

SRR 2/2011 rd

**STATSRÅDETS REDOGÖRELSE OM LÄGET I AFGHANISTAN OCH FINLANDS
STÖD I SIN HELHET, DÄRIBLAND OM DELTAGANDET I DEN MILITÄRA
KRISHANTERINGEN**

1 Inledning

Syftet med denna redogörelse är att informera riksdagen om läget i Afghanistan och Finlands stöd i sin helhet, och att höra riksdagen på det sätt som avses i 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006).

Regeringen i Afghanistan och de internationella aktörerna, däribland Finland, har vid breda internationella möten tillsammans kommit överens om hur man ska gå till väga för att främja stabilitet och utveckling i Afghanistan. Det är meningen att det afghanska samhällets utveckling ska stärkas inom de viktigaste samhällssektorerna så att landet steg för steg bättre ska kunna ta hand om sin egen utveckling, välfärd och säkerhet. Ministermötet i Kabul fastställde sommaren 2010 de tyngdpunktsområden där den afghanska regeringen med internationellt stöd ska intensifiera sitt arbete för att utveckla landet.

För att utvecklingen i Afghanistan ska gå vidare och den positiva utveckling som hittills har åstadkommit kunna tryggas, är det meningen att det internationella samfundet fortsätter att bistå landet långsiktigt. Afghanistan är ett av världens fattigaste länder. Biståndet är särskilt viktigt för att läget ska förbättras för de allra svagaste i samhället, såsom kvinnorna och flickorna. Behovet av bistånd till Afghanistan kommer emellertid att skifta karaktär så att det militära deltagandet stegvis kommer att kunna minskas och samtidigt samhällsutvecklingen i landet stärkas genom utvecklingssamarbete och civil krishantering.

Överföringen av säkerhetsansvaret innebär att den internationella närvaron märkbart minskar och därför också medför förluster för landets ekonomi. Trots att man strävar efter att utveckla ekonomin planmässigt, och särskilt gruvindustrin senare uppskattas bli den viktigaste stöttepelaren, kommer detta att ta sin tid. Under de närmast följande åren finns det risk för att den minskade internationella säkerhetsnärvaron i kombination med ett försämrat ekonomiskt läge och ett allmänt klimat av osäkerhet gör landet utsatt för avsevärda risker. De handlar bl.a. om att extremistiska rörelser kan bli starkare, att förverkligandet av de mänskliga rättigheterna och i synnerhet kvinnors och flickors ställning försämras och om ökade spänningar mellan olika folkgrupper.

Av dessa orsaker är det nödvändigt att de närmaste åren öka åtgärderna för att främja det civila samhället, jämställdheten och de mänskliga rättigheterna i landet och för att stärka den civila förvaltningen, rättssystemet, basservicen och näringarna. Afghanistans förmåga att ansvara för allmänhetens välfärd är en ytterst viktig faktor också i förbättrandet av säkerhetsläget i landet. Det är meningen att den interna försoningsprocessen i samhället samtidigt ska fortsätta och länderna i regionen fås att medverka till att förbättra säkerheten och till att integrera landet i den regionala ekonomin. De närmaste åren blir kritiska med tanke på hur det afghanska samhället ska klara utmaningarna.

Finland har deltagit i åtgärderna för stabilitet och utveckling i Afghanistan sedan 2002 genom krishantering och utvecklingssamarbete. Till dags dato har Finland gett Afghanistan ca 120 milj. euro i utvecklingshjälp och humanitärt bistånd. I fortsättningen kommer det finländska deltagandet i landet att riktas så att det på bästa sätt svarar mot de utvecklingsbehov som dagsläget i landet förutsätter och Finlands egna målsättningar.

2 Bedömning av nuläget i Afghanistan

I Afghanistan har utvecklingen inom många sektorer gått i positiv riktning. Till en del är utvecklingen betydande, till andra delar tills vidare anspråkslös. Betydande vinningar är bl.a.

den demokratiska regeringsformen och en öppen politisk diskussion, något som är typiskt för en demokrati, mediernas stora antal och relativt fria verksamhet, grundläggande förvaltningsstrukturer, att utbildningen omfattar allt flera barn, också en stor del av flickorna, samt en förbättrad hälsovård. Endast 9 % av befolkningen omfattades av hälsovården 2001, för närvarande är siffran enligt WHO ca 80 %. År 2001 gick en miljon barn i skola, nu har elevantalet stigit till närmare 8 miljoner och ca 30 % av dem är flickor. År 2001 var kvinnorna och flickorna praktiskt taget uteslagna från utbildningen och hälsovården. Också infrastrukturen i Afghanistan har blivit bättre och ekonomin har vuxit i relativt bra takt. I många städer och byar har levnadsstandarden blivit bättre för invånarna.

Å andra sidan har utvecklingen på sina håll varit anspråkslös eller rentav misslyckad, såsom i försöken att utrota narkotikaproduktionen och korruptionen. Det finns fortfarande stora brister i förvaltningen. Problemen med hur de mänskliga rättigheterna iaktas är stora och försöken att förbättra kvinnornas och flickornas ställning kompliceras av sekelgamla attityder. Det svåra säkerhetsläget på många håll i landet gör sitt till för att hindra utvecklingen. På FN:s index för mänsklig utveckling 2011 befann sig Afghanistan på 172:a plats bland inalles 187 länder. Landet besväras också av naturkatastrofer och torka. Behovet av humanitärt bistånd är fortfarande stort för att man ska kunna hjälpa de interna flyktingarna och dem som lider av hungersnöd.

Den interna utvecklingsnivån i Afghanistan växlar stort beroende på provins och område. Det finns stora lokala skillnader till exempel i den ekonomiska utvecklingen, i förvaltningen och i hälsovårdstjänsterna.

FN är verksam i Afghanistan på många olika sätt. UNAMA (UN Assistance Mission in Afghanistan) som leds av FN:s generalsekreterares särskilda representant har ett brett mandat för att bistå Afghanistan. UNAMA upprättades 2002 med en resolution av säkerhetsrådet och syftar till att bistå Afghanistan för att få till stånd bestående fred och utveckling. Mandatet förnyas årligen, det nuvarande mandatet gäller till mars 2012. UNAMA har i uppdrag att bl.a. stödja Afghanistans regering i funktioner som är centrala för landets utveckling (inkl. säkerhet, utveckling av förvaltningen och ekonomin samt regionalt samarbete). Nyckelområdena i UNAMA:s arbete är att främja de mänskliga rättigheterna, tekniskt bistånd samt samordning av det FN-ledda humanitära biståndet, återuppbyggnaden och utvecklingen. När överföringen av säkerhetsansvaret framskrider och de civila funktionerna blir viktigare är det angeläget att stärka FN:s roll.

Den politiska utvecklingen i Afghanistan har varit utmanande. Afghanistan ansvarade för första gången självständigt för parlamentsvalet som ordnades hösten 2010. Parlamentet har sedermera efter diverse svårigheter kring etablerandet och därmed förknippade dröjsmål kommit i gång med sitt arbete. Man har redan börjat förbereda sig inför presidentvalet som ska hållas 2014.

Parlamentsvalet 2010 var först det fjärde valet i landets historia i den form valen har idag. Både presidentvalet 2009 och parlamentsvalet 2010 präglades av omfattande fusk och oklarheter, men Afghanistans egna valinstitutioners förmåga och tillförlitlighet har ändå småningom blivit bättre. Den afghanska befolkningen har deltagit aktivt i olika val trots att talibanrebellerna har försökt försvåra deltagandet i valen.

Säkerhetsläget i Afghanistan har under senaste tid blivit bättre på många problematiska områden. Utvecklingen tar emellertid fortfarande små steg och är inte nödvändigtvis till alla delar oåterkallelig. Man har lyckats stabilisera områden som tidigare kontrollerats av talibaner och utvecklingen där har kommit i gång. Det har skett utveckling på många håll också i söder. Säkerhetsläget i norr är fortfarande skört, men relativt stabilt.

