

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2008 rd

Statsrådets utredning om Finlands stöd för ett stabilare Afghanistan

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens utrikesutskott mottog den 20 december 2007 enligt 97 § 1 mom. i grundlagen statsrådets utredning om Finlands stöd för ett stabilare Afghanistan (USP 19/2007 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Ilkka Kanerva
- understatssekreterare Markus Lyra, avdelningschef Elina Kalkku, avdelningschef Ritva Koukku-Ronde, biträdande avdelningschef Anu Laamanen, enhetschef Mikko Kinnunen och ambassadråd Valtteri Hirvonen, utrikesministeriet
- kanslichef Kari Rimpä och försvarsråd Mari Eteläpää, försvarsministeriet

- konsultativ tjänsteman Esa Vanonen, inrikesministeriet
- överste Esa Pulkkinen, Huvudstaben
- direktör Ari Kerkkänen, Krishanteringscentret
- direktör för internationellt bistånd Kalle Löövi, Finlands Röda Kors
- ombudsman Antti Pentikäinen, Kyrkans utlandshjälp
- projektforskare Tanja Viikki, Freds- och konfliktforskningscentret TAPRI
- ombudsman Laura Lodenius, Finlands Fredsförbund — FN-föreningen rf
- ombudsman Kalle Liesinen, Crisis Management Initiative - CMI
- magister i samhällsvetenskaper Oskari Eronen.

UTREDNINGEN

Utredningen är en beskrivning av Finlands metoder för att stärka sitt samlade stöd för att stabilisera situationen i Afghanistan. Utredningen lämnas till riksdagen på begäran av utrikesutskottet (betänkande UtUB 1/2007 rd) om regeringens åtgärdsberättelse 2006). Analysen täcker in Finlands krishanteringsinsats, materiella stöd, utvecklingssamarbete och humanitära bistånd. I utredningen beakta det att en redogörelse för operation ISAF (International Security Assistan-

ce Force) lämnades till riksdagen den 1 november 2007.

Afghanistan behöver det internationella samfundets långsiktiga och breda stöd, som omfattar insatser för att stabilisera och återuppbygga landet. Meningen är att Afghanistan så småningom ska ta över ett större ansvar för sin egen utveckling, och på medellång sikt förväntas landet ha kapacitet att svara för både den yttre och den inre säkerheten. Det är det enda sättet att främja

en hållbar utveckling och ekonomisk tillväxt. Krishantering och en reform av säkerhetssektorn har nära samband med respekt för de mänskliga rättigheterna, en starkare rättsstat, en fungerande förvaltning och ett mer utvecklat civilt samhälle. Afghanistanens utvecklingsambitioner spelar en central roll för att stabilisera det politiska systemet och höja säkerheten i landet. Att stödja demokratiska institutioner och ett flerpartisystem är en fråga med hög prioritet. Internationella krishanteringsstyrkor kan inte lämna Afghanistan förrän det har skett en utveckling på alla områden.

Gemensamma internationella samarbetsinsatser ger sannolikt det bästa resultatet i den krävande situationen i Afghanistan. Finland kanaliserar sitt stöd till Afghanistan genom Förenta Nationerna och dess fackorgan, Europeiska unionen, Nato, Världsbanken och andra plurilaterala aktiviteter. Finland arbetar för en närmare samordning av olika aktörer.

Finland vill göra en effektivare insats för att stabilisera läget i Afghanistan genom att delta i militär och civil krishantering och i att återuppbygga landet genom utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Viktiga mål på vägen är att begränsa opiumproduktionen och opiumexporten och att stödja alternativa näringar i Afghanistan.

Finland deltar i krishantering i Afghanistan i nära samarbete med sina nordiska partner. Man försöker åstadkomma bättre resultat och genomslag med bättre samordning och större synergi i den militära och civila krishanteringen. Det ska utredas om Finland kan förstärka sin insats i den regionala återuppbyggnadsgruppen (PRT, Provincial Reconstruction Team) i Mazar-i-Sharif, inbegripet ett alternerande ledningsansvar för gruppen med Sverige. De civila funktionerna i PRT ska förstärkas. Ambitionen är att stödja en utveckling av säkerhetssektorn och den lokala förvaltningen, och samtidigt arbeta för att genomföra Afghanistanens nationella utvecklingsstrategi (ANDS, Afghanistan National Development Strategy). I förlängningen kan finländska civila experter också placeras vid andra regionala kontor inom PRT-området. En del av anslat

gen för civila projekt ska avsättas för småskaliga projekt för ökat förtroende och bättre säkerhet. Under de kommande tre åren ska 2 miljoner euro avdelas för projekt inom ramen för PRT, som Quick Impact och infrastruktur och utbildning inom säkerhetssektorn.

Finland ökar sitt stöd för en reform av det afghanska försvaret och förbereder sig för medverkan i operativa utbildnings- och samverkansgrupper (OMLT, Operational Mentoring and Liaison Teams), som ska hjälpa till att utveckla den nationella armén. Det betyder ett tillskott på cirka 10 personer för ISAF. Finland har erbjudit den afghanska försvarsmakten materiellt stöd i form av signalanläggningar och fältlaggregat. Det ska utredas om det går att lämna mer materiellt bistånd. Man vill också stärka den afghanska säkerhetssektorn genom internationella fonder. Finland stöder Natos Trust Fund-projekt i Afghanistan. Att stabilisera Afghanistan är ett led i Finlands aktiva partnerskapssamarbete med Nato.

