb
- utrikeshandels- och utvecklingsminister Paa-vo Väyrynen
- försvarsminister Jyri Häkämies
- avdelningschef Teemu Tanner, avdelningschef Jorma Julin, biträdande avdelningschef

Pasi Hellman, enhetschef Timo Kantola och ambassadråd Rauli Suikkanen, utrikesministeriet

- statssekreterare Antti Pelttari, inrikesministeriet
- överdirektör Pauli Järvenpää, överste Petri Hulkko och överstelöjtnant Ahti Kurvinen, försvarsministeriet
- försvarsmaktens operationschef, generalmajor Arto Rätty, Huvudstaben
- direktör Ari Kerckänen, Krishanteringscentralen
- generalsekreterare Oili Alm, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto
- enhetschef Suvi Virkkunen, Kyrkans utlandshjälp
- direktör för internationellt bistånd Kalle Löövi, Finlands Röda Kors
- verksamhetsledare Laura Lodenius, Finlands Fredsförbund - Föreningen för FN rf
- journalist Eeva Koskinen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt om redogörelsen

Finland har deltagit i krishanteringen i Afghanistan sedan 2002. Finlands insatser i arbetet med att stödja Afghanistan sker samlat inom

sektorerna för utvecklingssamarbete, civil krishantering och militär krishantering. Finländska frivilligorganisationer deltar i fler olika projekt i Afghanistan.

Riksdagen har behandlat frågan om Finlands deltagande i krishanteringen i Afghanistan utifrån statsrådets redogörelser (t.ex. SRR 2/2007

rd, SRR 8/2008 rd) och utredningar (USP 19/2007 rd). Aktuella debatter om situationen i Afghanistan hölls den 1 oktober och 3 december 2009. Dessutom har riksdagens fackutskott regelbundet behandlat situationen i landet i samband med ärenden som gällt krishantering.

Utrikesutskottet har i sina tidigare ställningstaganden (UtUB 1/2007 rd, UtUB 11/2007 rd, UtUU 19/2007 rd och UtUB 3/2009 rd) ställt sig bakom de linjeval som statsrådet och republikens president gjort i fråga om Finlands deltagande i krishanteringen i Afghanistan. Utskottet har betonat att det krävs en politisk lösning för att läget i Afghanistan ska kunna stabiliseras, liksom även en helhetsbetonad, rättidig och väl samordnad användning av metodarsenalen inom krishanteringen. Utskottet har understrukt att krishanteringen ska bli mer helhetsinriktad när Finlands deltagande utvecklas. Statsrådets utredning om Finlands stöd för ett stabilare Afghanistan (USP 19/2007 rd) lämnades till riksdagen den 20 december 2007 och Finlands handlingsprogram för Afghanistan (USP 19/2007 rd — kompletterande skrivelse 1. UM 20.04.2009) lämnades till riksdagen den 20 april 2009.

I samband med behandlingen av statsrådets redogörelse (SRR 8/2008 rd) om Finlands deltagande i stödåtgärder inom ramen för Isafinsatsen för att val ska kunna hållas i Afghanistan år 2009 framhöll utrikesutskottet enhälligt i sitt betänkande (UtUB 3/2009 rd) att det finns anledning att se över struktur och innehåll i statsrådets redogörelser och utredningar om vårt deltagande i krishanteringsoperationer så att de blir mer konsekventa. De bör alltid innehålla dels en beskrivning av de politiska faktorerna, en kostnads kalkyl och uppgifter om den nationella beredskapen, dels adekvata uppgifter om målen med operationen, uppdragen, genomförandemetoderna och förhållandena i krisområdet, inklusive en riskbedömning.

Utrikesutskottet noterar att den aktuella redogörelsen bara innehåller en mycket generell bedömning av säkerhetssituationen i Afghanistan, de säkerhetsrisker den finländska krishanteringspersonalen löper och de åtgärder som vidtagits med anledning av dessa risker. På denna

punkt brister redogörelsen, menar utskottet, som upprepar att statsrådet måste se till att riksdagen blir informerad om väsentliga faktorer som påverkar de militära krishanteringsoperationernas karaktär. Dessa inbegriper enligt utskottets mening en riskbedömning av uppdraget.

Det är viktigt att riksdagen också informeras om krishanteringens effekter och resultat. Utskottet anser att statsrådet i fortsättningen ska inkludera en bedömning av vilka effekter verksamheten har i de redogörelser och utredningar som gäller pågående krishanteringsoperationer.

Utrikesutskottet noterar att det centrala nya inslaget i vårt deltagande i krishanteringen i Afghanistan enligt redogörelsen är förslaget att den totala finländska krishanteringsstyrkan temporärt ska ökas med 50 personer så att den totala styrkan i början av 2011 uppgår till högst 195 soldater.