Det afghanska samhällets förtroende för regeringen och rättssystemet är fortfarande svagt. Förtroendet byggs bäst upp av en bättre och effektivare förvaltning som är förmögen att fungera ansvarsfullt och tillförlitligt också på nivåer av regional och lokal förvaltning. Nyckeln till att nå detta mål är att ta ansvar för allmänhetens säkerhet samt för utbildnings- och hälsovårdstjänsterna.

I och med överföringen av säkerhetsansvaret har oron och ovissheten bland allmänheten ökat inför det internationella samfundets minskade närvaro och för hurvida stödet kommer ska fortsätta. Det är ett viktigt mål att fortsätta den nationella försoningsprocessen för att öka förtroendet mellan de olika befolkningsgrupperna och för att förbättra säkerhetsläget i landet.

Regionens övriga staters agerande återspeglas starkt på säkerhetsläget i Afghanistan och på rebellaktiviteterna i landet. Här intar Pakistan en central roll. Rebellaktiviteterna utgör ett hot för stabiliteten och välfärden i bäge länder.

De internationella aktörerna har uttryckt sitt stöd för Afghanistans framtid vid flera internationella sammanträden på bred bas. Afghanistans framtid ska behandlas på ministermötet i Bonn i december 2011. Målet för mötet är att den afghanska regeringen ska bekräfta att den allt effektivare tar ansvar för landets utveckling och att det internationella samfundet samtidigt ska befästa sitt långsiktiga åtagande för utvecklingen av landet också efter 2014. Föremål för särskild uppmärksamhet under mötet är hur de grundläggande förutsättningarna för landets ekonomi ska utvecklas.

De internationella aktörerna har berett eller bereder som bäst avtalsregleringar och samarbetsstrukturer som ska stärka förtroendet i Afghanistan för att det ska vara möjligt med en positiv utveckling och ett fortsatt internationellt bistånd också efter 2014. EU har godkänt ett förhandlingsmandat för att upprätta ett avtal om partnerskap och utveckling mellan EU och Afghanistan. EU är också en stor utvecklingsfinansier i landet. Afghanistan och Indien ingick ett omfattande strategiskt partnerskapsavtal i oktober 2011. Förenta staterna, Storbritannien och Frankrike gör som bäst de sista bearbetningarna på bilaterala samarbetsavtal med Afghanistan. Också mellan Nato och Afghanistan förhandlas det om ett avtal om samarbete. Världsbanken och Internationella valutafonden är centrala aktörer i uppbyggnaden av Afghanistans statsbudget och i utvecklandet av landet.

3 Utvecklandet av Afghanistan och de finländska målsättningarna

Man måste vara realistisk när man granskar läget i Afghanistan och uppställer ambitionsnivån för utvecklingen. Utgångsläget 2002 efter att talibanregimen hade fallit var exceptionellt svår. Efter många år av krig och talibanvälde hade landets ekonomi och infrastruktur till största delen förstörts, det fanns knappt någon utbildad befolkning i landet, det fanns inga fungerande politiska eller administrativa strukturer och en stor del av befolkningen levde i ett klansamhälle efter traditionellt mönster. Mänskliga rättigheter och i synnerhet kvinnornas och flickornas rättigheter respekterades inte. Landet fungerade som bas för internationell terrorism. När talibanregimen föll flydde en del av regimen representanter till sina stödområden utanför landet, framför allt till Pakistan, och fortsatte verksamheten därifrån och utvidgade den senare igen.

Ur Afghanistans synpunkt är det avgörande att välfärden, de mänskliga rättigheterna och jämställdheten, såväl som det interna säkerhetsläget förbättras för att man ska få till stånd en hållbar utveckling. Vidare bör Afghanistan utvecklas till ett land som inte hotar den internationella eller regionala säkerheten eller i längre tidsperspektiv utgör centrum för narkotikaproduktion. Det viktiga är att demokratin blir starkare och att man i allt större utsträckning iakttar god förvaltning och rättsstatsprincipen. För att välfärden ska öka krävs det att betingelserna för den

afghanska ekonomin stärks utifrån en hållbar utveckling, och i synnerhet att det genereras närings- och arbetsplatser. Det är viktigt att Afghanistan själv får nytta av sina naturresurser och att man får igång näringsverksamhet på den grunden. Målet är ett demokratiskt styrt Afghanistan där den nationella försoningsprocessen så småningom leder till en situation där det afghanska samhället kan fokusera på gemensamma mål för landets utveckling.

Från en svår utgångspunkt sker utvecklingen långsamt, gradvis och i otakt. Också i bästa fall förstärks förvaltningen och ekonomin i landet i små steg. Centraladministrationens ställning kommer sannolikt också framöver att vara relativt skör och samverkan mellan centralförvaltningen och provinserna inte att vara problemfri.

4 Åtgärder för att utveckla Afghanistan

4.1 Afghanistans ansvar för sin egen framtid och det internationella samfundets stöd

Med tanke på utvecklingen i landet är den afghanska regeringen och myndigheterna i nyckelställning. Det är också viktigt att de internationella aktörernas stöd fortsätter i syfte att bygga upp landet och förbättra välfärden och säkerheten. Den afghanska regeringen och de afghanska myndigheterna har ansvaret för sitt lands utveckling och för att lösa problemen som hindrar utvecklingen. Detta är samtidigt en förutsättning för att de internationella aktörerna ska fortsätta med sitt stöd.

4.2 Säkerhetsläget i Afghanistan

Målet om ett förbättrat säkerhetsläge i Afghanistan kräver många slags varandra stöttande åtgärder: att utveckla den nationella armén och polisväsendet, politiska åtgärder och att förbättra verksamhetsbetingelserna i samhället överlag. Det handlar om försoningsprocessen och om regionalt samarbete samt om att stärka den afghanska regeringens funktionsförmåga och förtroende, bygga upp en god förvaltning och ekonomin, trygga de mänskliga rättigheterna och på längre sikt att rensa bort korruptionen, den narkotikabaserade ekonomin och kriminaliteten. Förutsättningen för att säkerhetsläget i landet ska bli bättre är att säkerhetsmyndigheterna är funktionsdugliga, men permanent förbättras säkerhetssituationen för allmänheten och samhället endast om samhällsförhållandena överlag förbättras och folket har kvar perspektivet på en positiv utveckling.

Personalstyrkan hos de afghanska säkerhetsmyndigheterna, den nationella armén ANA (Afghanistan National Army, ca 170 000) och polismakten ANP (Afghanistan National Police, ca 140 000) har med internationellt bistånd märkbart ökat de senaste åren. Även om det ställvis förekommer stora brister i verksamhetens kvalitet, säkerhetsmyndigheternas utbildning och utrustning samt i hur principen om mänskliga rättigheter förverkligas och korruptionen bekämpas, har utvecklingen trots allt varit snabb. Det är nödvändigt att stärka de afghanska säkerhetsmyndigheternas funktionsförmåga för att överföringen av säkerhetsansvaret ska förlöpa väl. Det kommer också att vara nödvändigt med fortsatt stöd och utbildning från de internationella aktörerna, inte endast när ansvaret för säkerheten överförs utan också efteråt.

Terrorattackerna kommer sannolikt att fortsätta. Det är i många avseenden fortfarande nödvändigt att intensifiera säkerhetsåtgärderna för att minska risken för attacker och effekten av dem. Lika viktigt är det att försöka förhindra att attackerna stöds utifrån.

4.3 Regionalt samarbete

Afghanistan ligger i skärningspunkten mellan Central- och Sydasien respektive Mellanöstern, och grannskapets stabilitet och välfärd påverkar utvecklingen i Afghanistan. Därmed får grannländernas målsättningar och ageranden stor inverkan på Afghanistans framtid. Länderna har dels konkurrerande, dels likriktade intressen. De konkurrerande strävandena är makt- eller ekonomipolitiska, medan de sammanfallande intressena bl.a. har samband med bekämpning av narkotikasmuggling, begränsning av extremiströrelsernas verksamhet eller stärkande av den ekonomiska tillväxten i regionen. Extremisttrörelserna utgör ett hot mot grannländerna, men samtidigt får rebellaktiviteterna också stöd därifrån.