En finländsk fredsbevarare omkom i maj 2007 i ett bombattentat i landskapet Faryab. I tillslaget omkom också en afghan och fyra norrmän skadades. Sju personer dömdes för dådet, men president Karzai benådade fem av dem i oktober. Finland sände den 27 november 2007 en not till Afghanistan och krävde en redogörelse för varför de som dömts för att ha dödat den finländska fredsbevararen hade befriats. Finland och ISAF sägs vara välkomna att delta i en utredning av fallet. Finland undersöker frågan i nära samarbete med Norge.

Finland deltar med en betydande insats i EU:s polisoperation EUPOL (EU Police Mission in Afghanistan) för att utveckla det afghanska polisväsendet och straffrättsliga systemet. Finland har bidragit till de gemensamma kostnaderna för operationen med 327 000 euro och ytterligare 500 000 euro för att förbättra säkerheten i operationen. Det ska utredas om ett ökat deltagande i operationen är möjligt. Finland vill försäkra sig om att det finns adekvat expertis på mänskliga rättigheter och jämställdhetsfrågor och har sänt en expert på området till EU:s särskilda representants kontor i Kabul. Finland bidrar med po-

lisutbildare till Nato—Rysslandsrådets utbildningsprojekt mot narkotika. Vidare är Finland med om att förbättra gränsbevakningskapaciteten i Afghanistan genom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och har donerat 580 000 euro till två OSSE-projekt för att förbättra gränsförvaltningen i Afghanistans grannland Tadjikistan. Finland undersöker hur man ska kunna stödja den afghanska förvaltningen genom utbildning för ledande tjänstemän.

I den fortsatta planeringen av Finlands deltagande i krishantering gäller det också att se på hur säkerhetssituationen och situationen inom bl.a. Nato, EU och FN utvecklas. På detta stadium spelar militär krishantering fortfarande en väsentlig roll, men om säkerhetssituationen förbättras i framtiden, förskjuts tyngdpunkten mot civil krishantering och utvecklingssamarbete.

Finland har i fem års tid understött Afghanistan med pengar för utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Utvecklingssamarbetet är inriktat på två huvudsektorer: 1) en god förvaltning, en rättsstat och mänskliga rättigheter med särskild tonvikt på utveckling av säkerhetssektorn och 2) landsbygdsutveckling med särskild tonvikt på stöd för näringar som kan ersätta opiumproduktionen. I återuppbyggnadsbiståndet

till Afghanistan ingår vid sidan av teman som genomsyrar hela det utvecklingspolitiska programmet också stöd för verksamhet på provins- och distriktsnivå och hänsyn till sårbara grupper. Merparten av vårt årliga bistånd på omkring 10 miljoner euro styrs över till dessa huvudsektorer. Resurserna går via internationella finansinstitut typ Världsbanken samt FN. Det humanitära biståndet kanaliseras via FN:s flyktingprogram, FN:s barnfond och Världslivsmedelsprogrammet.

För denna utredning har det tagits fram en utvärderingsrapport om Finlands utvecklingssamarbete. Enligt rapporten står vårt utvecklingssamarbete i Afghanistan både kvalitativt och kvantitativt på en hög nivå. Finansieringen bör inriktas framför allt på program för landsbygdsutveckling, på att ta fram näringar som ersätter opiumekonomin och på att förbättra kvinnors villkor. Utvärderingen antyder att det fortfarande behövs humanitärt bistånd i Afghanistan och att det helst bör kanaliseras genom Världslivsmedelsprogrammet WFP och, när det gäller minröjning, genom FN:s minprogram UNMAS.

I anknytning till stödet för Afghanistan ska det utredas om Finlands representation i Kabul bör upphöjas till ambassad med en ambassadör i spetsen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

En allmän bedömning av utredningen

Utrikesutskottet ansåg i sitt betänkande om regeringens åtgärdsberättelse 2006 att situationen i Afghanistan kräver en helhetsanalys och uppmanade regeringen att lämna en utredning eller redogörelse i frågan till riksdagen (UtUB 1/2007 rd). I samband med statsrådets redogörelse till riksdagen för Finlands deltagande i operation ISAF i Afghanistan, Finlands deltagande i EU:s militära krishanteringsoperation i Tchad och Centralafrikanska republiken (EUFOR-TCHAD/RCA) samt försättandet av en fin-

ländsk militär avdelning i hög beredskap som en del av den av Sverige, Finland, Estland, Irland och Norge uppställda EU-stridsgruppen för beredskapsperioden 1.1—30.6.2008 (SRR 2/2007 rd) fick utrikesutskottet erfarat att statsrådet kommer att lämna en separat helhetsanalys av Finlands stöd för stabiliseringen i Afghanistan före utgången av 2007.

Utredningen till utrikesutskottet är det första exemplet på en bred, förvaltningsövergripande redogörelse för Finlands krishanteringsinsatser och utvecklingssamarbete i ett annat land. Den är i sig ett bevis på hur tanken att stödja multiproblematiske krisområden har vuxit fram nationellt. Att skapa sig en samlad uppfattning om

våra mål och insatser i olika sektorer är ett ypperligt sätt att göra verksamheten effektivare. Utrikesministeriets utredning är till stor nytta både för riksdagen och de förvaltningsområden som är med om att stabilisera läget i Afghanistan.

Utrikesutskottet har den allmänna uppfattningen att det finns brister i planering, samordning och uppföljning av Finlands insatser som helhet. Bristerna bör skyndsamt rättas till för att insatserna ska bli effektivare och för att göra dem politiskt och allmänt accepterade. Finland har gjort ett långvarigt åtagande om att bidra till att stabilisera läget i Afghanistan och Afghanistan är ett prioriterat område för krishantering och finländskt utvecklingssamarbete.