Läget i Afghanistan

Utskottet har i samband med behandlingen av Finlands stöd för ett stabilare Afghanistan och deltagande i Isafinsatsen konsekvent understrukt att riksdagen måste få en så riktig och realistisk samlad bild av läget i Afghanistan som möjligt (UtUU 1/2008 rd och UtUB 3/2009 rd). Utskottet konstaterar att lägesbilden i den föreliggande redogörelsen är allmänt hållen när det gäller säkerhetsläge, rättsstatsutveckling, förvaltningsutveckling och ekonomisk utveckling.

Även om utvecklingen i Afghanistan varit positiv anger redogörelsen att säkerhetsläget ändå försämrats ytterligare och det väpnade motståndet ökat också i norra Afghanistan, särskilt de östra och västra delarna. Det politiska läget blev inte klarare på något avgörande sätt till följd av presidentvalet 2009, utan i stället förekom det många oklarheter i samband med valet. Också regeringsbildningen pågår fortfarande. De parlaments- och provinsrådsval som skulle hållas i vår kommer inte att kunna ordnas i maj som planerat, utan de kommer sannolikt att flyttas till hösten 2010.

Utrikesutskottet instämmer i den bedömning som görs i redogörelsen, dvs. att stabiliseringen

av Afghanistan under de närmaste åren bör leda till konkreta resultat som gör det möjligt att gradvis överföra ansvaret på landets egna säkerhetsmyndigheter, minska det internationella militära stödet och förskjuta tyngdpunkten för det internationella stödet i riktning mot civil krishantering och utvecklingssamarbete. Utskottet påpekar ändå att ett förbättrat säkerhetsläge fortsatt ska prioriteras under de närmaste åren inom krishanteringen i Afghanistan. Vidare betonar det vikten av att den militära och civila krishanteringen samt utvecklingssamarbetet samordnas under den perioden. Alla krishanteringsaktörers insats kommer då att behövas samtidigt.

Redogörelsens lägesbild av Afghanistan är inte tillräckligt mångsidig, särskilt när man beaktar att det internationella samfundets beslut för att effektivare stabilisera landet bygger på slutsatser utifrån en helhetsbedömning av läget. Utskottet betonar att man måste kunna beakta särdragen i det afghanska samhället för att förstå situationen i landet.

Afghanistans stats- och samhällsstruktur har historiskt sett varit bräcklig och outvecklad. Situationen har förvarrats av att det utdragna kriget och motsättningarna mellan olika befolkningsgrupper på grund av etnisk bakgrund, klanstruktur, droghandel, lokala krigshövdingar och oklara gränser.

Utrikesutskottet slår fast att Afghanistankrisen inte kan lösas med militära metoder. Det är en långsiktig utmaning att stabilisera och återuppbygga landet, eftersom utgångsläget var så pass ofördelaktigt. Enligt utskottets uppfattning krävs det att man försöker nå förlikning genom politisk dialog om landet ska stabiliseras hållbart, särskilt när man beaktar att de grupperingar som motarbetar den afghanska regeringen också har faktiskt stöd bland befolkningen. Stödet från pashtunerna är en viktig förutsättning för en hållbar försoning. Det internationella samfundet måste stödja den afghanska regeringen kraftfullt när det gäller att effektivisera den politiska dialogen. Utskottet anser att Finland bör överväga att delta i finansieringen av fonden för att finna en lösning på konflikten och även utreda andra möjligheter att stödja stärkta förut-

sättningar för en försoning exempelvis med hjälp av fredsmedling. Kvinnor spelar en viktig roll när det gäller medling, understryker utskottet. Pengarna från Finland ska dessutom också öronmärkas i enlighet med FN-resolution 1325 så att också kvinnor deltar i medlingsprocessen.

Utifrån inkommen utredning konstaterar utrikesutskottet att bristerna i rättsstatsutvecklingen och byggandet av god samhällsstyrning fortsatt vid sidan om väpnade aktioner är hot mot de vanliga afghanernas säkerhet. Den dåliga tillgången på basservice, bristerna när det gäller att tillgodose de mänskliga rättigheterna och miss-tron mot myndigheterna är problem kopplade till vardagslivet också i de provinser där säkerhetsläget i övrigt ligger på en relativt god nivå. Utskottet vill också uppmärksamma mänskiorättsfrågan. Särskilt flickors och kvinnors mänskliga rättigheter och bland annat religionsfriheten kan i praktiken inte utövas i Afghanistan. Trots förbättringar utsätts flickor och kvinnor fortfarande för hänsynslöst våld. En brist i redogörelsen är enligt utskottets mening att den inte innehåller konkretare strategier och handlingsplaner i fråga om mänskliga rättigheter.