En del samarbetsorganisationer är aktiva i regionen, men det har på grund av ländernas olika intressen varit svårt att få i gång ett inbördes samarbete som gynnar hela regionen. För att stabilisera och utveckla Afghanistan är det nödvändigt att länderna i regionen utvecklar sitt ekonomiska samarbete och den vägen erbjuder den afghanska utrikeshandeln möjligheter att utvecklas och transport- och energiförbindelserna att öppnas. Exempel på det är initiativet om en ”ny sidenväg”. Det är ytterst viktigt att stödet till extremisttrörelserna från grannländerna, särskilt från Pakistan, men också från iranskt territorium skärs av.

Betydande initiativ har tagits för att utveckla det regionala samarbetet i syfte att få alla grannländer delaktiga i lösandet av Afghanistans och regionens problem. På turkiskt initiativ har det bl.a. ordnats toppmöten mellan länderna i regionen. I den senaste som hölls i november i Istanbul deltog bl.a. Kina, Ryssland, Iran, Pakistan och Indien, liksom flera länder från Centralasien och Mellanöstern. Processen syftar till att stärka det ekonomiska samarbetet mellan de berörda länderna och på längre sikt också det politiska samarbetet.

Genom det regionala samarbetet har det också gjorts aktiva ansträngningar för att intensifiera relationerna mellan Afghanistan och Pakistan, i strävan att begränsa rebellaktiviteterna och stärka regionens ekonomiska förbindelser och infrastruktur. De inbördes relationerna mellan Indien och Pakistan har under senaste tid förbättrats. Om det interna läget i Pakistan försvagas försvåras också läget i Afghanistan.

4.4 Försoningsprocessen

För att främja den nationella försoningsprocessen inrättades det 2010 ett fredsråd (High Peace Council) bestående av afghanska påverkare. Rådet har knutit kontakter både inom Afghanistan och i grannländerna. Samtidigt har det förts rekognoseringar med vissa av de mest betydande rebellgrupperingarna. Förhandlingssträvandena har emellertid ännu inte lett till konkreta framsteg och snabba resultat är inte att vänta. Det handlar om en flera år lång process. Förhandlingarna försvåras av problemet med att identifiera lämpliga parter och frågan om huruvida extremisttrörelserna är redo och förmögna att föra ordnade förhandlingar samt av uppgiften att fastställa tillräckliga gemensamma mål. Det bästa sättet att lösa säkerhetsproblemen i Afghanistan vore förhandlingsvägen. Därför är det viktigt att möjligheterna att föra förhandlingar utreds så långt det går oavsett om de slutligen lyckas eller inte. Förhandlingsbemödandena stöds av den nationella försoningsprocessen och av ett ökat samarbete mellan länderna i regionen.

Lönnmordet på fredsrådets ordförande och Afghanistans tidigare president Burhanuddin Rabbani 20.9.2011 var ett bakslag för försoningsprocessen. Kontakterna har brutit och fredsrådets arbete har tills vidare gått i stå.

De internationella aktörerna har uttalat ett starkt stöd för försoningsprocessen och dess fortsättning. Senast på Kabulkonferensen 2010 har det internationella samfundet på ministernivå

uttryckt sitt stöd för den afghanska regeringens linje att förhandlingar kan föras endast med grupperingar som erkänner Afghanistans grundlag, avstår från våld och bryter alla förbindelser med Al-Qaida-organisationen. Omnämmandet av grundlagen innebär också att man i förhandlingarna inte ingår kompromisser när det gäller de mänskliga rättigheterna och kvinnors och flickors ställning.

Parallellt med försoningsprocessen har man satt i gång en så kallad reintegrationsprocess som innebär att extremistgruppernas kombattanter i ledet lösgörs från den väpnade kampen genom att de erbjuds ett rimligt återinträde i det civila samhället. Reintegrationsprocessen understöds med ett program som inrättades hösten 2010, Afghanistan Peace and Reintegration Program (APRP), och som finansieras av det internationella samfundet. Även Finland har bistått programmet.

Reintegrationsprocessen har rönt viss framgång, hittills har ca 3000 kombattanter anslutit sig. Programmet har lidit av en del inledande svårigheter, brist på kapacitet och av talibanernas hot och våld mot dem som lösgör sig från rörelsen. Det har också varit svårt att hitta arbetsplatser och risken finns fortfarande att de som anslutit sig till programmet åter tar till vapen. Reintegrationen kan erbjuda ett alternativt sätt att förtjäna sitt levebröd med fredliga medel. Fattigdom och utsiktslöshet är allmänna orsaker till att man söker sig över till rebellerna. För att reintegrationen ska lyckas krävs det också framsteg i försoningsprocessen.

4.5 Starkare grund för den afghanska ekonomin

För Afghanistans framtid är det centralt att ekonomin och näringarna stärks, nya arbetsplatser skapas och grunden för den nationella budgeten tryggas. Nyttan av den ekonomiska tillväxten bör fördelas så jämnt som möjligt i samhället. För närvarande är den ekonomiska sektorn i hög grad föremål för internationell uppmärksamhet.

Den afghanska ekonomin har vuxit kraftigt sedan 2002 och den ekonomiska tillväxten uppgick till exempel 2010 till 8 %. År 2011 beräknas tillväxten hålla sig på samma nivå. Den ekonomiska utvecklingen stöds också av att valutan är stabil och inflationen låg. Tjänstesektorn utgör ungefär hälften av bruttonationalinkomsten. Jordbrukets andel har rört sig kring 10 % och industrin endast kring 3 %. Odlingen av vallmo och den därmed förknippade förädlingen och droghandeln uppskattas alltså utgöra ca 25–30 % av nationalekonomin. En väsentlig orsak till den snabba ekonomiska tillväxten är det ytterst låga utgångsläget, utvecklingsbiståndet och finansieringsströmmarna i anknytning till ISAF-operationen. Biståndet till Afghanistan var 2010 ca 15 miljarder dollar och kostnaderna i anknytning till den militära operationen ca 100 miljarder dollar.

ISAF-truppernas stegvisa reträtt och de minskade finansieringsströmmarna kommer 2014–2016 uppskattningsvis att medföra ett budgetunderskott på ca 30–40 % som det blir svårt att täcka. För att klara utmaningen krävs det att både de afghanska myndigheterna och de internationella aktörerna hjälper till att stärka grundpremisserna för den afghanska ekonomin. I fortsättningen blir det allt viktigare att biståndsfinansieringen på ett hållbart sätt allokeras till att generera näringar och nya arbetsplatser och till att stärka infrastrukturen särskilt genom satsningar på transportförbindelserna och energitillgången. För landets framtid är det också mycket viktigt att det sker en regional utveckling beträffande den afghanska exporten och de handelsekonomiska förbindelserna.

Den afghanska gruvsektorn har startat lovande och det finns förhoppningar om att den ska bli en stöttepelare för landets ekonomi och i synnerhet en inkomstkälla för nationalbudgeten. Med inkomsterna som flyter in från gruvdriften kommer staten enligt de senaste uppskattningarna

inom 10 år att kunna täcka hela budgetunderskottet. Regeringen prioriterar utvecklandet av gruvdriften och har redan inlett flera åtgärder för att trygga dess verksamhetsbetingelser. Också Finland stödjer Afghanistan i utvecklandet av gruvsektorn. Landet kommer att behöva utländska investerare för att få driften i gång och för att bygga upp infrastrukturen. Samtidigt måste man se till att driften kring gruvorna är hållbar ur miljösynpunkt och försöka säkerställa att den så rättvist som möjligt gynnar hela det afghanska samhället och helt vanliga människor. Jordbruket sysselsätter fortfarande mest, ca 70 % av arbetskraften finns inom jordbruket. Jordbrukets andel av bruttonationalinkomsten är emellertid rätt obetydlig. Effektivare jordbruk, ökad hållbarhet och framför allt utbyggnad av bevattningssystem är förutsättningar för en hållbar ekonomisk tillväxt och utveckling. För att nya arbetsplatser ska bli till är det viktigt att den privata sektorn utvecklas och också dess verksamhetsbetingelser tryggas.