Stabilisering av läget i Afghanistan

Situationen i Afghanistan

I den del av utredningen som beskriver situationen i Afghanistan lyfts den positiva utvecklingen i landet fram jämfört med situationen 2001, då där pågick ett inbördeskrig mellan Taliban och grupper som kämpade mot dem i den sovjetiska ockupationens efterdyningar. Utrikesutskottet konstaterar att det har skett en viss positiv utveckling i Afghanistan. Men det ser gärna att såväl riksdagen som medierna får en så riktig och realistisk helhetsuppfattning om situationen i Afghanistan som möjligt. Därför borde lägesbeskrivningen ha anlagt ett mer kritiskt perspektiv på säkerhetsläget, rättsstatsutvecklingen, utvecklingen av förvaltningen och problemen med den ekonomiska utvecklingen.

Bristerna i samordningen av det internationella samfundets bistånd till Afghanistan och t.ex. Natos och EU:s svårigheter att avtala om det praktiska samarbetet på politisk nivå urholkar de internationella insatsernas effektivitet. Inom den militära krishanteringen leder operation ISAF fortfarande av resursbrist, och i deltagarländerna pågår en kritisk diskussion om medverkan i operationen. Operationen har visat sig vara långvarig och ha betydande effekter för de deltagande ländernas kapacitet att delta i andra krishanteringsoperationer. I värsta fall kan de samman-

tagna effekterna göra att det internationella samfundet misslyckas med att stabilisera läget i Afghanistan.

Utskottet omfattar slutsatsen i utredningen att de fortsatta väpnade aktiviteterna är det största hotet för ett stabilt Afghanistan inom den närmaste framtiden. Säkerhetssituationen i landet uppges ha försämrats 2007. Bombattacker i början av 2008 bevisar att de väpnade aktiviteterna fortsätter, allt oftare dessutom med terroristiska förtecken och genom assymetrisk krigföring. Trots att man i Afghanistan för krig mot talibankämpar och andra väpnade grupper, har det ökade antalet civila offer också stärkt det lokala motståndet mot operation ISAF och OEF och till och med mot civil krishantering och utvecklingssamarbete. De internationella styrkornas metoder bör granskas kritiskt och därför upprepar utskottet sin tidigare ståndpunkt att Finland vid möten för de länder som ställer fram trupper för ISAF konsekvent bör ta upp frågan om hur civila offer ska undvikas (UtUB 11/2007 rd).

Utskottet kritiserar beskrivningen i utredningen om den interna situationen i Afghanistan för att inte vara tillräckligt allsidig. Det har erfarenhet att de som kämpar mot centralförvaltningen består av diverse grupperingar med bara delvis samma utgångspunkter och mål. Det är nödvändigt att beakta särdragen i det afghanska samhället för att förstå situationen. Den afghanska stats- och samhällsstrukturen är skör och utvecklade redan i ett historiskt perspektiv. Situationen har bara förvärrats av det utdragna krigandet och motsättningarna mellan olika befolkningsgrupper på grund av etnisk bakgrund, klanstruktur, opiumhandel, lokala krigsherrar och diffusa gränser.

Att stabilisera och återuppbygga Afghanistan är en utmaning för flera årtionden, med hänsyn till de ogynnsamma utgångspunkterna. En bestående stabilisering kräver enligt utskottets mening att man söker förlikning genom en politisk dialog mellan alla intresserade grupper. Det internationella samfundet bör kraftfullt backa upp den afghanska regeringens försök att få till stånd en bättre politisk dialog.

Utredningar visar att vanliga afghaners säkerhet hotas av den svaga utvecklingen mot rättsstat och god förvaltning lika väl som av väpnade aktiviteter. För att läget i Afghanistan ska stabiliseras måste medborgarna få större förtroende för att myndigheterna har kapacitet att förbättra deras livsbetingelser. Utrikesutskottet anser att kvinnor spelar en mycket viktig roll i att bygga upp demokrati och ett civilt samhälle. Det har information om att det afghanska parlamentet med tvivelaktiga argument har hindrat parlamentsledamot Malalai Joya att delta i parlamentets arbete. Kvinnor spelar som sagt en viktig roll i återuppbyggnaden av landet och den afghanska regeringen bör göra sitt yttersta för att se till att kvinnor är representerade i det parlamentariska beslutsfattandet.

Utskottet uppmärksammar den ekonomiska utvecklingen i Afghanistan. Ekonomin är på väg upp och tillväxten förväntas fortsätta under de närmaste åren. Den gynnsamma ekonomiska tillväxten skapar en god grund för att stabilisera Afghanistan. Men opiumekonomin inverkar genom sitt starka inflytande negativt på den ekonomiska och allmänna sociala utvecklingen. Arbetet mot narkotika har hittills inte gett önskat resultat. Finland bör i sin egenskap av biståndsgivarland se kritiskt på hur metoderna i denna sektor fungerar och i förekommande fall lyfta fram t.ex. högre tjänstemäns opiumkopplingar i den afghanska förvaltningen. Att ta fram alternativa näringar till odling av opiumväxter bör vara en klar prioritering i vårt utvecklingssamarbete i Afghanistan.

Utrikesutskottet har konsekvent uppmärksammat att instabiliteten har spillt över till Pakistan, där den interna obalansen har bidragit till att det i mycket snabb takt har uppstått ett stödområde för terrorism (UtUB 11/2007 rd). Det försämrade inrikespolitiska läget i Pakistan kan få allvarliga regionala konsekvenser och inverka negativt på den internationella fredan och säkerheten. Utredningen kommer enligt utskottets mening inte med tillräckligt grundliga bedömningar av vilka effekter utvecklingen i grannländerna kan få för situationen i Afghanistan och tvärtom.