Utskottet pekar på att narkotika och narkotikaekonomi starkt bidrar till att konflikten fortsätter. Den afghanska ekonomin har gradvis blivit stabilare de senaste åren, men tillväxten har i stor utsträckning byggt på narkotikaekonomin. Narkotikabrottsligheten har starka kopplingar till landets myndigheter och motståndsgupper, inklusive talibanerna. Korruptionen i landet är en av de viktigaste orsakerna till att befolkningen och det internationella samfundet hyser miss-tron till de afghanska myndigheterna.

Utskottet understryker att narkotikaekonomin starka ställning inverkar negativt på den allmänna ekonomiska utvecklingen och samhällsutvecklingen. Hittills har narkotikabekämpningen inte lett till tillräckligt goda resultat. Enligt utskottets mening bör Finland i egenskap av givarland kritiskt granska hur verksamhetsmodellerna inom den sektorn fungerar och titta närmare på om högt uppsatta offentliganställda inom den afghanska förvaltningen eventuellt kan ha kopplingar till narkotikahandeln. Utskottet

understryker att utvecklingen av alternativa näringar till produktionen av narkotiska växter måste vara en tydlig prioritering för Finlands utvecklingssamarbete i Afghanistan.

Här bör det påpekas att Pakistan intar en central ställning för hela regionens utveckling. Det går inte att finna en hållbar lösning på Afghanistan-tankrisen utan Pakistans medverkan. Men Pakistan utsätts också för interna och externa hot som undergräver landets stabilitet och existens och demokratiutvecklingen. Kaos inom Pakistans gränser skulle rubba freden och säkerheten regionalt, till och med mer. En stabilisering av Pakistan kräver enligt utskottet ett omfattande stöd från det internationella samfundet under de närmaste åren. Redogörelserna och utredningarna om krishanteringen i Afghanistan bör i fortsättningen innehålla en utvärdering av utvecklingen i Pakistan och även inom regionen mer allmänt.

Sammanfattningsvis konstaterar utrikesutskottet att en hållbar stabilisering av Afghanistan kräver att säkerhetsläget förbättras med hjälp av militär och civil krishantering i samarbete med landets myndigheter, att försoning eftersträvas genom en politisk process och att förutsättningar för bättre levnadsförhållanden skapas genom utvecklingssamarbete. Utskottet anser att konflikten kan lösas varaktigt bara genom förlikning. Om stabiliseringen ska lyckas krävs det ett långsiktigt åtagande från det internationella samfundets sida och ett aktivt afghanskt deltagande när det gäller att utveckla det egna landet.

Det internationella samfundets åtgärder

Utrikesutskottet konstaterar att det internationella samfundet har som mål att stabilisera säkerhetsläget i Afghanistan, stödja den afghanska regeringen, främja rättsstatsutvecklingen och de mänskliga rättigheterna, erbjuda tekniskt bistånd och samordna biståndsinsatserna. Det långsiktiga målet är hjälpa afghanerna till självhjälp. Samtidigt måste det beaktas att den samhällsmodell som landets medborgare själva vill ha inte nödvändigtvis är den västerländska.

Utskottet har gått närmare in på det operativa ansvaret för stabiliseringen av Afghanistan i sitt

utlåtande (UtUU 1/2008 rd) om statsrådets utredning om Finlands stöd för ett stabilare Afghanistan. Förenta nationernas biståndsuppdrag i Afghanistan (Unama) har fortfarande det huvudsakliga ansvaret för samordningen av de internationella insatserna och den Natoleda Isafinsatsen med FN:s mandat har huvudansvaret för insatserna mot väpnade grupper i Afghanistan. Nato tog över ansvaret för ledningen av operationen 2003, och arbetet med att få operationen att täcka hela landet kunde slutföras 2006. Den multinationella OEF-operationen (Operation Enduring Freedom), som leds av Förenta staterna, har gradvis flyttat tyngdpunkten för sina åtgärder i riktning mot säkerhetssektorn.

Utrikesutskottet instämmer i försvarsutskottets ståndpunkt (FsUU 1/2010 rd) och konstaterar att situationen i Afghanistan och Isafoperationens karaktär har förändrats väsentligt under de gångna åtta åren. Operationen som avsågs vara temporär har dragit allt längre ut på tiden. En cirka 3 000 soldater stark opartisk fredsbevarande insats som varit koncentrerad till området kring Kabul ska nu förstärkas och bli en 125 000 soldater stark operation som så gott som dagligen drabbar samman militärt med talibanerna, inte minst i södra Afghanistan. Nato och de trupper som deltar i Isaf har blivit parter i konflikten.