Den afghanska banksektorn fick en stöt 2010–2011 på grund av oegentligheter i samband med Kabul Banks verksamhet. Internationella valutafonden och Afghanistans centralbank samt afghanska finansministeriet har hösten 2011 nått en överenskommelse i ärendet och banksektorns verksamhet är tills vidare tryggad.

4.6 Starkare afghansk förvaltning

Ett fungerande förvaltningsmaskineri och stärkt god förvaltning är i nyckelställning för utvecklingen och stabiliseringen av Afghanistan. Sektorn är ett tyngdpunktsområde både för den afghanska regeringen och för de internationella aktörerna.

Afghanistan har demokratisk statsform. Det är en islamsk republik som leds av en president. Presidentens mandatperioder har i grundlagen begränsats till två. I tvåkammarparlamentet har 25 % av platserna reserverats för kvinnor. Det traditionella Loya Jirga-rådet är i huvudsak ett rådgivande organ som sammanför olika folkgrupper. Rådet har en roll i ärenden som gäller stiftande av grundlag, men presidenten har sammankallat rådet också i syfte att åstadkomma bred nationell konsensus i samhällsliga frågor. Parlamentet övervakar noggrant att Loya Jirga inte överskrider sina befogenheter och börjar ersätta parlamentet i frågor som hör till parlamentets behörighet.

Grundvalen har lagts för den afghanska centralförvaltningens struktur och en del ministerier fungerar redan relativt effektivt. Utvecklandet av region- och lokalförvaltningen är fortfarande förknippat med stora utmaningar. För att stärka allmänhetens förtroende borde den regionala och lokala förvaltningens funktionsförmåga stärkas så att en rättvist fungerande och välorganiserad regional förvaltning kunde erbjuda befolkningen den basservice de behöver är närvarande i hela landet. En fungerande och effektiv statsförvaltning minskar på motsvarande vis stödet för de extrema rörelserna.

De senaste årens utveckling till trots finns det fortfarande betydande brister i den afghanska förvaltningen och det tarvas stora ansträngningar för att utveckla den. På alla förvaltningsnivåer (central-, regional- och lokalförvaltningen) föreligger fortfarande ett stort kapacitetsunderskott. Även om det har gått att besätta tjänsterna aningen bättre än tidigare så är andelen besatta tjänster på alla nivåer fortfarande för låg och utnämningsspraxisen behäftad med stora brister. Lönenivån är låg och korruptionen i motsvarande mån utbredd. Situationen försvåras av korruption och bristande funktionsförmåga inom den rättsliga sektorn, då domstolarna saknar kunnig personal och ofta också vilja att befatta sig med oegentligheter på annat håll i förvaltningen. Det är frågan om ett allvarligt problem som är menligt för förvaltningssystemets funktionsduglighet. Också regeringens trovärdighet och förtroende i allmänhetens ögon försvagas om man inte kan lita på att förvaltningen och rättssystemet fungerar. Detta ökar i sin

tur understödet för rebelliska element när folk tyr sig till de tjänster extremistrelserna erbjuder.

Av denna orsak är det viktigt att utveckla förvaltningen och den rättsliga sektorn. Det internationella samfundet antar utmaningen genom att satsa ordentligt med resurser på att bygga upp kapaciteten hos den offentliga förvaltningen och den rättsliga sektorn och på att bekämpa korruptionen, och också kräva kännbara extra ansträngningar av den afghanska förvaltningen på denna sektor. Detta är också en av Finlands tyngdpunkter.

I kapacitetsbygget har bl.a. Världsbanken och FN:s utvecklingsprogram UNDP projekt på gång som stödjer offentlig förvaltning. Åtgärder mot korruptionen har främjats genom att det har inrättats gemensamma högnivåarbetsgrupper för det internationella samfundet och afghanerna, där man försöker identifiera och lösa problemen. ISAF har för sin del inrättat Combined Joint Task Force Shafafiyat som effektivt har inlett sin verksamhet som syftar till att stöda konkreta korruptionsbekämpande åtgärder av den afghanska förvaltningen och till att förbättra samordningen mellan de internationella aktörerna.

4.7 Mänskliga rättigheter, kvinnors och flickors ställning

De mänskliga rättigheterna, i synnerhet kvinnornas och barnens rättigheter, är ett särskilt bekymmer i Afghanistan. Det har förvisso skett märkbara framsteg i kvinnornas ställning sedan talibanregimens dagar. Bland kvinnorna har skolgången, tillgången till hälsovård, tillträdet till arbetslivet och möjligheterna att påverka politiskt ökat.

Trots framstegen är Afghanistan statistiskt sett fortfarande ett av de vanligaste länderna i världen för kvinnor och framstegen skuggas av traditionella attityder, fattigdom och svårigheter som hänför sig till säkerhetsläget. Mördardödligheten, våldet mot kvinnorna, tvångsäktenskapen samt de för kvinnorna illa fullföljda politiska, sociala och ekonomiska rättigheterna är fortfarande allvarliga problem. För att det ska fortsätta ske framsteg krävs det ansträngningar som sträcker sig långt in i framtiden och ett fortsatt konsekvent stöd från det internationella samfundet.

Ett bättre säkerhetsläge gör det lättare för kvinnor och flickor att delta normalt i de samhällsliga aktiviteterna. En bättre ställning för kvinnorna har på motsvarande sätt positiv inverkan på hela samhällsutvecklingen, också på en stabilisering av landet på lång sikt och på hållbart sätt.

Också rent allmänt förekommer det stora problem med barnens ställning i Afghanistan, där ibland barndödlighet, brist på studiemöjligheter och barnäktenskap som leder till alltför tidiga förlossningar. Den största orsaken till barndödligheten är sjukdomar som hänför sig till smutsigt vatten och bristfällig hygien.

Finland stödjer ett bättre förverkligande av mänskliga rättigheter och bättre livsbetingelser och samhällsställning för kvinnor och barn med hjälp av utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd, politiska ställningstaganden och krishantering. De mänskliga rättigheterna och bättre ställning för kvinnor och barn är bland de viktigaste målsättningarna för Finlands verksamhet i Afghanistan. Projekt som finansieras av Finland och som stödjer dessa mål är bland andra ett mikrokreditprogram som lyder under afghanska återuppbyggnadsfonden, Marie Stopes International-organisationens projekt kring reproduktiv hälsa, UNICEF-projektet för bättre skolor och ett utbildningsprojekt för kvinnliga journalister av Kvinnliga journalister rf. Det senaste är ett twinning-samarbete mellan de afghanska myndigheterna och UN Women för att främja målsättningarna i FN-resolutionen 1325 Kvinnor, fred och säkerhet och för att arbeta fram ett nationellt 1325-åtgärdsprogram för Afghanistan.

5 Ett helhetsinriktat tillnärmelsesätt

Det är nödvändigt att rikta Finlands stöd till Afghanistan så att insatsen så effektivt som möjligt svarar mot Afghanistans utvecklingsbehov och de mål som Finland satt för utvecklingen i landet, samtidigt som man beaktar stödet från andra internationella aktörer som en helhet.

Under de närmaste åren stödjer Finland Afghanistan med inriktning på helheten genom utvecklingssamarbete samt militär och civil krishantering. När överföringen av säkerhetsansvaret framskrider är det möjligt att stegvis minska Finlands militära deltagande i ISAF-trupperna mot slutet av 2014, då det är meningen att helt och hållet överföra säkerhetsansvaret på de afghanska säkerhetsmyndigheterna. Efter 2014 kan stödet för säkerhetssektorn fortsätta i form av t.ex. utbildning eller mentorskap för de afghanska aktörerna.

Det är ändamålsenligt att stegvis öka utvecklingssamarbetet och stödet för den civila sektorn så att det tjänar utvecklingen av Afghanistansegna färdigheter. Målet är ett Afghanistan som på längre sikt självt förmår sörja för sin stabilitet och välfärd. Tyngdpunkten i Finlands insatser förskjuts sålunda stegvis mot mera utvecklingssamarbete, stöd för den civila sektorn och civil krishantering. På motsvarande sätt ändrar Finlands verksamhet karaktär också i norra Afghanistan, dit avsikten är att rikta bistånd även i fortsättningen. Samtidigt stärks samarbetet med Sverige även på utvecklingssamarbetets område.

5.1 ISAF och militär krishantering

Överföring av säkerhetsansvaret på de afghanska myndigheterna

Bakgrunden till ISAF-operationen är det beslut som fattades på Bonnkonferensen i december 2001 om stöd för Afghanistans nyinrättade interimregim och återuppbyggnaden av landet. FN:s säkerhetsråd antog den 20 december 2001 en resolution som innehöll ett beslut om mandat för en multinationell säkerhetsstyrka som skulle sändas till Afghanistan, ISAF. Operationen upprättades i början av 2002, och dess uppgift var att hjälpa Afghanistans interimistiska regering att upprätthålla säkerheten i Kabul jämte närområden. Finlands första beslut att delta i operationen fattades i januari 2002. Finland beslöt att delta i operationen med en CIMIC-avdelning och förbindelseofficerare, sammanlagt högst 50 fredsbevarare. En redogörelse för saken enligt den då gällande lagen om fredsbevarande verksamhet överlämnades till riksdagen, och republikens president fattade det slutliga beslutet om Finlands deltagande.

Nato övertog ledningen av operationen 2003, och operationens befogenheter utvidgades med stöd av säkerhetsrådets mandat till områden utanför Kabul och närområdena. Syftet med ISAF:s utvidgade befogenheter var att försöka stabilisera säkerhetsläget och stödja uppbyggnaden av samhället i hela Afghanistan. ISAF fick bl.a. i uppdrag att bistå den afghanska regimen med att upprätthålla säkerheten samt att trygga arbetet för FN och andra internationella aktörer som bistod vid återuppbyggnaden och med humanitär verksamhet. De s.k. regionala återuppbyggnadsgrupperna (Provincial Reconstruction Team, PRT) spelade en central roll för genomförandet av uppdraget.

I slutet av 2006 började man genomföra ISAF:s sista utvidgningsfas, som omfattade hela Afghanistans territorium. Operationens truppstyrka mångfaldigades under de följande åren, styrkor överfördes till ISAF bl.a. från den USA-ledda OEF-operationen (Operation Enduring Freedom). OEF verkar fortfarande i Afghanistan. I och med antagandet av den kontrarevolutionära strategin utvidgades ISAF:s uppgifter 2009 till insatser mot rebellerna och således ökade också motståndet mot de internationella trupperna från rebellerna och Talibanrörelsen.

Finlands styrka har utökats i flera repriser under årens lopp. Finlands ISAF-deltagande har senast förstärkts så att maximistyrkan med stöd av ett beslut 2010 utökades med 50 till 195 soldater. År 2009 deltog Finland med en tillfällig förstärkning på cirka 100 soldater i ISAF:s stödåtgärder så att val kunde ordnas i Afghanistan. Allmänt taget har det inte konstaterats något förhöjt hot mot Finland på grund av deltagandet i operationen.

För närvarande deltar sammanlagt 49 länder i operationen och styrkan uppgår till cirka 130 000 soldater. Bahrain håller på att ansluta sig som 50:e land. ISAF-operationen är den största internationella krishanteringsoperation som någonsin genomförts.

ISAF är en del av det internationella samfundets helhetsinriktade insatser i Afghanistan, och den har under hela tiden kompletterats med utvecklingssamarbete och civila insatser. När säkerhetsansvaret överförs växer stegvis de civila aktörernas proportionella roll (särskilt FN, EU) samtidigt som de militära aktörernas uppgifter minskar och förändras i motsvarande mån. Det centrala är att Afghanistans ansvar för den egna säkerheten ökar i hela landet. Sålunda kommer den militära närvaron att minska till följd av transitionen, dock med beaktande av säkerhetslägets utveckling samt afghanernas växande förmåga att ta ansvar. Transitionsplanen har utarbetats i samarbete mellan det internationella samfundet och Afghanistan. I bakgrunden finns president Karzais mål att överföringen av ansvaret ska vara slutförd 2014. Det internationella samfundet gav sitt stöd för detta mål på Kabulkonferensen i juli 2010.

På toppmötet i Lissabon i november 2010 uttryckte Nato sitt stöd för president Karzais mål. Det eftersträlvande målet i slutet av 2014 är att de afghanska säkerhetsstyrkorna ansvarar för landets egen säkerhet i samtliga provinser. I och med ansvarsöverföringen förskjuts ISAF-styrkornas uppgifter i allt högre grad mot stöd, utbildning och rådgivning. Behovet av militär närvaro upphör dock inte 2014, utan även efter detta torde det behövas internationell militär närvaro, särskilt i utbildaruppgifter. Nato har börjat planera närvaron efter 2014 på denna grund.

Besluten om transitionstidtabellen för de olika provinserna bereds i en delegation (JANIB, Joint Afghanistan-NATO Inteqal Board), vars ordförande är Ashraf Ghani, som utnämns av president Karzai. Samordförande är kommandören för ISAF-operationen och Natos civila representant i Afghanistan. Besluten fattas av Afghanistans regering på rekommendation av JANIB och president Karzai offentliggör de valda provinserna. På detta sätt framhävs att processen leds av afghanerna. Förutom av de transitionskriterier som uppställts av Nato/ISAF påverkas processen även av andra faktorer, t.ex. den afghanska regimens och president Karzais bedömningar. På Ghanis önskemål beaktar JANIB även utvecklingsnivån och den politiska situationen i området som ett kriterium.

Överföringen av säkerhetsansvaret är en stegvis framåtskridande process, som tar tid. För den första gruppen av provinser inleddes transitionen sommaren 2011. Till de områden där överföringen inleddes hör staden Mazar-e-Sharif, som hör till det svensk-finska ansvarsområdet. President Karzai väntas offentliggöra den andra gruppen av provinser under november. I denna grupp finns sannolikt fler områden inom det svensk-finska verksamhetsområdet. Målet är att transitionen ska slutföras i slutet av 2014.

Avsikten är att ISAF-operationens nuvarande återuppbyggnadsgrupper (Provincial Reconstruction Team, PRT) så småningom ska utvecklas till civila grupper. På längre sikt är målet att lätta upp det internationella samfundets satsning på militär krishantering så att tyngdpunkten i allt högre grad förskjuts mot utvecklingssamarbete och civil krishantering.

Finland deltar i den militära krishanteringen i Afghanistan som en del av återuppbyggnadsgruppen (PRT) för Mazar-e-Sharif, som leds av Sverige och vars ansvarsområde omfattar pro-

vinserna Balkh, Jowzjan, Sar-e-Pol och Samangan. Det svensk-finska PRT-teamets uppgifter är att skydda befolkningen, stödja Afghanistans nationella säkerhetsstyrkor, begränsa rebellverksamheten samt stödja den lagliga förvaltningen och den socioekonomiska utvecklingen i området. Hela det norra ansvarsområdet leds av Tyskland. I mentorsgrupperna (OMLT, Operational Mentoring and Liaison Team) för de afghanska säkerhetsstyrkorna ingår ungefär 25 finländare i Mazar-e-Sharif och Maimana. I Natos utbildningsmission (NTM-A, NATO Training Mission in Afghanistan) deltar för närvarande sex finländska soldater. Dessutom arbetar några finländare i andra uppgifter bl.a. i Kabul. I enlighet med mandatet tjänstgör högst 195 finländare i militära krishanteringsuppgifter i norra Afghanistan.

PRT-teamen modifierar sin verksamhet utgående från transitionsplanen tillsammans med Afghanistan. Sverige har meddelat att det svensk-finska PRT-teamet ställs under civil ledning våren 2012 medan soldaterna står kvar under militär ledning. Tysklands ställning som ledande stat för det norra regionala kommandot anger referensramen för Finlands planering.

Centrala aktörer

Förenta staterna meddelade i juni 2011 att man börjar reducera de utkommenderade kompletteringsstyrkorna i Afghanistan. Förenta staternas ISAF-truppstyrka är cirka 90 000 soldater. Förenta staterna har börjat reducera sina trupper i juli 2011 så att de minskar med 10 000 soldater före utgången av 2011 och med 23 000 soldater före sommaren 2012. Därefter sker reduceringarna stegvis när ansvarsöverföringen framskrider och tillåter så att den återstående närvaron i slutet av 2014 är fokuserad på stöduppgifter efter det att stridsuppgifterna överförs på de afghanska säkerhetsstyrkorna.

Tyskland är ledande ISAF-stat för det norra regionala kommandot och ansvarar för två PRT-team i tre provinser. Tyskland är den tredje största truppbidragande staten inom ISAF. De tyska ISAF-truppernas styrka är 5000. Tyskland har dessutom vid behov tillgång till en strategisk reserv på 350 soldater. Regeringen har för avsikt att dra upp linjerna för Tysklands fortsatta ISAF-deltagande i januari 2012. Finland har hösten 2011 på Tysklands begäran bistått den höga civila representantens kontor vid staben för det norra kommandot med en politisk rådgivare.

Sverige har sedan 2006 lett det svensk-finska PRT-teamet i Mazar-e-Sharif. För närvarande finns ungefär 500 svenska soldater i landet. Inom ramen för det politiska mandatet är det möjligt att tillfälligt utöka styrkan till 855 soldater om situationen kräver det. Sverige försöker samordna det civila och militära stödet bättre än hittills genom att omorganisera PRT-teamets verksamhet. Som ett led i förberedelserna för ansvarsöverföringen är avsikten att ställa teamet under civil ledning våren 2012. Krishanteringsstyrkan kvarstår dock under militär ledning. Sveriges regering överlämnade den 9 november 2011 en proposition till riksdagen om fortsatt ISAF-deltagande. Enligt propositionen behåller Sverige sin nuvarande insatsnivå i operationen på cirka 500 soldater till november 2012, varefter man reducerar trupperna med cirka 100 soldater före utgången av 2012. Dessutom skulle andra svenska soldater i någon mån fortfarande delta i ISAF-operationen och tjänstgöra i bl.a. olika uppgifter som föranleds av personalreduceringarna och de ändringsarbeten som behövs i och med dem. Därefter fortsätter reduceringarna stegvis så att sommaren 2014 skulle en grupp på cirka 200 svenska soldater delta i ISAF-operationen i utbildnings- och stöduppgifter. Sveriges riksdag har för avsikt att besluta om det fortsatta ISAF-deltagandet den 12 december 2011.

Norge har sedan 2005 varit ledande stat för PRT i Maimana i provinsen Faryab. För närvarande deltar Norge i ISAF-operationen med cirka 430 soldater. Tills vidare har inga beslut om truppereduceringar fattats.

I norra området finns också PRT i Pol-e-Khomri, som leds av Ungern. Inom Sveriges och Finlands verksamhetsområde (provinserna Jowzjan och Sar-e-Pol) har sedan sommaren 2010 dessutom funnits ett civilt PRT-team som leds av Turkiet. Turkiet har ett konsulat i staden Mazar-e-Sharif och länderna har haft en lång tradition av samarbete redan innan PRT inrättades.

Den framskridande ansvarsöverföringen och förändringarna i ISAF-styrkornas närvaro avspeglas i Finlands verksamhetsmiljö i norra Afghanistan. Den norra underhållsledens betydelse för operationen har ökat. Den är ett viktigt alternativ till den södra leden, vars funktionsduglighet är mycket beroende av hur relationerna mellan Afghanistan och Pakistan utvecklas. Afghanistan egna säkerhetsstyrkor har stegvis utökat sin närvaro och tagit mera ansvar, men det finns fortfarande utrymme för utveckling.

I många ISAF-länder har man börjat diskutera eventuella framtida truppereduceringar och tidtabellen för dem. Tills vidare har de flesta dock inte fattat några bindande beslut.

Finlands deltagande i ISAF-operationen

Finland har deltagit i krishanteringen i Afghanistan sedan 2002. Riksdagen har behandlat Finlands deltagande i krishanteringen i Afghanistan utgående från de redogörelser (SRR 5/2001 rd, SRR 2/2007 rd, SRR 8/2008 rd, SRR 1/2010 rd) och utredningar som statsrådet lämnat. Utöver redogörelserna har riksdagen informerats på begäran och enligt behov. Situationen i Afghanistan granskas dessutom i de krishanteringsöversikter som lämnas två gånger om året. I utrikesutskottets betänkande om den föregående redogörelsen (2010) påpekar utskottet att ett förbättrat säkerhetsläge fortsatt ska prioriteras under de närmaste åren inom krishanteringen i Afghanistan. Vidare betonar utskottet vikten av att den militära och civila krishanteringen samt utvecklingssamarbetet samordnas under den perioden. Alla krishanteringsaktörers insats kommer då att behövas samtidigt.

I regeringsprogrammet konstateras att man ska bedöma om det blir en fortsättning på Finlands militära deltagande i Afghanistan och då beakta ISAF-operationen som helhet, de deltagande parternas planer och överföringen av ansvar samt vart det är ändamålsenligt att rikta Finlands krishanteringsresurser. Deltagandet i ISAF-operationen måste fortfarande betraktas som militärt särskilt krävande på det sätt som avses i 3 § i lagen om militär krishantering (2006/2011). Avsikten med redogörelsen är att höra riksdagen i detta syfte.

Finland har i flera internationella sammanhang förbundit sig att långsiktigt stödja Afghanistan. På Finlands deltagande i ISAF-operationen inverkar förutom de tidigare utfästelserna och nationella grunderna dessutom utvecklingen av den övergripande situationen i Afghanistan, utvecklingen av säkerhetssituationen, hur transitionen framskrider och hur hållbar ansvarsöverföringen är samt vilka planer länderna (särskilt Sverige, Tyskland, Förenta staterna, Norge) inom de finländska truppers verksamhetsområde har.

För närvarande deltar Finland med sex utbildare i utbildningsverksamhet som stödjer transitionen inom ramen för Natos utbildningsmission (*NTM-A, NATO Training Mission in Afghanistan*), som lyder under ISAF. I fortsättningen, när Finland strävar efter att modifiera sin krympande insats så att den i högre grad motsvarar transitionsmålen och ISAFs nya struktur, försöker man ytterligare stärka stödet för utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna, även med möjligheterna till nordiskt samarbete för ögonen. Detta kan ske t.ex. genom att utöka antalet utbildare som är placerade inom utbildningsmissionen. Mazar-e-Sharif och Kabul är bekanta verksamhetsmiljöer för finländarna och således också genomförbara områden med tanke på de nationella logistikarrangemangen.

Sedan sommaren 2011 har en mission som stödjer rättsstatens utveckling (NATO Rule of Law Field Support Mission - Afghanistan, NROLFSM-A) lytt under ISAF. Missionens mål är att främja överföringen av säkerhetsansvaret genom att stödja rättstatsutvecklingen, som är central med tanke på detta. Missionen erbjuder säkerhets- och infrastrukturstöd åt de civila aktörer som arbetar med rättstatsutvecklingen, t.ex. FN, EU och Förenta staternas bilaterala program. De civila aktörerna, som lider av säkerhetsunderskottet, har uttryckt sitt starka stöd för missionen. Mazar-e-Sharif, som hör till finländarnas verksamhetsområde, är ett av pilotområdena i missionens begynnelsefas. Stödmissionens verksamhet och mål motsvarar Finlands centrala mål vid utvecklingen av den afghanska rättsstaten.

Behovet av militär närvaro i Afghanistan kommer att kvarstå även efter 2014. NATO planerar tillsammans med ISAF-partnerländerna den framtida verksamheten med tanke på tiden efter 2014. Avsikten är att behandla den på Natos toppmöte i Chicago i maj 2012. Finland förhåller sig positivt till en eventuell Natoplanerad uppföljningsmission till ISAF med fokus på utbildningsverksamhet. Finland granskar i ett senare skede sitt eventuella deltagande i missionen med hänsyn till situationen även efter 2014.

De förändringar som transitionen möjliggör i Finlands deltagande i den militära krishanteringen i Afghanistan samordnas med de viktigaste partnerländerna med beaktande av Afghanistans behov samt så att styrkornas säkerhet och funktionsduglighet säkerställs. Trupperna reduceras 2012 genom att den extra trupp på 50 soldater som man beslutade om 2010 hemförlövas. Därefter fortsätter reduceringarna planmässigt, så att de samordnas med de viktigaste partnerna och tyngdpunkten i verksamheten stegvis förskjuts mot utbildningsuppgifter.

Som referensram för det långvariga engagemanget fungerar den förklaring om långsiktigt partnerskap (Enduring Partnership) mellan Nato och Afghanistan som antogs på toppmötet i Lissabon 2010. Den erbjuder också en ram för verksamheten för de separata frivilliga fonder som är inriktade på att stärka och stabilisera Afghanistans egen kapacitet. I enlighet med regeringsprogrammet stödjer dessa fonder Finlands mål att stegvis minska deltagandet i den militära krishanteringen och rikta mera resurser än tidigare till civilt stöd för Afghanistan. Finland har varit med och finansierat verksamheten för den operationsfond som fokuserar på underhåll och utrustande av Afghanistans armé sedan 2007 (2010 med 600 000 euro, 2011 förblir stödet åtminstone på samma nivå som 2010). Under denna fond grundas en separat fond som är inriktad på att stärka soldaternas läskunnighet. Finland har förberett sig på att finansiera den med 100 000 euro 2011. Finland har dessutom varit med och finansierat den fredspartnerskapsfond för god förvaltning och minskande av korruptionen inom försvarsförvaltningen som är avsedd för Natos partnerskapsländer 2008 och 2010 (2010 med 25 000 euro). En del av fondens verksamhet är inriktad på Afghanistan. Avsikten är att fortsätta att styra stödet via ändamålsenliga frivilligfonder och i mån av möjlighet ytterligare förstärka det. Stödåtgärderna bidrar till att stödja Finlands helhetsinriktade satsning på stabilitet i Afghanistan.

År 2012 uppskattas de totala kostnaderna för den militära krishanteringen i Afghanistan till sammanlagt cirka 36 miljoner euro, varav 20,8 miljoner euro under utrikesministeriets huvudtitel och 15 miljoner euro under försvarsministeriets huvudtitel.

5.2 Utvecklingsfinansiering

Afghanistan har varit föremål för Finlands utvecklingsbistånd sedan 2002. Finland har förbundit sig att stödja Afghanistan långsiktigt på de internationella ministermötena om Afghanistan med brett deltagande i bl.a. London 2006, Paris 2008, Haag 2009 och Kabul 2010. År 2010 riktades 11 miljoner euro till Afghanistan i landsspecifikt utvecklingsbistånd, och 2011 uppgår utvecklingsbiståndet till 12 miljoner euro. Dessutom har ODA-finansiering på något

under 10 miljoner euro per år riktats till Afghanistan i form av humanitärt bistånd och stöd för frivilligorganisationer samt finansiering av civil krishantering. Finlands viktigaste prioriteringar har varit att stödja god förvaltning samt att utveckla landsbygden och näringslivet. Frågor om jämställdhet och mänskliga rättigheter har beaktats i Finlands samtliga insatser.

Finlands utvecklingsbistånd har i huvudsak kanaliserats via internationella aktörer, t.ex. Världsbanken och FN:s operativa organisationer. På så vis har man på bästa sätt säkerställt att hjälpen nått fram, har gett resultat och varit effektiv samt undvikit korruption. Av Finlands bistånd har man eftersträvat att styra ungefär en fjärdedel till norra Afghanistan, till PRT i Mazar-e-Sharif, där även finländska fredsbevarare verkar i samarbete med svenskarna.

När Finlands stöd till Afghanistan i fortsättningen i allt högre grad fokuseras på utvecklings- och civila insatser höjs utvecklingsbiståndet till Afghanistan stegvis under denna regeringsperiod. I enlighet med utrikesministeriets VEP för 2011 kommer det ordinarie utvecklingsbiståndet riktat till Afghanistan, som Avdelningen för Amerika och Asien handlägger, att öka enligt följande: 12 miljoner euro 2011, 14 miljoner euro 2012, 16,5 miljoner euro 2013, 20 miljoner euro 2014 och 20 miljoner euro 2015. Utöver ordinarie utvecklingsbistånd har det humanitära biståndet och stödet till frivilligorganisationer samt ODA-finansieringen av civil krishantering rört sig kring 10 miljoner euro på årsnivå. Denna finansiering fortsätter under de kommande åren åtminstone på nuvarande nivå, beroende på omständigheterna.

Finland förbinder sig till långsiktigt samarbete med Afghanistan. Därför förhandlar man fram ett länderavtal, där vardera avtalspartens rättigheter och skyldigheter fastställs.

Afghanistans regering och de internationella aktörerna har kommit överens om att internationellt bistånd används för att stödja Afghanistans egna utvecklingsprogram och prioriteringar som man berett tillsammans. Som det ser ut nu styrs minst hälften av biståndet via Afghanistans budget. Verkställandet av förpliktelsen underlättas av att de viktigaste internationella fonderna fungerar som en del av Afghanistans budgetsystem.

Med beaktande av den utmanande verksamhetsmiljön i Afghanistan är det även annars ändamålsenligt att en stor del av Finlands bistånd även i fortsättningen styrs via de av FN:s och Världsbankens fonder och program som passar bäst för Finland. En sådan pålitlig fond är t.ex. Världsbankens återuppbyggnadsfond för Afghanistan ARTF (Afghanistan Reconstruction Trust Fund). Vid sidan av denna kommer man att utnyttja god finländsk sakkunskap på alla prioriterade områden för biståndet, särskilt på området för god förvaltning och de mänskliga rättigheterna samt inom naturresurssektorn.

Vid inriktningen av biståndet och allokeringen av det växande biståndet beaktas de kritiska behoven i Afghanistan samt Finlands prioriteringar som följer:

1. Främjande av demokrati, god förvaltning och rättsstatsprincipen bl.a. genom utvecklande av region- och lokalförvaltningen
2. Frågor om de mänskliga rättigheterna och jämställdhet samt utbildning, särskilt tryggnad av flickors skolgång
3. Förbättrande av Afghanistans egna näringsfång och på delaktighet baserad ekonomisk tillväxt samt av förutsättningarna för hållbart utnyttjande av Afghanistans naturresurser. En särskild prioritering är bättre förmåga för Afghanistan att utnyttja och övervaka sina naturresurser så att de gagnar hela samhället.

Ungefär 25 % av Finlands bistånd styrs även i fortsättningen till landets norra del. Samarbetet och samordningen med Sverige utökas. Finlands biståndsinsatser i landets norra del beräknas fortsätta åtminstone till utgången av 2014, varefter hjälpbehovet och förutsättningarna för bistånd i landets norra delar jämfört med landets övriga delar bedöms på nytt.

Finlands ökade utvecklingsbistånd förutsätter också att tillräckliga resurser för beredningen och handläggningen av biståndet säkerställs i utrikesministeriet.

Under de närmaste åren utreds möjligheterna att inleda bilaterala utvecklingsprogram mellan Finland och Afghanistan i enlighet med statsrådets utvecklingspolitiska program. Huruvida bilaterala program kan inledas är i hög grad beroende av hur säkerhetsläget i landet utvecklas samt hur överföringen av säkerhetsansvaret avancerar.

5.3 Den civila krishanteringsinsatsen

Den EU-ledda civila krishanteringsoperationen EUPOL Afghanistan arbetar för att främja polisverksamheten samt rättsstatsutvecklingen och de mänskliga rättigheterna. I operationen deltar för närvarande förutom de 23 EU-länderna även Kanada, Norge, Nya Zeeland samt Kroatien. Operationens verksamhet har stärkts och samarbetet med ISAF-operationen har utvecklats positivt. Operationen är fokuserad på att utveckla Afghanistans polis- och åklagarväsende på central nivå samt på ledarutbildning och vissa områden av specialutbildning. Förutom i Kabul verkar EUPOL i tio provinser, där man genomför ett stödprogram för polis- och åklagarväsendet i provinscentra. De starkaste utgångspunkterna för verksamheten finns i norr, i Mazar-e-Sharif.

EUPOL är en viktig aktör för att främja de afghanska myndigheternas egen funktionsförmåga och eget ägarskap på lång sikt, och det är fortfarande möjligt att stärka operationens betydelse. EU:s råd (utrikes frågor) godkände den 14 november 2011 ett principbeslut om att förlänga EUPOLs nuvarande mandat (till maj 2013) till utgången av 2014. Dessutom uttryckte rådet EU:s utfästelse att vara med och stärka den afghanska polisen och rättsstaten också efter 2014. De närmare alternativen för EUPOLs utveckling fastställs före sommaren 2012.

EUPOL Afghanistan är även i fortsättningen en klar prioritering för Finland när det gäller den civila krishanteringen. Finlands insats i EUPOL har varit stark och avsikten är att fortsätta med den och vidareutveckla den. Antalet utsända experter från Finland som deltar i operationen har varit något över 30 den senaste tiden. Av de finländska experterna har något över hälften varit poliser, i operationen deltar dessutom bl.a. finländska gränsbevakningsexperter samt experter på de mänskliga rättigheterna och jämställdhetsfrågor. Av de finländska experterna är en femtedel kvinnor. Finland hör till de länder som stödjer operationen mest. För närvarande leds operationen av en finländare. EUPOL Afghanistans synnerligen utmanande verksamhetsmiljö påverkar säkerheten och de personella och materiella förutsättningarna samt kostnaderna i anslutning till dem. Finlands utrikesminister har i ett brev till EU:s höga representant Catherine Ashton uppmärksammat behovet av att utveckla EU:s rutiner för att effektivisera EUPOLs verksamhet.

Förutom EUPOL har Finland sänt en civil expert till EU:s särskilda representants kontor, till Natos civila representants kontor i Kabul samt till Tysklands civila representants kontor i norra Afghanistan. Finland upprätthåller även i fortsättningen sitt deltagande i de centrala internationella kontoren med civila resurser.

5.4 Ekonomiska relationer

Afghanistan och Pakistan besitter en betydande ekonomisk potential. För bägge ländernas och hela regionens framtid är det viktigt att ekonomin utvecklas på ett mångsidigt och hållbart sätt. Stärkt ekonomi öppnar också nya verksamhetsmöjligheter för Finland. I framtiden när säkerhetsläget i regionen förbättras är det ändamålsenligt att kännbart stärka handelsrelationerna mellan Finland och länder i regionen jämfört med nuläget. Före det kan man överväga olika sätt att stödja upprättandet av grundläggande förutsättningar för Afghanistans export, bl.a. genom att stödja näringsverksamhet, inklusive småskalig företagsamhet.

5.5 Finlands deltagande i internationell och regional verksamhet

Finland deltar i den internationella Afghanistan-kontaktgruppens verksamhet, vars syfte är att tillsammans med företrädare för den afghanska regeringen bereda åtgärder som stödjer landets framtid. Kontaktgruppen samlas ungefär tre gånger om året, vid behov även oftare. Kontaktgruppens arbete stöds av fyra arbetsgrupper som dryftar bl.a. långsiktigt engagemang, transitionen, försoningsprocessen och reintegrationen. Deltagandet i kontaktgruppen erbjuder Finland en bra möjlighet att delta i den internationella diskussionen om Afghanistan och att få information om i vilken riktning utvecklingen går.

Utvecklingen i Afghanistan och i Pakistan är sammankopplad och länderna är i hög grad beroende av varandra. Från denna utgångspunkt är det viktigt att Finland stödjer Pakistans stabilitet och särskilt utvecklingen i gränstrakterna. Det bästa sättet att påverka situationen är genom utvecklingssamarbete, vilket även stödjer Afghanistans stabilisering. År 2010 gick Finland in med 5,6 miljoner euro i den återuppbyggnadsfond för gränsregionerna som administreras av Världsbanken och vars syfte är att stödja de områden i Pakistan nära den afghanska gränsen där den socioekonomiska utvecklingen är speciellt svag. Finland är den femte största finansiären i fonden. En annan viktig metod är de handelspolitiska åtgärder där Finland deltar som EU-medlem. EU:s syfte är att medge tullåttnader för produkter från Pakistan och därigenom stärka förutsättningarna för Pakistans ekonomi. Samtidigt med stödet bör Finland och EU förutsätta att Pakistan tar ansvar för att begränsa extrema rörelsernas verksamhet och förbättra den regionala utvecklingen och säkerheten.

Förhandlingarna om ett handelsavtal mellan Afghanistan och Pakistan (Afghanistan-Pakistan Transit Trade Agreement) kunde slutföras 2010, men implementeringen pågår fortfarande. Genom samarbetet strävar man efter att bl.a. öppna förbindelser som är nödvändiga för utrikeshandeln samt trygga energi- och vattenförsörjningen. Om Afghanistan skulle få ut sina produkter på världsmarknaden skulle landet få de exportinkomster som man är i trängande behov av. Ett förnuftigt utnyttjande av de betydande naturresurser som hittats i Afghanistan kan avsevärt påverka landets utveckling.

Afghanistans regionala samarbete med grannländerna och länderna i regionen håller på att öka och Turkiet spelar en central roll för att främja detta samarbete. Det är fråga om ett utmanande projekt som dock är synnerligen viktigt för stabiliteten och välfärden i regionen. Finland granskar sina möjligheter att stödja och främja detta samarbete i fortsättningen.

6 Samordning av Finlands nationella åtgärder

Redan tidigare har mycket uppmärksamhet fästs vid samordningen av Finlands åtgärder, och samarbetet mellan förvaltningsområdena är intensivt. Verkställandet av denna redogörelse

samordnas i den interadministrativa arbetsgrupp som redan finns under utrikesministeriets ledning.

7 Fortsatt utveckling av den militära krishanteringen

Finlands 195 soldater starka ISAF-trupper reduceras 2012 genom att den extra trupp på 50 soldater som man beslutade om 2010 hemförlovas. Tyngdpunkten i den militära krishanteringen förskjuts så småningom från militär krishantering till utvecklingssamarbete, civil krishantering och utbildning. Strävan är att ytterligare stärka Finlands stöd till utbildningen av de afghanska säkerhetsstyrkorna.

Finland förhåller sig positivt till en eventuell Natoplanerad uppföljningsmission till ISAF med fokus på utbildningsverksamhet och granskar i ett senare skede Finlands eventuella deltagande i missionen.