För en bestående stabilisering av situationen i Afghanistan är det nödvändigt att säkerheten förbättras genom militär och civil krishantering i samråd med de afganska säkerhetsmyndigheterna, att man söker förlikning genom en politisk process och att man genom utvecklingssamarbete gör det möjligt att förbättra medborgarnas livsvillkor. Stabiliseringen kräver att det internationella samfundet gör ett långsiktigt åtagande och att afghanerna tar en ännu aktivare roll för att utveckla sitt samhälle.

Hur stabiliseringsinsatserna styrs i Afghanistan

Det internationella samfundet har som mål att stabilisera läget i Afghanistan, stödja den afghanska förvaltningen, främja rättsstatsutvecklingen och de mänskliga rättigheterna, erbjuda tekniskt bistånd och samordna biståndsuppdrag. På sikt bör målet vara att hjälpa afghanerna till självhjälp. Samtidigt bör man beakta att det samhälle som afghanerna själva vill ha inte nödvändigtvis är likadant som i väst.

Det internationella samfundets insatser baserar sig på Bonnkonventionen från 2001, som möjliggjorde ett bemyndigande från FN att upprätta internationella säkerhetsstyrkor (ISAF, International Security Assistance Force) och en biståndsmision för att bistå Afghanistan (UNAMA, UN Assistance Mission in Afghanistan). Grundvalen för samarbetet mellan Afghanistan och det internationella samfundet utgörs av Afghanistanfördraget 2006 om ägarskapet och ledarskapet för Afghanistan och den afghanska regeringens temporära utvecklingsstrategi (ANDS, Afghanistan Development Strategy). Samarbetet samordnas av Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB).

Gåvobiståndet till återuppbyggnad av Afghanistan har huvudsakligen kanaliserats till Världsbankens återuppbyggnadsfond (ARTF, Afghanistan Reconstruction Trust Fund). Ett internationellt biståndsgivarmöte i London i februari 2006 resulterade i löften om åtaganden för över 10 miljarder USD 2006—2010. Ett viktigt styrredskap för utvecklingssamarbetet är de principer för goda internationella åtaganden i

bräckliga stater och situationer som OECD:s biståndskommitté har upprättat. En av de viktigaste rekommendationerna i dokumentet är att stöd för bräckliga stater bl.a. kräver långvarigt engagemang, fortsatta biståndsinsatser, konfliktkänslighet, utveckling av och tillgång till basala tjänster för den fattiga befolkningen och framför allt statsbygge.

Ett viktigt styrredskap för försvars- och säkerhetssektorn är samarbetsprogrammet mellan Nato och Afghanistan, som undertecknades 2006 (Framework for Enduring Cooperation in Partnership). Det innehåller ett avtal om att medlemsländerna i Nato ska hjälpa Afghanistan med att reformera försvaret, upprätta försvarsinstitutioner och utveckla säkerhetssektorn.

EU är en viktig aktör i Afghanistan. EU:s samlade andel av det internationella biståndet är omkring 30 procent. EU bidrar inte bara till återuppbyggnad utan är också en betydande humanitär biståndsgivare i Afghanistan och dess närområden. EU:s Afghanistanpolitik och de områden där EU opererar angavs i en gemensam deklARATION om partnerskap 2005. I sin landstrategi för Afghanistan 2007—2013 prioriterar kommissionen landsbygdsutveckling, god förvaltning och hälsa.

Utrikesutskottet tar upp den bristande samordningen och utvecklingsbehoven i de internationella insatserna för att stabilisera Afghanistan. Stabiliseringsarbetet har en mångförgrenad styrmekanism som styr de sektorsvisa aktiviteterna på ett tillfredsställande sätt. Däremot finns det klart rum för förbättring i samordningen av militär och civil krishantering och utvecklings-samarbete. Samtidigt som den internationella samordningen behöver förbättras måste stabilisering och återuppbyggnad ges en starkare afghansk förankring. Oberoende av lokalt ägarskap har det internationella samfundet rätt och skyldighet att lyfta fram problemen med utvecklingen i Afghanistan och kräva åtgärder av landets regering för att lösa problemen.

Finland saknar ett nationellt handlingsprogram om stabilisering av Afghanistan, noterar utrikesutskottet. Ett sådant program behövs för en samlad verksamhet och bättre samordning av

olika sektorer. Vi bör fästa större vikt vid samordning i de länder där vi arbetar för stabilisering både genom utvecklingssamarbete och kris- hanteringsinsatser.

Det operativa ansvaret för stabiliseringen av Afghanistan

FN genom sina fackorganisationer och Världsbanken bär ett stort ansvar för att samordna biståndet och se till att det når fram. FN:s fackorgan är viktiga leverantörer av humanitärt bistånd. Världsbanken administrerar återuppbyggnadsfonden. FN upprättade en biståndsmission för Afghanistan (UNANA) den 28 mars 2002 genom säkerhetsrådets resolution 1401. Under den senaste tiden har det diskuterats i ett internationellt sammanhang om FN och Nato skulle kunna stärka sitt samarbete genom att utse en och samma person att representera FN:s generalsekretäre och Nato.