EU:s profil har accentuerats stegvis. I oktober 2009 godkände EU ett övergripande handlingsprogram för Afghanistan och Pakistan, där man åtar sig att effektivisera EU-åtgärderna i Afghanistan, Pakistan och regionalt samtidigt som man stöder FN:s roll som huvudsamordnare. Handlingsprogrammet betonar den regionala aspekten, utveckling av lokalförvaltningen, rättsstatlig verksamhet och stöd för näringsverksamheten. Utrikesutskottet instämmer i prioriteringarna i EU:s handlingsprogram och slår fast att EU:s roll i stabiliseringen av Afghanistan på längre sikt kommer att bli mer framträdande på grund av dess heltäckande krishanteringsförmåga.

Under den senaste tiden har utvecklingen av det internationella samfundets åtgärder kännetecknats av en strävan till bättre samordning av civil och militär verksamhet till stöd för en na-

tionellt ledd förlikningsprocess. Utrikesministermötet i London den 28 januari inledde en serie Afghanistanmöten mellan det internationella samfundet och Afghanistans regering. Den ska fortsätta i Kabul våren 2010 och i Berlin 2011. Huvudteman på Londonmötet var säkerhet, regionalt samarbete samt utveckling och förvaltning. Mötet uppställde ett antal konkreta mål som ska styra det internationella samfundets och den afghanska regeringens åtgärder.

I Londonmötets slutdokument skrevs det in ett mål för tidtabellen för överföringen av säkerhetsansvaret. Enligt tidtabellen ska man börja överföra ansvaret i de lugnare regionerna i årsskiftet 2010/2011. I Kabul har ansvaret redan överförts på de afghanska säkerhetsmyndigheterna. Landets regering har ställt som mål att landets säkerhetsmyndigheter inom loppet av tre år successivt ska överta huvudansvaret för att genomföra operationerna, medan Isafstyrkorna då börjar inta en mera stödjande roll. Ett annat mål är att de afghanska säkerhetsmyndigheterna inom fem år ska ha tagit över det fulla ansvaret för säkerheten. Man kom i London också överens om mål och åtgärder för att stärka de afghanska militära styrkornas och den afghanska polisens kapacitet, som behövs för att ansvaret ska kunna överföras. Totalstyrkan på Afghanistans stridskrafter och polis kommer att stiga till ca 300 000 personer före utgången av 2011.

Något som är lika viktigt som den planerade tidtabellen för överföringen av ansvaret är det att myndigheterna i Afghanistan får bättre kapacitet i enlighet med Londonöverenskommelsen och att det internationella samfundet ger mer resurser till krishantering i syfte att stabilisera säkerhetsläget under övergångsperioden. För Isafs del innebär detta att den nuvarande styrkan på ca 85 000 soldater ökas med ca 40 000. Av tilläggsstyrkan ska en del utbilda den afghanska armén. På den civila sidan behövs det på motsvarande sätt mer resurser för att förbättra polisens och andra civila myndigheters funktionsförmåga.

I London kom man också överens om att effektivisera den nationella försoningsprocessen under afghansk ledning och om riktlinjer för åtgärderna för att återintegrera tidigare kombatanter i det civila samhället. Man kom också

överens om riktlinjer för korruptionsbekämpning, utvecklingssamarbete och utveckling av lokalförvaltningen. Det bestämdes att prioriterade områden för det regionala samarbetet skulle vara att bekämpa terrorism, våldsam extremism och narkotikahandel och att skapa förutsättningar för afghanska flyktingars hemkomst och för ökad handel och kulturellt utbyte.

Utrikesutskottet betonar att det är av avgörande betydelse att de principer och de riktlinjer för agerandet som man kom överens om i London följs. Det internationella samfundet utgår från att det måste bli synliga bevis inom 12–18 månader på att situationen har blivit bättre. Utskottet påpekar ändå att en stabilisering av Afghanistan kräver ett flerårigt engagemang för krishantering och utvecklingssamarbete från det internationella samfundet.

Utrikesutskottet pekar utifrån sakkunnigutfrågningen på att mycket arbete återstår när det gäller att åstadkomma en samlad krishantering. Det är viktigt att den militära och civila krishanteringen samordnas med utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet i syfte att nå bästa möjliga samverkans effekter och hållbara resultat. Enligt finländsk uppfattning innebär samordning inte att den civila krishanteringen militariserar eller att frivilligorganisationernas handlingsfrihet skulle begränsas, utan i stället effektiviseras verksamheten samtidigt som man undviker eventuella överlappande funktioner.

En samlad krishantering innebär enligt utskottet enkelt sagt att man använder krishanteringens metodarsenal rättidigt på det sätt som varje enskild situation kräver i syfte att uppnå bästa möjliga genomslag. Utskottet understryker att det är kännetecknande för dagens kriser att det behövs krishantering och bistånd samtidigt. Om krishanteringen ska lyckas krävs det sammanjämkning av olika verksamhetsformer och en fungerande dialog mellan alla aktörer.

