

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN

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

Redogörelsen behandlar Finlands deltagande i stödåtgärder inom ramen för ISAF-insatsen (International Security Assistance Force) för att val ska kunna hållas i Afghanistan år 2009.

Behovet av internationellt stöd i de afghanska valen

År 2009 hålls det både presidentval och val till provinsråden i Afghanistan. Med tanke på stabiliteten i landet och en fortsatt demokratiutveckling är det av stor vikt att dessa val kan genomföras planenligt. Det går inte att åstadkomma fred i Afghanistan utan en politisk lösning. Framgångsrikt genomförda val är ett centralt strategiskt mål också för det internationella samfundet, där FN intar en ledande roll i helhetskoordineringen av åtgärderna. Speciellt viktigt är det att se till att de pashtunska stammarna blir rättvist beaktade i den politiska processen, eftersom det är just på pashtunskt område talibanerna är aktiva. Om valen inhiberas eller endast hålls i lugnare trakter är det en seger för rebellerna som resulterar i ökad politisk instabilitet och spänningar mellan de etniska grupperna. Den som segrar i valet måste ha ett tillräckligt högt valdeltagande i ryggen, men framför allt förmåga att uppträda som genuin ledare med brett väljarunderstöd.

Den största utmaningen för valarrangemangen är det växlande säkerhetsläget i de olika delarna av landet. Tidsmässigt torde valen sammanfalla med den aktivare rebelsäsongen, sommaren eller hösten. Rebellerna kommer antagligen att försöka störa arrangemangen inför valen i syfte att försvaga presidentens ställning och legitimitet och att förbättra sina egna ställningar i eventuella fredsförhandlingar. Så som vi sett tidigare kommer de antagligen att ty sig till enskilda attacker mot vad som brukar kallas mjuka mål och till propaganda för att bryta ned regeringens ställning.

Afghanistans egna säkerhetsmyndigheter har i uppgift att säkerställa att valen kan hållas. Det primära ansvaret för säkerheten vid de 7000 röstningsställena ligger hos polisen (Afghan National Police, ANP), medan den nationella armén (Afghan National Army, ANA) ansvarar för skyddet av områdena däromkring. Vinterns valregistrering blir ett test för myndigheternas förmåga att agera. Enligt bedömning kommer de nationella trupperna att bli starkare innan valen hålls, men inte tillräckligt för att klara av uppgiften med egna krafter. Därför behövs det stöd från ISAF för att valen ska kunna hållas. Den afghanska regeringen väntas komma in med en officiell begäran om stöd till Nato så fort datum för valen ha slagits fast.

Redan i Natos politisk-militära plan för Afghanistan som antogs i april 2008 gavs ISAF-styrkorna i uppdrag att stödja valen. Bedömningen är dock att ISAF inte kommer att kunna skydda valförrättningarna i hela landet med befintliga resurser, utan behovet av extra trupper (Election Support Forces, "stödtrupper för valen") är uppenbart. Att samla ihop stödtrupper för detta ändamål är i samklang med det internationella samfundets och Natos centrala politiska mål. FN:s säkerhetsråd poängterade i resolution 1833 från september 2008 den betydelse stödet från ISAF har för de afghanska myndigheterna för att de ska kunna anordna val.

Valarrangemangen och det politiska läget

Det politiska systemet i Afghanistan är starkt presidentbetonat. Presidenten utnämner ministrarna, provinsguvernörerna och medlemmarna i högsta domstolen. Å andra sidan är presidenten tvungen att balansera mellan många och motstridiga intressegrupper och anses ha begränsade möjligheter att påverka. Presidenten väljs genom direkt folkval för en mandatperiod på fem år och antalet perioder är begränsat till två.

Samtidigt med presidentvalet väljs provinsråden i de 34 provinserna. Deras uppgift är tillsyn över lokalförvaltningen, att föra fram medborgarnas behov och klagomål och också till exempel den offentliga drogbekämpningen. Provinsråden som väljs för fyra år i sänder har en i lag föreskriven kvinnokvot på minst en fjärdedel.

Det förra presidentvalet 2004 och de kombinerade parlaments- och provinsvalen 2005 ansågs rätt lyckat genomförda. Det internationella samfundet stödde bägge valen med betydande finansiering och tekniskt stöd. Något omfattande valfusk förekom inte, men däremot på många håll problem med styrkandet av väljarnas identitet. Presidentvalet som stod mellan aderton kandidater vanns av Hamid Karzai, etnisk pashtun, med 55 % av rösterna och ett valdeltagande på 70 %. Karzais motkandidater fick ett ringa understöd som ganska exakt motsvarade de bakomliggande etniska gruppernas proportionella andel. Till provinsråden invaldes lokala påverkare av olika slag och här var valdeltagandet klart lägre, omkring 50 %.

I afghanska val står de politiska partierna i västerländsk bemärkelse inte i någon central position. Kandidatuppställningen är personcentrerad och uppslutningen grundar sig rätt långt på det lokala och etniska stödet.

Hittills har inga officiella motkandidater till president Karzai anmält sig, men rykten lyfter fram en del tidigare ministrar och högre tjänstemän. I förhandlingarna mellan de etniska minoriteterna i norra Afghanistan har man inte kunnat enas om en gemensam motkandidat till Karzai. I brist på starka konkurrenter har han en stark utgångsställning i valet. Med tiden har missnöjet bland folket emellertid brett ut sig mot den långsamma återuppbyggnaden, korruptionen inom förvaltningen och den ökade otryggheten. Också internationella partners har kritiserat Karzais regering i klarare ordalag än tidigare.

Till förberedelserna inför valen 2009 hör att det tidigare väljarregistret ska kompletteras så att alla nya väljare som har fyllt 18 år eller som har bytt hemort ska få ett röstningskort. Det totala antalet väljare torde ha ökat med miljoner sedan år 2004. Av registreringens fyra olika skeden har tre kunnat slutföras i någorlunda god ordning. Frivilliga observatörer och medierna har rapporterat om svårigheter med identitetskontrollen, hur andelen kvinnor varierar på olika områden, att minderåriga beviljats röstningskort och andra tekniska problem. Direkta mutor har inte rapporterats. Ur säkerhetssynpunkt har registreringen förlöpt förvånansvärt bra. Det tredje skedet förlöpte utan större säkerhetsincidenter på det krävande området i östra Afghanistan. De kvarvarande provinserna är emellertid belägna i de södra delarna av landet, där säkerhetsläget är svårt.

Tidtabellen för valen har ännu inte kunnat slås fast. Det tvistas om föreskriften i grundlagen som säger att presidentens mandat löper ut den första dagen den tredje månaden det femte ämbetsåret. Enligt västerländsk kalender är denna dag i år den 22 maj (i Afghanistan följer man den persiska månkalendern). Det är dock sannolikt och av praktiska skäl önskvärt att valet hålls senare, möjligen i augusti-september, men senast i början av november.

Afghanerna kommer att få rösta med jämna mellanrum på grund av det politiskt-administrativa fyrstegssystemet. Nästa år är det meningen att det ska hållas parlaments- och distriktsval. På distriktsnivå ska demokrati därmed genomföras för första gången. Planeringen inför valet 2010 inleds nästa vinter utifrån erfarenheterna från president- och provinsrådsvalen.

Finland bereder sig på att bidra till valen år 2009 med 500 000 euro via valfonden i FN:s utvecklingsprogram UNDP. Finland kommer också att sända flera experter till EU:s polisoperation (EUPOL Afghanistan), som bland annat har i uppgift att stödja landets egna polisstyrkor i planeringen av säkerhetsarrangemangen för valen. EU bereder sig via kommissionen på att stödja valen finansiellt och genom att vid behov sända en valobservationsmission till Afghanistan. I princip är Finland redo att skicka valobservatörer när det kommer en begäran.

ISAF-insatsen

ISAF-styrkorna har ett mandat som utgår från bemyndiganden enligt VII kap. i FN-stadgan. Insatsens uppgift är att bistå de afghanska myndigheterna i att skapa en säker verksamhetsmiljö för bistånd och återuppbyggnad och i utvecklingen av säkerhetssektorn. De deltagande länderna är 41 till antalet och truppernas nuvarande styrka uppgår till ca 53 000 soldater. Antalet deltagande länder som inte hör till Nato är 15.

ISAF är den största internationella fredsbevarande insats som FN har bemyndigat. År 2003 tog Nato insatsen under sin ledning. I början gällde mandatet Kabulområdet, men sedan oktober 2006 har ISAF-trupperna verkat i hela landet. År 2008 ökade numerären med 7000 och därtill har flera länder meddelat att de tänker sända tilläggstrupper. Förenta staterna kommer att öka sin egen numerär betydligt under 2009.

På grund av att ISAF har brett ut sig geografiskt och har större stridsförmåga har rebellerna lidit stora förluster. De har i allt högre grad flyttat över tyngdpunkten i sin verksamhet mot terroristiska aktioner, såsom riktade attacker i avskräckande syfte mot så kallade mjuka mål. Det är inte heller uteslutet att det sker attacker mot militära mål. Avskräckningstaktiken syftar till att fördriva de internationella aktörerna ur landet, till att bryta ned de lokala myndigheternas moral och till att framkalla en bild av att extremiströrelserna är i en mera betydande ställning än de i själva verket är.

Objekt för rebellernas attacker är främst de afghanska säkerhetsmyndigheterna och administrationen. Å andra sidan har också de internationella truppers förluster ökat, även om incidenterna är mera lokala än tidigare och koncentrerade till färre områden. De enskilda attackerna är nu ofta bättre planerade och får större verkningar. Bedömningen är att det väpnade motståndet också i fortsättningen främst kommer att vara koncentrerat till de södra och östra delarna av landet, även om läget har försämrats också i en del provinser i Kabuls omnejd.

Säkerhetsläget i norra Afghanistan är bättre än i de andra delarna av landet. Stabiliteten i norr försvagas främst av lokala banditlikor och av maktkampen mellan tidigare militära befälhavare. Dessa starka gestaltar ofta inofficiella makt sträcker sig såväl till politiken och näringslivet som till förvaltningsmyndigheterna. I norra Afghanistan finns det mot bakgrund av den etniska sammansättningen och nutidshistorien inte någon gynnsam jordmån för egentliga rebellaktioner, men rebellrekryteringen, propagandan och de enskilda attackerna har ökat också där. Också de finländska trupperna har blivit utsatta för dessa hot.

ISAF-insatsen har ådagalagt det inbördes sambandet mellan säkerhet, utveckling och god förvaltning. På Nato-toppmötet i Bukarest i april 2008 antogs en politisk-militär strategi för att styra Natos verksamhet i Afghanistan på medellång sikt (2008–2012). Verkställandet av planen i sin helhet granskas kontinuerligt av Natos militära och politiska organ.

I FN-resolution 1833, som antogs av säkerhetsrådet 22.9.2008, efterlyses en förstärkning från medlemsländerna av ISAF:s personal, materiel och andra resurser. Resolutionen fastställer också nödvändigheten av att utbilda de afghanska säkerhetsstyrkorna och betonar behovet av att utveckla landets väpnade styrkor.

Det beslöts i början av september 2008 att det tidigare målet om 80 000 soldater för Afghanistans nationella armé (ANA) skulle höjas till 122 000 soldater till år 2013. ANA-styrkorna uppgår för tillfället till ca 65 000 man. I takt med att de afghanska truppers kompetens blir starkare kan de ta ett större ansvar för säkerheten i landet. För närvarande har ANA ledningsansvaret för ca 60 procent av insatserna. De afghanska trupperna har framför allt satts in i öster och söder. OMLT-grupperna på ca 20 personer (Operational Mentoring and Liaison Teams) som är specialiserade på att utbilda ANA hör till de ISAF-områden där bristerna är som mest kritiska. Nato har som mål att utvidga OMLT-verksamheten i takt med att det numerära målet för ANA höjs.

I slutet av augusti 2008 inleddes överföringen av säkerhetsansvaret inom Kabulområdet från ISAF till afghanska armén. Meningen är att ledningsansvaret för säkerheten där ska vara överförd till de afghanska trupperna i sin helhet till slutet av mars 2009. Detta ska visa vägen för ansvarsöverföringen på annat håll i landet, där man i sinom tid inleder överföringen i lugnare provinser.

Finland har deltagit i ISAF-insatsen från början och för närvarande deltar ca 110 finländska soldater. De flesta soldater och en civil expertgrupp på fyra personer jobbar inom PRT Mazar-i-Sharif i norra Afghanistan. Finland kommer att verkställa beslutet från februari 2008 om att delta i OMLT-verksamheten med 10 utbildare och bereder sig för att senare sända flera utbildare.

ISAF-insatsens stödåtgärder för att val ska kunna hållas

Enligt preliminära Nato-planer ska ISAF stödja ANA i tryggheten av säkerheten kring röstningsställena, ansvara för lägesbilden och övervakningen från luften och upprätthålla trupper med kompetens för snabba aktioner. Den preliminära bedömningen är att de extra ISAF-stödtrupperna kunde omfatta infanteriavdelningar, land- och lufttransportkapacitet och avdelningar specialiserade på civil och militär samverkan (Civil-Military Co-operation, CIMIC). CIMIC-avdelningarnas uppgift är att hålla kontakt med myndigheter och befolkning på det lokala planet och att i det hänseendet förmedla uppdaterad och riktig information. Truppbehovet är numerärt störst på det södra och östra befälsområdet. Det totala behovet av temporära tilläggsstyrkor uppgår till 7000–10 000 soldater.

Behovet av temporära trupper uppskattas utifrån den ökning i de permanenta trupperna som har meddelats för verkställande till juni 2009. Flera ISAF-länder har i slutet av förra året meddelat att de kommer att skicka förstärkningar. De öknings i ISAF-truppernas normalstyrka som meddelas senare än i maj kan på grund av den stränga tidtabellen inte beaktas vid planeringen av hur de temporära styrkorna för valen ska sättas in.

Den 14 januari 2009 ordnades det en konferens för att ställa samman extra ISAF-styrkor. Förutom Finland meddelade också en del andra länder om sina preliminära planer. En del av de deltagande ISAF-länderna presenterade sina något tidigare beslut om mera permanenta förstärkningar till styrkorna. Flera meddelanden om truppförstärkningar för valtiden är att vänta. Inom Nato diskuteras också möjligheten att temporärt frigöra nationella avdelningar från alliansens dagbefäl av snabbinsatstrupper (NATO Response Force, NRF) som stödtrupper under valen.

Eftersom valens datum inte har fastställts, är tidtabellen för stödtrupperns insats för valen oklar. I varje fall ska tilläggstrupperna befinna sig på området i god tid före valet och deras uppdrag kommer att fortgå i några veckor efter att valresultaten har bekräftats. Totalt kommer uppdraget i Afghanistan således att räcka ca 4–5 månader. Exakt tidtabell för de temporära valtruppernas insats kommer att preciseras när den afghanska regeringen har fattat beslut om datum för valen.

Finlands deltagande

Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott behandlade 9.1.2009 Finlands deltagande i de stödtrupper för valen som ska sammanställas inom ramen för ISAF-insatsen. Utgående från den riktlinje som drogs upp ska Finland förbereda en förstärkning av deltagandet i ISAF med en avdelning på ca 100 soldater för ca 4 månader på det norra befälsområdet i Afghanistan. Med beaktande av de åtgärder som krävs för att föra samman en trupp för insatsen, för de nödvändiga förberedelserna på insatsområdet och för avslutandet av deltagandet när det operativa uppdraget är slutfört, kommer processen i sin helhet att räcka i ca 5–6 månader. Den finländska satsningen består av grupper för civil och militär samverkan, en närskyddspluton och en nationell del med stödjande funktion.

Enligt 2 § i lagen om militär krishantering (211/2006) ska beslutet om Finlands deltagande i militär krishantering i varje enskilt fall fattas av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Innan ett förslag till avgörande om väsentliga förändringar i de uppgifter som ålagts en krishanteringsstyrka läggs fram ska statsrådet enligt lagens 3 § 2 mom. höra riksdagen eller riksdagens utrikesutskott. Med hänsyn till uppdraget, riskerna och den trupp som ska sändas anses ett redogörelseförfarande motiverat. Statsrådet har därför beslutat att höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse.

Kostnaderna för deltagandet i de temporära stödtrupperna för valen beräknas uppgå till 6,1 miljoner euro, av vilka 3 500 000 € från utrikesministeriets huvudtitel (24.10.20) och 2 600 000 € från försvarsministeriets huvudtitel (27.30.20). Kostnaderna ska täckas av det nuvarande anslaget i punkt 09 i dispositionsplanen för militär krishantering ("I reserv för merutgifter för pågående operationer eller för förlängning av dem, för eventuella nya fredsbevarande operationer samt för andra utgifter för den fredsbevarande verksamheten").