Den Natoleda operationen ISAF har mandat från FN. Med befogenheter direkt ur kapitel VII i stadgan förutsätts den tillgripa alla nödvändiga metoder för att fullgöra sitt uppdrag. Operationen ska utveckla och stödja den afghanska centralförvaltningen och säkerhetssektorn och skapa en säker omgivning för bistånds- och återuppbyggnadsarbete. Nato tog ledningsansvar för operationen 2003 och byggde ut den så att den 2006 omfattade hela landet. ISAF bär numera huvudansvaret för insatser mot väpnade grupper i Afghanistan. Stödet för de afghanska säkerhetsmyndigheterna, inte minst armén, har stegvis blivit en allt viktigare del av Natos aktiviteter i Afghanistan. På senare tid har tyngdpunkten i den multinationella operationen OEF (Operation Enduring Freedom) i allt högre grad förskjutits mot stödjande av en reform av säkerhetssektorn, men den har fortfarande kvar en del antiterroristiska uppdrag.

EU:s civila krishanteringsoperation EUPOL i Afghanistan startade i juni 2007 och ska ha uppnått full styrka på 205 man i mars 2008. EUPOL:s uppgift är att stärka de afghanska myndigheternas ansvar för att utveckla polisväsendet med respekt för internationella standarder, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter.

Operationen är till sin natur rådgivande och den saknar verkställande uppgifter. Nato och EU har inte sinsemellan avtalat om stöd för EUPOL, varken när det gäller informationsutbyte, säkerhet eller logistik. Hittills har det avtalats bilateralt om stöd mellan ledarstaterna i PRT och EUPOL. EU-kommissionen arbetar för att genomföra ett program för att reformera det afghanska rättsväsendet (EC Justice Programme).

OSSE har hittills kommit med ett blygsamt bidrag till att stabilisera läget i Afghanistan. Inom organisationen diskuteras möjligheten att starta ny fältverksamhet i Centralasien. Utskottet har erfarit att OSSE har planer på att börja utveckla gränskontrollen och förvaltningen i Centralasien och Afghanistan, framför allt genom att utbilda myndigheter.

Frivilligorganisationer spelar en viktig roll i stabiliseringen av Afghanistan. En del organisationer har redan länge varit verksamma i landet, andra också under talibanregimen, som var mycket svår med tanke på biståndsarbete. Säkerhetssituationen gör det för tillfället mycket svårt för frivilligorganisationer att verka i landet. Enbart det att organisationerna kanske försöker förbättra kvinnors sociala villkor och öka utbildningen för flickor gör dem till måltavlor för islamisternas angrepp. En del av motståndsrörelsen tenderar att rikta in sina angrepp på frivilligorganisationernas kontor också därför att de är mer sårbara än militära objekt.

Internationella aktiviteter måste samordnas bättre för att de ska få större genomslag. Finland bör aktivt arbeta för en bättre samordning av internationella insatser, inte minst för att stärka FN:s roll och möjliggöra en samordning av Nato och EU på politisk nivå. Frivilligorganisationerna måste få säkrare verksamhetsbetingelser. För att göra rum för humanitära insatser måste det till samordning och gehör för organisationernas synpunkter i planeringen av övriga insatser.

Finlands medverkan i stabiliseringen av Afghanistan

Militär krishantering

Den del av utredningen som gäller deltagande i operation ISAF bygger på statsrådets breda redogörelse om militär krishantering, som lämnades till riksdagen i november 2007 (SRR 2/2007 rd). I redogörelsen föreslås det att Finland ska utvidga sitt militära deltagande genom att ställa fram utbildare för den afghanska armén (OMLT, Operational Mentoring and Liaison Teams). Utrikesutskottet konstaterade i sitt betänkande om redogörelsen (UtUB 11/2007 rd) att medverkan i OMLT måste tolkas som att väsentliga förändringar i de uppgifter som ålagts en finländsk krishanteringsstyrka planerats under operationens förlopp på det sätt som avses i 3 § i lagen om militär krishantering. Utskottet framhöll att redogörelsen i denna mening kunde anses innebära att riksdagen blivit hörd på det sätt som föreskrivs i 3 § 2 mom. i lagen och att statsrådet utifrån detta kan lägga fram ett förslag till avgörande för republikens president om att skicka ut OMLT-personal. Vidare menade utskottet att redogörelsen inte kunde anses som det slag av hörande enligt 3 § som skulle motivera att regeringen lägger fram ett förslag till avgörande för republikens president om en betydande utvidgning av Finlands medverkan i PRT. Republikens president fattade den 8 februari 2008 beslut om att Finland kommer att bidra med 10 utbildare till utbildningen av den afghanska armén.

Stödet för den afghanska armén gör det på sikt möjligt att stegvis trappa ner den internationella militära närvaron i landet. OMLT-grupperna anges som ISAF:s kritiska bristområde och därmed är Finlands extra satsning rätt riktad.

Utrikesutskottet noterar att Sverige och Danmark överväger en ökad militär insats inom en nära framtid. Sverige har 340 soldater i Afghanistan och har också ett riksdagsmandat att höja antalet till 600 om det behövs. Sverige överväger vederligen att sätta in flera mannar i början av 2009. Danmark har 450 soldater i Afghanistan och förväntas öka antalet till ca 650 inom 2008. Norges totala styrka är omkring 500 man

och landet har ledningsansvar för PRT i Maimana.

Enligt utredningen ska Finland klarlägga möjligheterna att förstärka sin insats i PRT. Man överväger en utvidgning av insatsen i riktning mot ledaransvar för PRT eller att inrätta ett regionalt rådgivningsteam (PAT, Provincial Advisory Team) under PRT. Experter som utskottet hört hävdar att diskussionerna med Sverige om rotation i ledningen av PRT i Mazar-i-Sharif tills vidare inte har gett resultat och att Sverige står i begrepp att sätta in mer militärpersonal i PRT.