Man bör vara medveten om att biståndsprojekt och humanitära insatser bidrar till ökat förtroende på krisområden. Det är viktigt, menar utskottet, att man inom de stora internationella krishanteringsoperationerna på ett lämpligt sätt

beaktar särdragen hos aktörerna inom utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet.

Finlands deltagande

Finland har ända från början deltagit i krishanteringen i Afghanistan. Finlands insatser i arbetet med att stödja Afghanistan sker på utvecklingssamarbetets, den civila krishanteringen och den militära krishanteringen område. Främjande av jämställdhet och förbättring av kvinnornas ställning är genomgående viktiga teman för Finlands insatser i Afghanistan. Utrikesutskottet anser det vara motiverat att Finland gör en samlad insats för krishanteringen och stabiliseringen i Afghanistan.

Utskottet påpekar att Afghanistan har kommit att bli det viktigaste enskilda mållandet för Finlands krishanteringsdeltagande och utvecklingssamarbete. Det vore motiverat att statsrådets redogörelser och utredningar om Afghanistan i fortsättningen innehåller en utvärdering av krishanteringen och utvecklingssamarbetets genomslag. Krishanteringens effekter, inklusive genomförandet av resolution 1325, bör också i fråga om andra operationer utvärderas i halvårsöversikterna över krishanteringen. Genom en regelbunden utvärdering av effekterna kan man vid behov göra omprioriteringar inom krishanteringen allt efter hur situationen utvecklas.

Utrikesutskottet noterar utifrån inkommen utredning att Finlands deltagande i den militära krishanteringen minskat till ca 500 soldater och att det enligt de gällande planerna kommer att minska till ca 250 soldater före 2011. Det är viktigt att Finland även fortsättningsvis deltar aktivt i militär krishantering, inklusive FN-ledda insatser, i enlighet med riktlinjerna i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen. Under de närmaste åren kommer Isafinsatsen och EU:s snabbinsatsstyrka (första halvåret 2011) att vara de viktigaste formerna för Finlands deltagande i militär krishantering. Inga beslut om Finlands deltagande i krishantering får fattas utan att man också bedömer var och i vilken typ av uppgifter våra begränsade resurser utnyttjas mest effektivt.

Utvecklingssamarbete

För Finlands egentliga utvecklingssamarbete i Afghanistan finns det 10,3 miljoner euro disponibelt för 2010, medan den bredare finansieringen av utvecklingsbiståndet uppgår till 14,6 miljoner euro. Den viktigaste finansieringskanalen i utvecklingssamarbetet är Världsbankens fond för återuppbyggnad av Afghanistan (ARTF). Av Finlands bidrag till fonden kommer 75 procent att allokeras till fonder som stöder landsbygdsutveckling, kvinnornas ställning, demokrati och småföretagare och 25 procent till löneutgifter för tjänstemän och lärare. Andra viktiga program är polisfonden, som förvaltas av FN:s utvecklingsprogram (UNDP), drogbekämpningsprogrammet, som förvaltas av FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå (UNODC), och den afghanska människorättsorganisationen AIHRC.

Som en ny prioritering planerar Finland att 2010 i samarbete med Sverige effektivisera de civila insatserna och utvecklingssamarbetet inom den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-i-Sharif-området (PRT MeS). Finlands ambition är att tilldela området sammanlagt ca 2,55 miljoner euro, som utgör ca 25 procent av totalfinansieringen för Finlands egentliga utvecklingssamarbete. Vidare utreds möjligheterna att på medellång sikt starta bilaterala samarbetsprojekt inom utbildningssektorn, skogssektorn och gruvsektorn.

Finländska frivilligorganisationers projekt ska också allt mera genomföras på PRT MeS-området. Också finansieringen av QIP (Quick Impact Projects) ska fortsätta. De verkställs av krishanteringsstyrkorna. Utrikesutskottet anser i likhet med försvarsutskottet (FsUU 1/2010 rd) att dessa snabbinsatsprojekt fungerar som en förtroendeskapande faktor mellan krishanteringsstyrkan och lokalbefolkningen. De ska dock planeras och genomföras så att man beaktar frivilligorganisationernas verksamhet på området, så att förutsättningarna för att dessa organisationers verksamhet kan garanteras i möjligaste mån.

Civil krishantering

Inom den civila krishantering prioriterar Finland Europeiska unionens polisuppdrag i Afghanistan (Eupol Afghanistan), som är inriktat på att stödja polisen och rättsstatsutvecklingen genom utbildning och mentorering. Finlands nuvarande deltagandenivå gör landet till det näst största deltagarlandet, och målet är att nivån ska bli drygt 30. Dessutom siktar Finland på att öka antalet finländska experter som är aktiva i norra Afghanistan.