Ledningsansvaret för PRT kräver enligt vad utskottet har erfarit betydande extra militär och civil personal, en avsevärd ekonomisk tilläggsinsats och en ambassad med en ambassadör i spetsen i Kabul. Ledarstaten svarar i sista hand för att PRT och t.ex. transporter fungerar. Innan de slutliga besluten fattas om att ta över ledningsansvaret för PRT eller om att inrätta en regional rådgivningsgrupp (PAT) krävs det en omsorgsfull och tväsektoriell analys.

Utrikesutskottet efterlyser en allmän strategi för Finlands deltagande i militär krishantering i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse som statsrådet har under arbete. De samlade nuvarande resurserna för militär krishantering ger Finland högst begränsade möjligheter att ens överväga en ökad insats i ISAF. I framtida planer för militär medverkan måste man bestämma hur Finlands insats i Afghanistan effektivt ska kunna integreras i militär krishantering i ett bredare sammanhang.

Utrikesutskottet träffade Afghanistans utrikesminister Rangin Dardar Spanta under dennes besök i Finland 28—29 februari 2008 och uttryckte sitt missnöje med att de som befunnits skyldiga till ett bombattentat mot ISAF i maj 2007, där en finsk fredsbevarare omkom, har befriats på order av Afghanistans president Hamid Karzai. Utrikesministern förklarade att det fria beslutet berodde på spänningar mellan olika klaner, men han försäkrade att rättsprocessen fortsätter. Det är viktigt att den svenska regeringen bevakar situationen och i förekommande fall sätter press på den afghanska regeringen för att gripa och lagföra attentatsmännen.

Civil krishantering

Finlands civila krishanteringsinsats i Afghanistan är uppbyggd kring en grupp civila experter (4 + 2 temporära utbildare) under PRT med utveckling av säkerhetssektorn som specialitet, experter (8 eller 10) inom EU:s polisoperation (EUPOL) och finansiellt stöd för PRT och operation EUPOL. Man överväger dessutom att avdela personal (3) för ett narkotikautbildningsprojekt inom ramen för Nato-Rysslandsrådet, ett OSSE-projekt för förbättring av gränskontrollkapaciteten i Tadjikistan (2 experter + finansiering) och experter för att utveckla den afghanska civila luftfartssektorn.

Ett utbildningsprogram för samarbetet mellan polis och åklagare i Afghanistan är en ny och betydelsefull form av civil krishantering. Rättsväsendet och åklagarväsendet har hamnat i skuggan av insatserna för att utveckla polisväsendet. Programmet går ut på att 100 afghanska myndigheter under fem års tid ska få utbildning i goda arbetsmetoder utifrån den finländska modellen för polis-åklagarsamarbete. De utbildade myndigheterna ska sedan hjälpa till att ta fram en egen arbetsmodell som är anpassad till afghanska förhållanden och fungera som mentorer inom sina egna områden. Utbildningen ska genomföras av Krishanteringscentret i Kuopio i samråd med inrikesministeriet, utrikesministeriet och riksåklagarämbetet.

Utrikesutskottet anser att temat för utbildningsprogrammet för polis-åklagarsamarbete är ett bra val och att det kompletterar reformen av den afghanska polissektorn. Projektet är temporärt och kostnadseffekterna går att beräkna. Det ger också den finländska insatsen i civil krishantering ett större och konkret mätbart genomslag. Det är ett problem att det internationella samfundet och Afghanistan inte har lyckats nå ett avtal om ett samordnat och tydligt program för utveckling av central- och lokalförvaltningen, inbegripet rättsväsendet. Utan ett sådant program är det fullt möjligt att utbildningsprogrammet för polis-åklagarsamarbete bara blir ett enstaka löstryckt utbildningstillfälle.

Projektet för utbildning i samarbete mellan polis och åklagare är i sig ett bra bevis på ett

lyckat utspel från Krishanteringscentret i Kuopio. Så vitt utskottet vet har myndighetssamarbetet för att utveckla centret varit bra. I den förestående strategin för civil krishantering skulle det sitta bra med en utredning om huruvida styrningen av centret fungerar effektivt på ministerienivå och under vilket ministerium centralen lämpligen borde sortera.

Utrikesutskottet uppmärksammar de snäva ramarna som Finlands insatser i civil krishantering har att utvidga sig i. Den finansiella ramen är omkring 14 miljoner euro och medger att cirka 120 experter per år deltar i operationer. EU:s sannolika civila krishanteringsoperation i Kosovo betyder att 50–60 finländska experter kommer att medverka, samtidigt som knappa 90 finländare deltar i andra operationer. För Afghanistan betyder detta att det inom den närmaste framtiden är svårt att öka deltagandet.

Utrikesutskottet har konsekvent framhållit (UtUU 3/2004 rd, UtUU 10/2005 rd, UtUU 1/2007 rd, UtUU 3/2007 rd, UtUB 11/2007 rd) att resurserna för civil krishantering inte står i rätt proportion till det verkliga behovet. Om anslagen inte höjs, kan Finland inte öka sin insats i civil krishantering.

Finland prioriterar PRT-aktiviteter i sin insats i krishantering, vad gäller både den civila och den militära personalen. När man planerar hur Finlands insats kan förstärkas, bör medverka i PRT utvecklas utifrån en övergripande samordning av den civila och militära krishanteringen. Civila experter i samma operation kan stödja sig på den militära komponentens service och logistik i övrigt utan att de behöver avtala om stöd mellan olika organisationers operationer.

Enligt den aktuella utredningen samverkar Finland med Sverige för att förstärka de civila insatserna i PRT i Mazar-i-Sharif. Finlands syfte är att förbättra utvecklingssamarbete som stöder PRT-insatserna och styra över en del av resurserna för civila projekt till finansiering av MOT-grupper (Mobile Observation Team) under PRT. Under de kommande tre åren ska 2 miljoner euro avsättas för PRT-projekt, närmare be-

stämt snabbverkande projekt och infrastruktur- och utbildningsprojekt inom säkerhetssektorn.

Finlands militära krishantering i Afghanistan har på grund av de knappa resurserna splittrats över flera operationer, vilket kan göra krishanteringen mindre effektiv. Utrikesutskottet noterar att det i utredningen inte anges något klart mål för vår medverkan i civil krishantering. Regeringen bör definiera ett klart mål för Finlands deltagande i civil krishantering för att styra planeringen under de närmaste åren och integrera medverkan i civil krishantering i Afghanistan i ett bredare civilt krishanteringssammanhang.

Övrigt stöd till säkerhetssektorn

Behovet av materiellt stöd till de afghanska säkerhetsmyndigheterna har upprepade gånger lyfts fram både inom FN och Nato. Vid sidan av utbildningsstöd behöver säkerhetsmyndigheterna materiellt stöd för att upprätta en verklig självständig kapacitet. Den afghanska regeringen och internationella aktörer har väddat om vapen- och materieldonationer till landets armé, gränsmyndigheter och polis. Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott har bestämt att Finland kan erbjuda den afghanska armén andra former av materielstöd än vapen.

För export av försvarsmateriel till Afghanistan krävs det från fall till fall utrikes- och säkerhetspolitisk prövning av varje enskilt land. Afghanistan finns inte på vare sig EU:s eller FN:s sanktionslistor, som är ovillkorliga hinder för export. Finlands praxis har varit att inte exportera vapen till krisområden. Det behövs tillstånd för export av försvarsmateriel. I förordning (108/1997), som utfärdats med stöd av lagen om export och transitering av försvarsmateriel, delas försvarsmaterielen in i fyra produktklasser enligt huvudrubrik: 1. vapen och vapensystem, 2. militärfordon, 3. skyddsvärn och skyddskonstruktioner och 4. militär elektronik. Statsrådet beviljar tillstånd i de fall som hör till produktklass 1 och 2 eller när exporten i övrigt är utrikes- och säkerhetspolitiskt viktig.

Utskottet har erfarit att flera medlemsstater i EU och Nato har fattat beslut om materieldona-

tioner till den afghanska regeringen. Försvarsministeriet förbereder de fortsatta åtgärder som behövs för Finlands materieldonation (signalutrustning och fältlaggregat). Finland stöder de afghanska säkerhetsmyndigheterna finansiellt i att förbättra materielsituationen genom Natos transportfond (Transportation Trust Fund) och fond för säkrare ammunitionslager (PSSM, Physical Security and Stockpile Management). Här bör Finlands finansiella stöd till fonden för humanitärt bistånd efter ISAF-operationerna (POHRF, Post-Operations Humanitarian Relief Fund) nämnas särskilt.

Utrikesutskottet anser att Finlands materiella stöd till de afghanska säkerhetsmyndigheterna är motiverat och tillstyrker Finlands övriga insatser för att upprätta en självständig kapacitet för de afghanska säkerhetsmyndigheterna.

Utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd

Enligt den aktuella utredningen är Afghanistan fortfarande nästan helt beroende av internationellt bistånd. Världsbanken och FN:s organisationer spelar en viktig roll i att samordna biståndet och se till att det kommer fram. Utifrån statistiska uppgifter från OECD/DAC 2005 tar Afghanistan upp en proportionellt större andel av Finlands utvecklingssamarbete än av Sveriges, Danmarks och EU:s samarbete i snitt. Sverige, Danmark och Norge och flera andra länder har stärkt sitt åtagande för att återuppbygga Afghanistan och meddelat att de ökar sitt bistånd. År 2007 gjorde de nordiska länderna följande biståndsåtaganden: Sverige omkring 50 miljoner euro, Norge omkring 70 miljoner euro och Danmark omkring 40 miljoner euro. Vid en internationell biståndsgivarkonferens i London åtog sig Finland utbetalningar på 50 miljoner euro 2006—2010 och därmed är Finlands finansiella bidrag till utvecklingssamarbete i Afghanistan omkring 10 miljoner euro på årsnivå.

Finlands utvecklingssamarbete i Afghanistan är inriktat på två sektorer: 1. en god förvaltning, en rättsstat och respekt för de mänskliga rättigheterna, med särskild tonvikt på utveckling av säkerhetssektorn, och 2. landsbygdsutveckling, med särskild tonvikt på stöd för näringar som

kompenserar opiumproduktionen. Omkring 90 procent av Finlands bistånd går till att ge marginaliserade områden och sårbara befolkningsgrupper tillgång till basala tjänster. Pengarna styrs huvudsakligen via internationella finansinstitut typ Världsbanken samt FN.

Finlands utvecklingssamarbete evaluerades i oktober 2007. Enligt rapporten är Finlands utvecklingsbistånd och humanitära bistånd till Afghanistan kostnadseffektivt, planmässigt, förutsägbart och mottagartillvänt. Evalueringarna fann inga större brister i Finlands biståndsprogram. Förbättringar föreslogs i informationen om biståndet, upprättandet av analyser och satsningen på uppföljning och övervakning. Enligt rapporten kan Finland gärna ta krafttag för att kräva att centralt placerade korrumpierade eller kriminella personer måste lämna sina uppdrag.

Jämfört med krishantering är målet för Finlands utvecklingssamarbete och humanitära bistånd tydligare definierat. Med avvikelse från utredningens övriga delar är greppet om utvecklingssamarbetet klart mer samlat. Finland kan gärna öka sitt finansiella bistånd till Afghanistan i den mån anslagen för utvecklingssamarbete ökar. Utskottet anser att de primära biståndsmålen, landsbygdsutvecklingsprogrammen och näringar som ersätter opiumekonomin, är rätt valda. Projekt för att förbättra kvinnors och flickors villkor bör särskilt lyftas fram.