Finland har utstationerat en människorättsexpert på byrån för EU:s särskilda representant i Kabul, och vidare utreder man möjligheten att bidra med experter till Förenta nationernas biståndsuppdrag i Afghanistan (Unama). De beräknade årliga utgifterna för civil krishantering uppgår till ca 4 miljoner euro vid en insats på 35 experter.

Också den samarbetsutbildning för poliser och åklagare i Afghanistan som Krishanteringscentret (CMC Finland) genomför i samarbete med Eupol Afghanistan med medel för utvecklingssamarbete hör nära ihop med den civila krishantering. Enligt uppgift har erfarenheterna av pilotfasen hittills varit goda. Det är motiverat att fortsätta med utbildningen efter pilotfasen och att den utvidgas från centralförvaltningen till provinserna.

Utskottet har konsekvent framhållit (UtUU 3/2004 rd, UtUU 10/2005 rd, UtUB 1/2007 rd, UtUU 3/2007 rd, UtUB 11/2007 rd och UtUU 1/2008 rd) att anslagen till civil krishantering inte står i rätt proportion till de faktiska behoven. I den nationella strategin för civil krishantering konstateras det med tanke på ett utvidgat deltagande att målet är att göra det möjligt att öka antalet finländska experter som sänds ut på civila krishanteringssuppdrag till en miniminivå på minst 150 experter. Detta kräver att anslaget ökas och att den nationella beredskapen, inklusive polisens beredskap och utbildningen, utvecklas i samma mån, eftersom deltagandet inte kan ökas hållbart utan tillräcklig nationell beredskap.

Militär krishantering

Finland har deltagit i Isafinsatsen sedan 2002. Finlands första Isaftrupp på omkring 50 soldater bestod av specialister på civil-militär samverkan (Cimic) och sambandsofficerare. Verksamheten koncentrerades främst till Kabul. Finlands deltagande i Isafoperationen har därefter gradvis utvidgats och utvecklats i enlighet med riktlinjer från republikens president och statsrådet. Beslutet att koncentrera trupperna till den svenskledda regionala återuppbyggnadsenheten (PRT MeS) fattades i februari 2007, då man också övervägde att Finland skulle överta ansvaret för ledningen av PRT. Beslutet om att delta i utbildningen av de afghanska stridskrafterna genom de operativa utbildnings- och samverkansgrupperna (OMLT, Operational Mentoring and Liaison Team) fattades i november 2007. Finland deltog i stödåtgärderna inom ramen för Isafinsatsen i syfte att ordna val i Afghanistan 2009 genom en temporär förstärkning av den finländska krishanteringsstyrkan.

Isaf fungerar med bemyndigande enligt VII kap. i FN-stadgan. Med andra ord har Isaf rätt till omfattande bruk av maktmedel för att återställa fred och förväntas använda de metoder som krävs för att fullgöra sitt uppdrag. Det rör sig om en sådan grundläggande fullmakt för 2000-talets militära krishanteringsinsatser som dess insatser i regel bygger på. Uppdraget går ut på att utveckla och stödja centralförvaltningen och säkerhetssektorn i Afghanistan och att skapa säkra förhållanden för bistånd och återuppbyggnad. Tilläggsresurser har hela tiden allokerats till de regionala återuppbyggnadsenheterna, men dessutom också för utveckling av landets stridskrafter och polis.

För tillfället har Finland omkring 120 soldater i Isafinsatsen, och enligt de beslut som fattas kan högst 145 soldater delta. De finländska fredsbevararna tjänstgör huvudsakligen inom den svenskledda återuppbyggnadsenheten. Dessutom finns det finländare i stabsuppgifter och i utbildningsuppgifter inom de operativa utbildnings- och samverkansgrupperna (OMLT). För närvarande deltar 11 finländare i OMLT-uppdrag, och enligt redogörelsen är strävan att

så fort som möjligt uppnå en styrka på 30 utbildare i enlighet med de tidigare politiska riktlinjerna.

Ett nytt förslag i redogörelsen är att tillfälligt öka den finländska krishanteringsstyrkan med cirka 50 soldater, så att den totala personalstyrkan i början av 2011 är högst 195 soldater. Det är meningen att man ska övergå till kompaniorganisation, vilket ger möjlighet till effektivare samarbete med de afghanska myndigheterna. En sådan förändring innebär att verksamhetsmodellen med de militära observationsgrupperna på sex personer (MOT, Mobile Observation Team) kommer att frångås 2010. Det nya arrangemanget antas inte bara ge bättre samverkanskapacitet, utan också förbättra den finländska truppens egenskydd och situationsmedvetenhet. Enligt uppgift kommer den praktiska verksamheten i fortsättningen närmast att vara gemensamma operationer med landets militära styrkor och polis, vilket skapar förutsättningar för överföring av ansvaret till landets säkerhetsmyndigheter.

Enligt redogörelsen kan mentorverksamhet och samverkan med de lokala myndigheterna också bidra till en ökad risk för finländska soldater att bli föremål för attacker mot lokala militärer och poliser. Risknivån förväntas ändå inte i detta avseende stiga i betydande grad, eftersom de gemensamma operationerna med den afghanska armén och polisen redan 2009 ökade avsevärt. Utrikesutskottet instämmer i ståndpunkterna i försvarsutskottets utlåtande (FsUU 1/2010 rd) i fråga om att beredskapsutbildningen vid Björneborgs brigad fyller sin funktion väl och att kontraktet bygger på frivillighet samt i fråga om principerna att kombinera äldre och mer erfarna reservisters kompetens med yngre reservisters kompetens och i fråga om truppernas utrustning. Utskottet vill i likhet med försvarsutskottet påskynda att de finländska trupperna får tillgång till bepansrade fordon (RG-32 och Sisu XA 203) i tillräcklig mängd.

I det norra området spelar ledarstaten Tyskland en central roll i planeringen av hur säkerhetsansvaret ska överföras. Planeringen täcker

utvecklingen av verksamheten i hela norra området, och i det sammanhanget ska även truppernas sammansättning och aktionsområden ses över. Utvecklingen av verksamheten inom den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-i-Sharif-området (PRT MeS) planeras närmare under svensk ledning. Ett planeringsalternativ som har tagits upp när det gäller att omorganisera PRT-verksamheten och att stärka den regionala närvaron är att stärka de finländska trupperna i provinsen Samanga, där Sverige enligt redogörelsen har planerat att bygga en ny bas. Utrikesutskottet förutsätter att statsrådet lämnar utskottet en tilläggsutredning om vilka uppgifter den finländska krishanteringsstyrkan ska ha efter planeringsfasen och var den kommer att befinna sig.

Utrikesutskottet understryker i likhet med försvarsutskottet (FsUU 1/2010 rd) hur viktigt det är att förbättra samarbetet med Sverige och Norge. Inom den nordiska referensramen är den bärande tanken bakom truppinsatser i hög grad överensstämmande, vilket är viktigt bland annat för att minimera skadorna bland civilbefolkningen och de farliga situationerna för trupperna. Utskottet konstaterar att det koncept som PRT MeS följer och där man eftersträvar aktiv samverkan med lokalbefolkningen är den enda möjliga vägen om man vill att civilbefolkningen ska stödja Isafstyrkan även i fortsättningen.

Ett internationellt tidtabellsmål har nu ställts upp för överföringen av säkerhetsansvaret, och detta mål måste också beaktas när Finlands deltagande planeras nationellt. Det är viktigt att riksdagen regelbundet informeras om Isafinsatsens förlopp i enlighet med redogörelsen. Finlands samlade deltagande i Isaf och nivån på den militära insatsen, inklusive den aktuella tillfälliga förstärkningen, analyseras i halvårsöversikterna över krishanteringen. Den översyn som görs i slutet av 2011 ska särskilt beakta framstegen med att överföra ansvaret till afghanerna och det internationella samfundets starka strävan att gradvis minska det militära deltagandet i krishanteringen i Afghanistan.

Nationellt beslutsfattande

Enligt lagen om militär krishantering är det i varje enskilt fall republikens president som fattar beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering utifrån statsrådets förslag till avgörande. Om förslaget till avgörande i enlighet med 3 § 1 mom. i den lagen gäller ett militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag, ska statsrådet innan förslaget till avgörande läggs fram höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken. Ett exempel som detaljmotiveringen till den lagen nämner som militärt särskilt krävande är deltagandet i Isafin-satsen.

Utrikesutskottet konstaterar att man i den föreliggande redogörelsen föreslår att Finlands deltagande ändras genom en tillfällig ökning av styrkan. Med hänsyn till uppdraget, riskerna och insatstruppen anser utrikesutskottet utifrån inkommen utredning att redogörelseförfarandet är motiverat.

Helsingfors den 25 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
vordf. Markku Laukkanen /cent
medl. Antti Kaikkonen /cent
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /saml
Timo Kaunisto /cent
Kimmo Kiljunen /sd
Johannes Koskinen /sd

Sekreterare var

utskottsråd O-P Jalonen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner med anledning av redogörelsen följande ställningstagande:

1. Riksdagen godtar att de finländska trupperna förstärks tillfälligt, men förutsätter att statsrådet genom en utredning till utrikesutskottet kompletterar informationen om den finländska styrkans uppgifter och placering efter planeringsfasen.

2. Riksdagen förutsätter att statsrådet i fortsättningen inkluderar en bedömning av vilka effekter krishanteringen har i de redogörelser och utredningar som gäller pågående krishanteringsoperationer.

Annika Lapintie /vänst
Elisabeth Naucclér /sv
Aila Paloniemi /cent
Pekka Ravi /saml
Ben Zyskowicz /saml
ers. Erkki Tuomioja /sd
Kimmo Sasi /saml.

RESERVATION

Motivering

Vänsterförbundets riksdagsgrupp godtar inte att fler finländska soldater sänds ut till Afghanistan, utan förutsätter att Finlands insats blir en civilinsats som stöder landets återuppbyggnad.

Det tog regeringen flera år lämna riksdagen en redogörelse efter det att Isafinsatsen inleddes i början av 2002. Först år 2007 gavs riksdagen tillfälle att granska operationen och läget i Afghanistan. Vi hade krävt en redogörelse upprepade gånger innan det, eftersom vi fann situationen oroande.

I vår reservation till utrikesutskottets betänkande med anledning av redogörelsen i november 2007 förde vi fram våra farhågor. I den reservationen framfördes det att Vänsterförbundets riksdagsgrupp redan en längre tid med oro hade noterat att utvecklingen i Afghanistan inte alls har gått i positiv riktning, dvs. att förhållandena i landet skulle stabiliseras, demokratiska institutioner inrättas, ekonomin repa sig och folkets välbefinnande öka.

Säkerheten i Afghanistan har efter det försämrats ytterligare och förväntningarna på Isafinsatsen har rasat. Den avsatta talibanrörelsen styr nu över mer än hälften av landet. Den korrumpierade afghanska regeringen har ett svagt grepp också på de områden där talibanerna inte har någon betydande ställning. Man har inte lyckats avvärja krigsherrarnas och stamledarnas väpnade trupper. Osäkerheten är ett hinder för återuppbyggnad, och den ökar såväl arbetslösheten som stödet för de grupper som konkurrerar om makten med regeringen.

Förenta staternas mål i Afghanistan har i första hand varit att vinna kriget mot terrorismen. När krigshandlingarna tar den största uppmärksamheten räcker inte resurserna till för att utveckla en faktiskt självständig afghansk förvaltning eller att bygga upp landet på nytt.

Även i denna redogörelse måste man erkänna att säkerhetsläget i Afghanistan försvagats sam-

tidigt som man inte kan peka på några möjligheter till att vända situationen till det bättre.

Ändå föreslår regeringen att Finland åter en gång ska öka den militära närvaron i Afghanistan, denna gång från 120 soldater till 195 soldater. Dessutom kan det gå så att man redan i år ber Finland om ytterligare militära insatser med förväntningen att säkerheten måste garanteras under höstens eventuella parlamentsval.

Vänsterförbundets riksdagsgrupp ställer sig negativt till den föreslagna truppförstärkningen. Finland har ingen anledning att dras med allt djupare i det afghanska inbördeskriget. Fler finländska militärer utgör ingen lösning på säkerhets- och utvecklingsläget i Afghanistan. Nyckeln till problemet står att finna i andra åtgärder än de militära. Detta har inte bara Vänsterförbundet slagit fast, utan även flera att de sakkunniga som utskottet hört.

Nyhetsbyråerna rapporterar nästan dagligen om nya civila offer som Förenta staternas och Natos styrkor hela tiden orsakar med sin upprepade, slumpmässiga och oproportionerliga användning av militära maktmedel. Med nya civila offer ökar folkets vrede mot de utländska trupperna ännu mer.

De utländska trupperna måste dras bort från Afghanistan. Landets medborgare måste själva få bestämma om sitt öde och sin framtid. De utländska truppernas närvaro leder bara till att inbördeskriget trappas upp. Det internationella samfundet har misslyckats med att leverera det civila bistånd som Afghanistan redan i många år lovats. Biståndet är bara en bråkdel av det utlovade.

Finland ska vara med och främja fred och stabilitet på allvar genom att stödja uppbyggnaden av ett civilt samhälle och bidra till en dialog mellan landets regering och rebellerna. Det kan bara ett sådant land göra som inte själv deltar i krigsoperationer eller stöder dem.

Vänsterförbundets riksdagsgrupp anser att Finlands nuvarande militära operation i Afga-

nistan måste förvandlas till en civil insats som stöder landets återuppbyggnad. Afghanistan behöver fler skolor och vårdcentraler, inte mer vapen eller utländska trupper. Här kan frivilligorganisationerna göra en betydande insats.

Förslag

Jag föreslår således som ställningstagande

att riksdagen inte godtar att Finland ökar sin militära insats i Afghanistan.

Dessutom förutsätter riksdagen att statsrådet skyndsamt tar fram en plan för hur Finlands deltagande kan ändras till en civil insats som stöder en återuppbyggnad av Afghanistan och hur de finländska soldaterna helt dras tillbaka från Afghanistan.

Helsingfors den 25 mars 2010

Annika Lapintie /vänst