Hur Finland kan förbättra sin insats

För Finland har medverkan i krishantering och utvecklingssamarbete hög prioritet när det gäller att stabilisera situationen i Afghanistan. Finland har i likhet med det internationella samfundet gjort ett åtagande om ett långsiktigt engagemang för att stabilisera Afghanistan. Med hänsyn till denna klara prioritering bör Finlands ambassad i Kabul omedelbart upphöjas till ambassad med stationär ambassadör. En ambassad med en ambassadör i spetsen skulle göra det mycket lättare att delta i och påverka politiska, ekonomiska och biståndsrelaterade frågor och rapportera om dem. Det i sin tur är mycket viktigt med beaktande av att Finland har satsat stort på stabilisering av läget i Afghanistan.

Finlands insats i Afghanistan har successivt antagit allt större dimensioner ju mer verksamheten i olika sektorer har utvidgats. Men utskottet erfar att verksamheten inte har utvidgats utifrån någon konsekvent eller målinriktad strategi. Det i sig förtjänstfulla och värdefulla arbete som görs inom olika förvaltningar för att stabilisera läget i Afghanistan behöver backas upp av en klar politisk styrning för att kunna ge svar bl.a. på frågor som varför Finland deltar i krishantering och återuppbyggnad i Afghanistan, vad Finland eftersträvar med sina insatser och vilka aktiviteter det lönar sig att satsa på.

I Finlands nationella insatser finns det likadana brister i planering, samordning och uppföljning som i de internationella insatserna för att stabilisera läget i Afghanistan. Utskottet anser att den bristande samordningen av internationella insatser förpliktar Finland att arbeta mer för ett samlat grepp om våra nationella insatser. Vi måste lära oss att dra nytta av erfarenheterna av operationerna i Afghanistan och på annat håll i planeringen av samlade insatser i framtida krishanteringsoperationer.

Utifrån utredningen om ett stabilare Afghanistan bör regeringen satsa på utveckling av Finlands samlade insatser för att samordna måluppställning och planering mellan olika förvaltningsområden, leda och organisera insatser och utvärdera deras effektivitet och för att förbättra utbildning och forskning i krishantering.

Mål och önskade effekter måste stå i samklang med internationellt uppställda mål. På det nationella planet bör målen för olika sektorer stödja varandra och verksamheten bör samordnas så att den kan anpassas också till snabba förändringar i ett operationsområde. Uppmärksamhet bör fästas vid att leda och organisera verksamheten, för utskottet har erfarit att uppföljningen och styrningen av t.ex. PRT-insatserna är splittrade över en lång rad enheter vid flera ministerier. Åtgärder har redan vidtagits för att för-

bättra samordningen. Utskottet vill lyfta fram lednings- och styrförhållandet mellan huvudstad och fältoperation och samarbetet mellan olika sektorer i det aktuella landet. I Afghanistan arbetar finländare inom ramen för olika internationella organisationers operationer. Samarbetet mellan dessa aktörer bör förbättras om möjligt, för parterna behöver information och stöd av varandra.

En fortlöpande utvärdering av verksamhetens effektivitet är ett väsentligt led i en övergripande krishantering. Utskottet har fått uppgift om att rapporteringen av olika verksamhetsformer i Afghanistan inte sammanställs till någon enhetlig rapport. Det är en allvarlig brist som skyndsamt bör åtgärdas.

Eventuella åtgärder för att förbättra dessa aspekter av krishantering kan bara delvis bidra till ett samlat grepp om verksamheten. Gemensam utbildning och forskning i militär och civil krishantering skulle främja en samlad krishanteringsfilosofi. Det spirande samarbetet mellan Krishanteringscentret i Kuopio, Försvarets Internationella Center, Björneborgs brigad och Försvarets högskolan bör fördjupas och utvidgas också åt andra håll.

Utrikesutskottet påpekar att det för en övergripande utveckling av Finlands krishanteringsaktiviteter behövs en nationell krishanteringsstrategi. I den bör särskilt avseende fästas vid planering, samordning och tväradministrativ uppföljning.

En stabilisering av läget i Afghanistan kräver en politisk lösning. Ett långsiktigt finländskt åtagande för krishantering i Afghanistan kräver att man ställer upp klara mål för militär och civil krishantering och utvecklingssamarbete och samordnar dem. Det är viktigt att regeringen upprättar ett särskilt landsspecifikt handlingsprogram för att styra stabiliseringen av Afghanistan.

UtUU 1/2008 rd — USP 19/2007 rd

Utlåtande

Utrikesutskottet föreslår

*att utrikesutskottet beaktar det som
sagts ovan och lägger upp en samlad*

*krishanteringsstrategi och ett hand-
lingsprogram för Afghanistan.*

Helsingfors den 5 mars 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pertti Salolainen /saml
vordf. Markku Laukkanen /cent
medl. Pekka Haavisto /gröna
Liisa Jaakonsaari /sd
Antti Kaikkonen /cent (delvis)
Antti Kalliomäki /sd
Tanja Karpela /cent
Kimmo Kiljunen /sd

Katri Komi /cent
Annika Lapintie /vänst
Elisabeth Nauclér /sv (delvis)
Heikki A. Ollila /saml
Pekka Ravi /saml
Ben Zyskowicz /saml
ers. Kimmo Sasi /saml (delvis)
Erkki Tuomioja /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonen.