

SRR 8/2014 rd

**STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN OM
LÄGET I AFGHANISTAN, OM FINLANDS STÖD I SIN HELHET
OCH OM FINLANDS DELTAGANDE I DEN MILITÄRA
KRISHANTERINGSOPERATIONEN "RESOLUTE SUPPORT"**

INNEHÅLL

1	Inledning	3
2	Bedömning av läget i Afghanistan	4
	<i>Allmän bedömning</i>	4
	<i>Det politiska läget</i>	6
	<i>Säkerhetsläget och säkerhetsmyndigheterna</i>	7
	<i>De mänskliga rättigheterna och kvinnornas ställning: hälso- och utbildningsfrågor</i>	8
	<i>Den ekonomiska utvecklingen</i>	9
	<i>Försoningsprocessen</i>	10
	<i>Det regionala samarbetet</i>	10
3	Ett helhetsbetonat betraktelsesätt och Finlands stödformer	11
	3.1 Partnerskapsavtalet mellan Finland och Afghanistan	12
	3.2 Utvecklingsfinansieringen	13
	<i>Utvecklingssamarbetets tyngdpunkter</i>	13
	<i>Bedömning av stödets genomslagskraft och av det helhetsbetonade betraktelsesättet</i>	15
	<i>Riskhantering</i>	16
	3.3 Civil krishantering	17
	3.4 Militär krishantering	18
	<i>ISAF och överföringen av säkerhetsansvaret</i>	18
	<i>ISAF-deltagandets inverkan på utvecklandet av Finlands försvarsförmåga</i>	20
	<i>Resolute Support -operationens innebörd och målsättningar</i>	21
	<i>Operationens karaktär, kravnivå och rättsliga grund</i>	22
	<i>Säkerhetsläget och riskbedömning av RS-operationen</i>	23
	<i>Finlands deltagande i RS-operationen</i>	24
	<i>Kostnaderna för Finlands deltagande i krishantering</i>	24
	<i>Målsättningarna för Finlands deltagande RS-operationen</i>	25
	<i>Hörande av riksdagen</i>	25
4	Finlands och Afghanistans ekonomiska förbindelser	26
5	Koordineringen av Finlands nationella åtgärder	26

1 Inledning

Syftet med denna redogörelse är att informera riksdagen om läget i Afghanistan och om Finlands stöd i sin helhet, samt att höra riksdagen om Finlands deltagande i operationen Resolute Support på det sätt som avses i 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006). Redogörelsen har utarbetats på ett sådant heltäckande sätt som riksdagen förutsatt.

Finland har sedan år 2002 deltagit i stabiliserings-, återuppbyggnads- och utvecklingsverksamheten i Afghanistan. Verksamheten inleddes genast efter att talibanregimen fallit. Det är fråga om heltäckande verksamhet som omfattar både krishantering och utvecklingssamarbete.

Finland medverkade från första början i de ISAF-styrkor (International Security Assistance Force) som varit nödvändiga med tanke på stabiliserandet av läget i Afghanistan. Som mest deltog Finland i ISAF-styrkorna med 195 soldater. Finland har också bidragit med finansiering för utvecklingssamarbete och humanitärt stöd till Afghanistan, till ett belopp som hittills uppgår till sammanlagt 220 miljoner euro. Stödets belopp har gradvis ökat, samtidigt som det militära deltagandet kunnat minskas i och med att säkerhetsansvaret överförts till Afghanistans egna myndigheter. Också den civila krishanteringen har utgjort en central del av Finlands verksamhet i landet.

Även om Afghanistan tagit betydande steg framåt när det gäller samhällsutvecklingen, kommer arbetet att fortgå ännu länge. Efter årtionden av krig och talibanstyre var utgångsläget i slutet av år 2001 mycket dåligt. Samhällets grundläggande strukturer, ekonomin och infrastrukturen var slagna i spillror. Trots den positiva utvecklingen kommer framåtskridandet inom många samhällssektorer även i fortsättningen att ske långsamt och mödosamt, och säkerhetsläget påverkas fortfarande av extremistgruppernas verksamhet och av kriminalitet.

Det allra viktigaste är nu att stabilisera den positiva utvecklingen och hindra att landet åter drabbas av konflikter och hamnar i politiskt kaos. En negativ utveckling skulle äventyra såväl Afghanistans egen framtid som den regionala och internationella säkerheten. En sådan utveckling skulle också strida mot alla de målsättningar som Finland ställt upp för verksamheten i Afghanistan. Målsättningarna gäller internationell fred och säkerhet, minskning av fattigdomen, främjande av såväl de mänskliga rättigheterna och jämställdheten som god förvaltning och rättsstatsprincipen, samt bekämpande av internationell kriminalitet.

All verksamhet i Afghanistan ska planeras långsiktigt och med beaktande av riskfaktorerna. Verksamheten ska främja landets egna strävanden och ansvar, eftersom den afghanska regeringens åtgärder för stabiliserande och utvecklande av landet kommer att vara av avgörande betydelse.

I april 2013 ingick Finland och Afghanistan ett partnerskapsavtal som sträcker sig fram till år 2024. Avsikten är att man fortsättningsvis ska främja stabiliserandet och utvecklandet av Afghanistan ur ett heltäckande perspektiv. Tyngdpunkten har redan förskjutits så att den i första hand vilar på utvecklingssatsningar samt på freds- och statsbyggande. Krishanteringsåtgärder behövs dock fortsättningsvis för att stöda de afghanska säkerhetsmyndigheternas aktionsförmåga. ISAF-styrkorna kommer vid ingången av år 2015 att ersättas med den mindre omfattande Resolute Support -operationen. EU:s polisoperation (EUPOL) kommer att fortgå.

Finlands verksamhet i Afghanistan ska även i fortsättningen inriktas och utvecklas så att den så väl som möjligt främjar både Afghanistans egna utvecklingsbehov och Finlands nationella målsättningar.

2 Bedömning av läget i Afghanistan

Allmän bedömning

Afghanistan har under det senaste årtiondet nått betydande framsteg i sin samhällsliga och ekonomiska utveckling. Landet har med egna krafter klarat av att ordna val både på riksnivå och på lokal nivå. Den grundläggande infrastrukturen i Afghanistan håller på att återuppbyggas, hälsovården och utbildningen har förbättrats avsevärt, och också när det gäller jämställdheten har utvecklingen med beaktande av utgångsläget gått i en betydligt bättre riktning än förut. Man håller på att skapa en grund för ekonomin, och gruvsektorn förväntas bli en betydande inkomstkälla för den nationella budgeten. Vidare satsar man på att utöka det regionala samarbetet i syfte att stärka infrastrukturen och utrikeshandeln. Trots detta är problemen i Afghanistan dock fortfarande omfattande och djupgående.

Stabiliseringen av de politiska förhållandena i landet kommer att vara i en nyckelposition. Med tanke på Afghanistans utveckling är det nödvändigt att den nya regeringen är handlingskraftig och att olika befolkningsgrupper förmår samverka med varandra. Genom bildandet av en nationell enhetsregering har man hittills undvikit en farlig splittring av landet och minskat risken för att spänningarna mellan olika befolkningsgrupper eskalerar. Situationen är dock fortfarande kritisk och det finns en risk för att de politiska meningsskiljaktigheterna och rivaliteterna tillspetsas.

Å andra sidan har redan så pass många aktörer dragit nytta av utvecklingen i Afghanistan att det finns en större vilja än förut att främja utvecklingen och bevara det rådande läget. Samtidigt har också den unga och högre utbildade delen av befolkningen i Afghanistan redan börjat bidra till utvecklandet av samhället med sin egen insats.

Trots förbättringarna belastas dock förvaltningen och ekonomin i Afghanistan fortfarande av ett betydande kapacitetsunderskott, vilket bromsar utvecklingssträvandena inom alla sektorer. Befolkningens förtroende för regeringen och myndigheterna har sedan gammalt varit svagt, och misstroendet har ökat på grund av missbruk och korruption. Det är viktigt att såväl den nya nationella enhetsregeringen som den regionala och lokala ledningen har förmåga att agera och ta i tu med problemen i olika delar av landet. Iakttagandet av god förvaltning och rättsstatsprincipen är av väsentlig betydelse vid byggandet av Afghanistans framtid.

När det gäller att stabilisera och utveckla landet är det likaså av avgörande betydelse att näringar, arbetsplatser och en fungerande ekonomi skapas i landet. Afghanistan är fortfarande ett mycket fattigt land enligt vilken internationell måttstock som helst. Det internationella samfundets minskade närvaro i landet, bl.a. reduceringen av ISAF-styrkorna, har minskat den ekonomiska företagsamheten. Även om gruvsektorn troligtvis i sinom tid kommer att ge betydande budgetinkomster, behövs också annan företagsverksamhet för att arbetsplatser ska skapas. För att sysselsättningsläget ska förbättras är det dessutom viktigt att jordbrukssektorn utvecklas. Samtidigt borde man kunna minska narkotikahandelns andel av ekonomin. Man borde också i betydande utsträckning kunna stävja den korruption som är typisk för de södra delarna av Asien och som på många sätt försvårar samhällets ekonomiska utveckling. Afghanistan kommer fortsättningsvis att behöva ekonomiskt stöd från utlandet bl.a. för lönerna inom förvaltningen, inklusive säkerhetsmyndigheternas löner.

Säkerhetsläget i Afghanistan kommer sannolikt att vara problematiskt ännu under en lång tid, och det är inte uteslutet att det kan försämrats igen. Extremistörelsernas verksamhet gynnas av stöd från utlandet, vilket man inte lyckats sätta stopp för. Detta stöd kan till och med vara avgörande för den fortsatta rebellverksamheten. Den nationella försoningsprocessen har varit mödosam och utgången är fortfarande osäker. Landets nya ledning har emellertid uppställt som ett av sina mål att främja försoningsprocessen och betonat att landets säkerhetsproblem kan lösas bara på politisk väg.

Säkerhetsläget varierar betydligt i olika delar av landet. Situationen är svårast i provinserna i de södra och östra delarna. Tillbakadragandet av de utländska styrkorna kan möjliggöra större utbredning för extremistgrupper i vissa delar av landet, trots att regeringen bibehåller kontrollen över de stora städerna och de centrala förbindelselederna. Utvecklandet av lokalförvaltningen, näringarna och levandeförhållandena i de afghanska städerna och byarna är av stor vikt också med tanke på förbättringen av säkerhetsläget. Detta ökar befolkningens förtroende för såväl den nationella som den regionala och lokala förvaltningen och stärker samtidigt lokalbefolkningens stöd för myndighetsverksamheten. Afghanistans säkerhetsstyrkor, som har en omfattande truppstyrka, förväntas till stor del klara av att svara för säkerheten i landet. Säkerhetsstyrkorna behöver dock ännu under en lång tid framöver stöd och finansiering från utlandet.

Beträffande de mänskliga rättigheterna har det skett många positiva förändringar, men samtidigt finns det ännu mycket arbete kvar. Kvinnor och barn, i synnerhet flickor, är i en särskilt utsatt ställning. Jämställdhetsproblemen är förknippade dels med historiska traditioner, dels med säkerhetsläget och mer generellt med verksamheten inom landets rättsliga sektor. Det finns fortfarande omfattande förbättringsbehov när det gäller de mänskliga rättigheterna, främjandet av god förvaltning och rättsstatsutvecklingen. Delvis är det också fråga om att problemen uppmärksammas oftare än förut, vilket givetvis är nödvändigt för att situationen ska kunna åtgärdas.

I Afghanistan råder fri informationsförmedling jämfört med vad som är fallet i omgivningen i övrigt. I landet finns ca 20 tv-kanaler och uppskattningsvis 80 radiokanaler. Radion är fortfarande en populär informationskanal. Journalister har dock förhindrats att utföra sitt arbete och under detta år har åtta journalister mist livet i Afghanistan, inklusive tre utländska journalister som miste livet i samband med rapporteringen om presidentvalet. I städerna använder sig den unga generationen av sociala medier. Det finns ungefär 20 miljoner mobiltelefonanslutningar.

Det regionala samarbetet har utvecklats stegvis med hjälp av internationellt stöd. Samarbetet mellan länderna i regionen är viktigt i flera avseenden: det är nödvändigt för ekonomisk utveckling, och i synnerhet för att användningen av energi- och vattentillgångar samt trafikförbindelserna och handeln ska utvecklas. Dessutom är samarbete nödvändigt för bekämpning av narkotikahandel och kriminalitet, och särskilt för förhindrande av gränsöverskridande rebellverksamhet.

Det är omöjligt att göra en noggrann uppskattning av hur långt det afghanska samhället kommer att vara på medellång sikt. Som det mest sannolika scenariot är en situation där utvecklingen framskrider stegvis och mödosamt, också via misslyckanden. Afghanistan kommer även i bästa fall att ännu under en lång tid vara en fattig och bräcklig stat som är beroende av stöd från utlandet. Det är fortfarande inte heller helt uteslutet att landet hamnar i politiskt kaos, men det är också möjligt att situationen förbättras snabbare än väntat.

Avgörande i detta sammanhang är framför allt den afghanska regeringens egen verksamhet och förmåga att driva de viktigaste reformerna framåt. Det vidsynta och ambitiösa reformpro-

gram som landets nya president Ashraf Ghan inlett innebär att omfattande reformer eftersträvas, med betoning av afghanernas eget ansvar. Tills vidare är det dock inte möjligt att bedöma hur man kommer att lyckas med reformprogrammet. Det internationella samfundets beredskap att stöda processen är också av stor betydelse, liksom eventuell beredskap att förhindra att situationen förändras i en sämre riktning ifall svårigheterna ökar.

Det politiska läget

I Afghanistan pågår samtidigt en politisk, militär och ekonomisk övergång. President Hamid Karzais tid vid makten, som pågick i 13 år, upphörde i september 2014. Presidentvalet i Afghanistan var till en början en framgång då stora skaror av afghaner röstade under den första valomgången. Röstningsaktiviteten betraktades som medborgarnas kraftiga ställningstagande för demokrati, med beaktande av att rebellerna försökte sabotera valet med hot och våldsdåd. I samband med den andra valomgången ledde däremot anklagelserna om valfusk samt maktkampen till en svårlös situation som Förenta Staterna och det internationella samfundet hjälpte till att lösa. Resultatet av den andra valomgången granskades på nytt. Valfusk hade förekommit och ungefär en miljon röster diskvalificerades under granskningsprocessen.

Mellan de två kandidaterna i den andra valomgången uppkom slutligen med Förenta Staternas stöd en politisk överenskommelse om en nationell enhetsregering. Även om det slutresultat som grundade sig på överenskommelsen mellan de konkurrerande huvudkandidaterna inte i sig var förenligt med valresultatet eller grundlagen, och kunde kritiseras i många avseenden, var överenskommelsen i den aktuella situationen slutligen det enda sättet att lösa den konflikt som lett till en politisk återvändsgränd och som kunde ha drivit Afghanistan in i stora svårigheter ifall den hade fortgått.

Detta tillvägagångssätt var emellertid inte oproblematiskt. Medborgarna hade inte tidigare haft något stort förtroende för Karzais regering, och medborgarnas förtroende för valarrangemang- en och politikerna fick sig en ny törn av den överenskommelse som ingicks efter valet. Den nya regeringens handlingsförmåga är nu avgörande när det gäller att återställa detta förtroende.

Till president valdes enligt den politiska överenskommelsen Ashraf Ghani, som tidigare fungerat bl.a. som landets finansminister. Den tidigare utrikesministern Abdullah Abdullah utsågs till en slags statsministerpost (Chief Executive Officer), med uppgift att leda regeringens verkställighetsarbete. Regeringsplatserna och de centrala tjänsterna fördelades mellan de båda politiska lägren. Målsättningen är att det grundlagsenliga klanrådet inom två år ska kallas samman för att utvärdera behovet av statsministerposten, eftersom det enligt Afghanistans grundlag inte finns någon sådan post för närvarande. Det är ännu ovisst när regeringen kommer att nå sin fulla handlingskraft. Parlamentet röstar om alla ministrar.

Tills vidare är det för tidigt att bedöma hur den nationella enhetsregeringen kommer att fungera och hur man lyckas med att öka förtroendet mellan de olika aktörerna. Den nationella enhetsregeringen har stora utmaningar framför sig när det gäller att genomföra reformerna och upprätthålla säkerheten samt skapa grunder för ekonomin, samtidigt som de internationella styrkorna reduceras medan beroendet av hjälp fortgår.

Det internationella samfundet är berett att fortsätta stöda Afghanistan, under förutsättning att landet förbinder sig att genomföra de utlovade reformerna. När det gäller de internationella relationerna torde den nya regeringen satsa på att öka det regionala samarbetet med grannländerna, och samtidigt också satsa på samarbetet med internationella aktörer.

Säkerhetsläget och säkerhetsmyndigheterna

Afghanistans säkerhetsstyrkor (Afghanistan National Security Forces, ANSF) består i huvudsak av armén (Afghanistan National Army, ANA) och av polisen (Afghanistan National Police, ANP). ANSF:s totala styrka omfattar 352 000 personer (ANA 195 000 och ANP 157 000). De årliga kostnaderna för ANSF har ursprungligen uppskattats uppgå till 4,1 miljard USD. För finansieringen svarar den afghanska regeringen och det internationella samfundet. Enligt planerna ska ANSF:s totala styrka under de närmaste åren reduceras till 228 500 personer. Det internationella samfundets huvudsakliga mål är att ANSF ska klara av att hantera den svåra interna säkerhetssituationen. De afghanska myndigheterna har önskat att ANSF också ska ha bättre beredskap att klara av uppgifter som hänför sig till det yttre försvaret, men biståndsgivarna är inte villiga att finansiera verksamhet med en sådan tyngdpunkt.

Ansvar för landets säkerhet har så småningom överförts från de internationella Natoleda ISAF-styrkorna till Afghanistans säkerhetsstyrkor. Från och med juni 2013 har ANSF med stöd av internationella styrkor lett de stridshandlingar som riktats mot rebellerna. I och med att ISAF-operationen avslutas vid utgången av år 2014 överförs ansvaret för landets säkerhet i sin helhet till Afghanistans säkerhetsstyrkor, då de sista internationella stridsstyrkorna lämnar landet. Operationen Resolute Support, som tar vid efter ISAF, kommer att fokusera på utbildning och stöd för de afghanska styrkorna. De internationella styrkorna kommer emellertid inte längre att stöda de afghanska styrkorna i stridssituationer. En liten trupp från Förenta Staterna som koncentrerar sig på bekämpning av terrorism torde också bli kvar i landet.

De afghanska säkerhetsstyrkornas kunnande och aktionsförmåga har under de senaste åren förbättrats avsevärt. Säkerhetsstyrkornas verksamhet fick beröm bl.a. i samband med tryggheten av presidentvalet. Säkerhetsläget i Afghanistan är emellertid fortfarande instabilt och det finns stora skillnader i olika delar av landet. Då ISAF-styrkorna dragit sig tillbaka har rebellerna på vissa orter fått starkare fotfäste under år 2014, t.ex. i provinsen Helmand. Det är möjligt att rebellverksamheten kommer att sprida sig till nya områden då det utländska stödet minskar. Målen för de talibanska attackerna har varierat något under årens lopp. Attacker har riktats mot Afghanistans egna säkerhetsmyndigheter, mot de utländska styrkorna och mot andra utländska aktörer samt mot civila afghaner. Under den senaste tiden har attacker riktats i synnerhet mot de lokala säkerhetsmyndigheterna, som nu bär ansvar för landets säkerhet. Också kriminella står bakom en del av våldsdåden.

Rebellerna bedöms inte utgöra något egentligt militärt hot mot Afghanistans regering. Också av denna anledning accentueras olika typer av terrordåd i talibanernas verksamhet. Med hjälp av terrordåd skapas nämligen rädsla och en föreställning av att rebellerna är starkare än vad de i själva verket är.

Med tanke på förbättrandet av säkerhetsläget är det viktigt att bevara ANSF:s ställning och trovärdighet. Situationen är inte oproblematisk, även om truppernas aktionsförmåga hela tiden har förbättrats. Alla utbildade stannar emellertid inte kvar i ANSF:s trupper. ANSF:s ställning är beroende bl.a. av regeringens förmåga att leda verksamheten samt betala trupperna lön, vilket i sin tur kräver stöd av det internationella samfundet. Rebellerna får kontinuerligt finansiering för sin verksamhet från utlandet. En följd av att ISAF-operationen avslutas är också att de lokala ledarna blir starkare, på bekostnad av centralförvaltningen.

Det är tämligen osannolikt att säkerhetsläget i Afghanistan snabbt kommer att bli bättre. Situationen påverkas av många faktorer som det är för tidigt att bedöma då Afghanistans nya regering nyss har inlett sitt arbete. En lyckad försoningsprocess skulle vara den bästa vägen att nå

en avsevärd minskning av extremistrelsernas våldshandlingar. Tills vidare finns det emellertid skäl att bereda sig på att säkerhetsläget fortsättningsvis kommer att vara instabilt.

De mänskliga rättigheterna och kvinnornas ställning: hälso- och utbildningsfrågor

När det gäller de mänskliga rättigheterna och jämställdheten har situationen i Afghanistan förbättrats avsevärt under de senaste 12 åren. Till framstegen hör kvinnors grundlagsenliga och lagstadgade rättigheter samt den ökade tillgången till hälsovård och utbildning. Andelen kvinnor har långsamt ökat inom förvaltningen i Afghanistan, också inom säkerhetsstyrkorna. I parlamentet finns en kvot för kvinnor, vars storlek dock har varierat eftersom det varit svårt att få kvoten fylld.

Det finns dock fortfarande stora utmaningar för att man ska kunna garantera att framstegen blir bestående och utvecklingen fortgår. För att utvecklingen ska fortsätta i rätt riktning krävs det förutom att Afghanistan bär ansvar för saken och vidtar åtgärder för att främja utvecklingen även att samarbetsländerna ger sitt gedigna stöd för detta. Kvinnors deltagande i samhällsverksamheten begränsas fortfarande av fattigdom och av många traditionella seder och attityder. Våld mot kvinnor och flickor är mycket vanligt. Afghanistan är fortfarande ett av de länder där situationen för kvinnor är svårast i världen.

Det utförs regelbundet bedömningar av hur väl förpliktelserna gällande de mänskliga rättigheterna uppfylls, bl.a. vid uppföljningen av de målsättningar som fastställts vid Tokyokonferensen, där utvecklingsfrågor gällande Afghanistan behandlades, samt i FN:s råd för mänskliga rättigheter. Afghanistan har anslutit sig till de centrala konventionerna om de mänskliga rättigheterna och tillämpat dessa på sin nationella lagstiftning. Afghanistan är också fördragsslutande part i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (ICC). Det faktum att en oberoende kommission för mänskliga rättigheter har inrättats i Afghanistan och etablerats som landets ledande mänskorsrättsaktör kan betraktas som en betydande bedrift.

Antalet rapporterade kränkningar av de mänskliga rättigheterna har ökat under de senaste åren. Detta betyder dock inte nödvändigtvis att antalet kränkningar har ökat, utan de rapporterade kränkningarna vittnar också om att förtroendet för och handlingsförmågan hos mänskorsrättsaktörerna och myndigheterna har ökat, samt om att det finns ökad kännedom om de mänskliga rättigheterna bland befolkningen.

Den förväntade livslängden i landet, som i början av 2000-talet var 44 år, har ökat till 60 år. Dödligheten bland barn yngre än fem år har minskat från 172 till 97 per 1 000 födda barn. År 2001 hade 9 % av befolkningen tillgång till primärhälsovård, medan motsvarande andel i dag är över 60 %. Dödligheten i samband med förlossningar bedöms ha minskat från 1 600 till 327 dödsfall per 100 000 förlossningar. Yrkeskunnig personal medverkar nuförtiden vid 39 % av förlossningarna, medan motsvarande andel i början av 2000-talet var 6 %. Medan bara 20 % av befolkningen hade tillgång till rent dricksvatten vid årtusendets början, är denna andel för närvarande drygt 60 %.

Vidare har möjligheterna till skolgång för barn och unga ökat. T.ex. år 2001 gick ca en miljon barn i skola, medan antalet skolbarn enligt UNICEF nu uppgår till 8,3 miljoner, varav ca 40 % är flickor. Läskunnigheten är emellertid fortfarande dålig. Bara ca 30 % av den vuxna befolkningen är läskunnig, och bland kvinnor är andelen ännu lägre. Över lag är barnens ställning i det instabila säkerhetsläget svag och det kommer ännu under en lång tid att behövas satsningar på att förbättra barnens förhållanden.

Den ekonomiska utvecklingen

Med tanke på Afghanistans framtid är det viktigt att landets ekonomi och näringar stärks, arbetsplatser skapas och att grunden för den nationella budgeten tryggas. Nyttan av den ekonomiska tillväxten ska också fördelas jämnt i samhället. Fortfarande befinner sig 36 % av landets befolkning under fattigdomsgränsen (1,25 USD/dag).

Afghanistans ekonomi har vuxit kraftigt sedan år 2002. Den ekonomiska tillväxten har varit snabb i förhållande till den låga utgångsnivån och främjats av det internationella utvecklings-samarbetet och av omfattande ISAF-trupper. År 2013 dämpades emellertid den ekonomiska tillväxten och uppgick till bara 3,6 %, trots de rekordstora skördarna i landet. Den ökade osäkerhet som föranleddes av förändringarna inom politiken och säkerhetssektorn minskade investerarnas och konsumenternas förtroende för ekonomin. Till följd av den utdragna presidentvalsprocessen, den allmänna osäkerheten och den minskning av jordbruksproduktionen som väderleksförhållandena medfört har den ekonomiska tillväxten fortsättningsvis varit svag under år 2014. Under de kommande åren (2015–2017) uppskattas den årliga ekonomiska tillväxten uppgå till 5 %. Tjänstesektorn svarar för ca hälften av landets bruttonationalprodukt. Jordbrukets andel utgör ca 20 % av bruttonationalprodukten och industrins andel 25 %. Bruttonationalprodukten per person är 688 USD. Ifall den olagliga narkotikahandeln skulle beaktas i bruttonationalprodukten skulle dess andel uppskattningsvis vara 15 %.

Statens inkomster är inte tillräckliga, utan landet är kraftigt beroende av bistånd. Biståndets andel av BNP år 2012 var 33 %. ISAF har också haft stor betydelse för Afghanistans ekonomi. Trots utvecklingsfinansieringen var underskottet i statsbudgeten hösten 2014 stort, över 500 miljoner USD, vilket lett till betalningssvårigheter för staten och önskemål om ökad utvecklingsfinansiering. De ekonomiska svårigheterna utgör ett hot i synnerhet för finansieringen av den civila sektorn (t.ex. utbildning och hälsovård). Statens totala inkomster uppgick år 2013 till 9,5 % av bruttonationalprodukten. Inkomsterna har påverkats av den ekonomiska lågkonjunkturen och av bristerna inom både skatte- och tullförvaltningen. Minskningen och tillbakadragandet av ISAF-styrkorna, som tidigare omfattat 130 000 soldater, påverkar å sin sida landets servicesektor. En ökning av statens inkomster kräver att indrivningen av skatter och tullavgifter effektivteras samt att mervärdesskatt tas ut. Afghanistan ska fortsätta med sina strukturella reformer av ekonomin.

Med tanke på ekonomin är det mycket viktigt att nya arbetsplatser skapas. På grund av befolkningsökningen kommer det varje år att finnas ca 400 000 nya arbetstagare på arbetsmarknaden. Inom gruvsektorn finns det potential att få inkomster på medellång sikt, men något stort antal nya arbetsplatser skapas inte inom denna sektor. Det skulle vara möjligt att skapa nya arbetsplatser framför allt inom jordbrukssektorn, som redan för närvarande svarar för över hälften av arbetsplatserna i landet. En hållbar ekonomisk tillväxt och utveckling förutsätter en effektivisering av jordbruksnäringarna och förbättring av jordbrukets hållbarhet, samt framför allt byggande av bevakningssystem. Dessutom är det viktigt att infrastrukturen stärks, i synnerhet genom att förbättra transportmöjligheterna och tillgången till energi.

Enligt Afghanistans nya president Ashraf Ghani är det centralt för ekonomin att den privata sektorn stärks och att tillträdet till marknaderna förbättras. Den privata sektorn betraktas som en viktig källa till välbstånd i landet. Andra viktiga målsättningar är att förenkla skatteuppbörden och vidta åtgärder för att bekämpa korruptionen. Till dessa åtgärder hör bl.a. att snabbt ordna en ny domstolsbehandling av korruptionsfallet vid Kabul Bank. Vid Kabul Bank uppdagades år 2012 omfattande oegentligheter, vilket ledde till att det internationella samfundet under IMF:s ledning utövade påtryckningar på regeringen för att den skulle se till att medlen betalas tillbaka. Oegentligheterna vid Kabul Bank har rubbat förtroendet för landets banksek-

tor och påverkat bl.a. företagarnas möjligheter att få lån. Som en central metod för att öka såväl jämställdheten mellan könen som sysselsättningsläget har Ghani också betonat kvinnors ekonomiska självständighet och förbättrandet av deras kunskaper och färdigheter.

Försoningsprocessen

Afghanistans nuvarande ledning är i en väpnad konflikt i huvudsak emot de extremistrelser som består av representanter för pastubefolkningen. Extremistrelserna är verksamma framför allt i de södra och östra delarna av landet och deras politiska ideologi bygger på radikalislamism. Den kändaste rörelsen är talibanrörelsen, som representeras av olika grupperingar både i Afghanistan och i Pakistan. Afghanistan anklagar sedan gammalt Pakistan för att stöda talibanerna. Samtidigt strider Pakistan emellertid mot sin egen talibanrörelse. Utöver talibanrörelsen finns det också andra radikalislamistiska extremistgrupper som bedriver väpnat uppror mot den afghanska ledningen. Rörelserna har internationella nätverk och också utländska terrorister är verksamma inom dem.

Försoningsprocessen i Afghanistan innefattar flera element. På det nationella planet strävar man i synnerhet efter att stoppa talibanernas väpnade aktioner och främja det nationella samförståndet mellan landets olika befolkningsgrupper och politiska aktörer. Dessutom strävar man efter att sätta stopp för det stöd som talibanerna får från utlandet, samtidigt som man utvecklar samarbetet mellan Afghanistan och dess grannländer, framför allt Pakistan. Det internationella samfundet stöder dessa strävanden.

Det afghanska styret har inrättat det Höga fredsrådet (High Peace Council, HPC), som är direkt underställt presidenten, och till vars ordförande den före presidenten Burhanuddin Rabbani utnämndes. Talibanrörelsen mördade Rabbani i september 2011, varefter hans son Salauddin Rabbani tog hans plats som ordförande för HPC. HPC:s arbete har dock inte framskridit på önskat sätt och dess framtid är för närvarande oviss. President Ghani har emellertid tagit försoningsprocessen till ett av sitt centrala mål och betonat betydelsen av en politisk lösning.

I anslutning till försoningsprocessen inleddes också en s.k. reintegrationsprocess, vars målsättning är att lösgöra folket från rebellgrupperna genom att erbjuda dem en möjlighet till återinträde i det civila samhället. Afghanistan Peace and Reintegration Program (APRP), som inleddes år 2010, har fungerat som den huvudsakliga kanalen för denna process. Vissa resultat har nåtts med hjälp av APRP-programmet, även om de varit blygsammare än man önskat. Hittills har uppskattningsvis 10 000 före detta rebeller deltagit i programmet.

För att försoningsprocessen ska lyckas och rebellverksamheten tyglas skulle det vara viktigt att i synnerhet Afghanistan och Pakistan klarar av att samarbeta med varandra. Det har skett små framsteg på detta område. Man har strävat efter att förbättra samarbetet mellan Afghanistan och Pakistan med hjälp av flera trepartsmöten på hög nivå, med assistans av bl.a. Storbritannien, Förenta Staterna, Turkiet och Kina. Man har också inlett underhandlingar om utarbetandet av ett strategiskt samarbetsavtal mellan Afghanistan och Pakistan. Uppnåendet av samförstånd länderna emellan är även förknippat med Pakistans och Indiens relationer, eftersom det i Pakistan finns aktörer som är förbehållsamma till Indiens verksamhet i Afghanistan.

Det regionala samarbetet

Det finns några samlivsorganisationer i regionen, men på grund av ländernas motstridiga intressen och misstroende mot varandra är det mödosamt att få till stånd sådant samarbete som gynnar hela området. För stabiliseringen och utvecklandet av Afghanistan är det nödvändigt att utveckla det ekonomiska samarbetet mellan länderna i regionen och därigenom skapa ut-

vecklingsmöjligheter för Afghanistans utrikeshandel samt möjligheter att etablera affärskontakter inom transport- och energisektorn. Det regionala samarbetet kan också minska det stöd för rebellverksamheten som förekommer i grannländerna, i synnerhet i Pakistan men också i Iran.

Ur Afghanistans synvinkel kan den s.k. Istanbulprocessen, som initierats av Turkiet, betraktas som det mest betydande regionala projektet. Det är fråga om en politisk process som länderna i regionen bär ansvaret för. Målsättningen är att stärka det ekonomiska samarbetet mellan dem (de s.k. Heart of Asia -länderna) och på lång sikt också det politiska samarbetet. Till verksamhetsformerna hör sex förtroendebyggande åtgärder (Confidence Building Measures, CBM), för var och en av vilka det finns en regional ledarstat. Processen stöds ekonomiskt av länder utanför regionen, bl.a. av Finland.

Utöver detta har Afghanistan och dess grannländer sedan år 2005 ordnat s.k. RECCA-konferenser (Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan), vars mål är att stimulera det ekonomiska samarbetet mellan länderna i regionen. Länderna har strävat efter att minska handelshindren samt förbättra och bygga ut den regionala infrastruktur som det finns ett skriande behov av, dvs. vägar, järnvägar, civilflygförbindelser, gasledningar, vattenkraft och ellinjer. Till de mest ambitiösa projekten hör TAPI-gasledningen för transport av jordgas från Turkmenistan via Afghanistan till Pakistan och vidare till Indien, samt CASA-1000, som skulle möjliggöra elexport från Tadjikistan och Kirgisien till Afghanistan och Pakistan. Ett lyckat regionalt samarbete skulle kännbart gynna såväl Afghanistan som de övriga länderna i regionen, genom att ekonomin i regionen som helhet stärks och energitillgången förbättras.

3 Ett helhetsbetonat betraktelsesätt och Finlands stödformer

Samarbetet mellan Afghanistans regering och de internationella aktörerna har varit intensivt och långvarigt. Grunden för samarbetet mellan Afghanistan och det internationella samfundet samt för utvecklandet av Afghanistan utgjordes ursprungligen av det omfattande s.k. Afghanistan Compact -dokumentet, som godkändes år 2006. För samarbetet grundades Joint Coordination and Monitoring Board, JCMB, som sammanträder i Kabul och som är det viktigaste koordineringsforumet som behandlar utvecklandet av Afghanistan på konkret nivå.

Dessutom finns det en internationell kontaktgrupp (International Contact Group, ICG) som består av över 50 länder och internationella organisationer och aktörer (bl.a. FN, NATO, EU och Organisation of Islamic States, OIC), där huvudstadsrepresentanter och företrädare för Afghanistans regering samlas för att behandla situationen i Afghanistan. Kontaktgruppen har till uppgift att bereda beslut på strategisk nivå inför internationella konferenser som berör Afghanistan, samt säkerställa informationsutbytet mellan huvudstadsrepresentanterna från de länder som stöder Afghanistan. Finland var värd för kontaktgruppens möte i juni 2012. Vid mötet förbereddes ministerkonferensen i Tokyo, där man avtalade om ett ramdokument som styr samarbetet mellan Afghanistan och det internationella samfundet (Tokyo Mutual Accountability Framework, TMAF). I TMAF regleras Afghanistans och det internationella samfundets inbördes åtaganden som berör utvecklandet av Afghanistan.

Afghanistan Compact -dokumentet hade visat sig vara alltför omfattande och generellt utformat, och i TMAF-dokumentet inkluderades därför tydligare och konkretare reformbehov. På grundval av detta dokument ska Afghanistan vidta effektiva och redovisningsbara strategier för ekonomisk tillväxt och samhällsutveckling. Diskussionen om valet av tyngdpunkter har fortgått efter Tokyokonferensen. Utgångspunkten är att de allra viktigaste reformerna ska utses till tyngdpunkter och genomföras först. Afghanistan är också medlem i den s.k. g7+ -

gruppen, som består av 20 bräckliga stater. Syftet med g7+ är att främja ett helhetsbetonat utvecklande av de bräckliga staterna samt freds- och statsbyggandet i enlighet med referensramen New Deal for Engagement in Fragile States, som fastställdes år 2011 och där statens eget ansvar för landets utveckling betonas.

En regelbunden koordinering av verksamheten inom EU samt av den verksamhet som bedrivs i samarbete med FN utgör en viktig del av Finlands afghanistanpolitik. EU främjar en gemensam måluppställning och strävar efter att tala med en röst vid de viktigaste forumen för biståndsländer. EU och dess medlemsländer bidrar årligen med över en miljard euro i utvecklingsfinansiering till Afghanistan, vilket gör Afghanistan till EU:s största bidragstagare. EU:s utvecklingsfinansiering (Multiannual Indicative Programme for Afghanistan) uppgår fram till år 2020 till 1,4 miljarder euro. EU offentliggjorde i juni 2014 sin afghanistanstrategi för åren 2014–2016. Som bäst förhandlar man om ett partnerskaps- och utvecklingsavtal mellan EU och Afghanistan. FN och dess biståndsoperation i landet, UNAMA, leder och koordinerar den internationella civila verksamheten i Afghanistan, med målet att stärka Afghanistans suveränitet, ledning och ansvar.

I Afghanistan tjänstgör ungefär 140 finländare. Av dessa tjänstgör 85 i ISAF-styrkorna och 35 inom EUPOL. Dessutom tjänstgör ungefär 20 personer inom olika internationella organisationer och frivilligorganisationer samt vid ambassaden.

All Finlands verksamhet i Afghanistan bygger på en helhetsbetonad planering av olika stödformer, så att de kompletterar varandra och främjar de målsättningar som uppställts för Finlands afghanistanpolitik.

3.1 Partnerskapsavtalet mellan Finland och Afghanistan

Partnerskapsavtalet mellan Finland och Afghanistan undertecknades i april 2013 i samband med president Hamid Karzais besök till Finland. I och med partnerskapsavtalet har Finland förbundit sig att stöda Afghanistans utveckling fram till år 2024. I enlighet med de ömsesidiga åtaganden som fastställts vid de internationella Afghanistankonferenserna i London (2010), Kabul (2010), Bonn (2011) och Tokyo (2012) är målet med utvecklingssamarbetet mellan parterna att stärka demokratin i Afghanistan, främja god förvaltning och rättsstatsprincipen, bl.a. genom utvecklande av den regionala och lokala förvaltningen, samt att förbättra förutsättningarna för Afghanistans egna ekonomiska aktiviteter, ekonomisk tillväxt för alla och hållbar användning av naturresurser. Frågor i anknytning till de mänskliga rättigheterna, jämställdhet och utbildning, särskilt utbildning för flickor, står högt på dagordningen. Det slutliga målet är ett samhälle där alla afghaner kan bygga ett bättre, säkrare och mer välmående land än förut. Afghanistan har ingått motsvarande partnerskapsavtal bl.a. med Storbritannien, Tyskland, Norge och Danmark.

I enlighet med de åtaganden Finland förbundit sig till vid Tokyokonferensen år 2012 kommer den finska regeringen att stöda Afghanistan långsiktigt genom utvecklingssamarbete också efter år 2014. Afghanistan har karaktäriserat tiden efter år 2014 som ett årtionde av förändring. Fullföljandet av den finska regeringens åtaganden är beroende av den afghanska regeringens framsteg vid verkställandet av sina centrala åtaganden från konferenserna i Kabul, Bonn och Tokyo, sådana de definieras i ramdokumentet från Tokyokonferensen om alla parter ansvar.

Den afghanska regeringen och de internationella aktörerna har avtalat om att man med hjälp av det internationella biståndet stöder Afghanistans egna utvecklingsprogram och utvecklingsprioriteter, som utarbetats gemensamt i enlighet med åtagandena från konferenserna i Kabul och Tokyo. Finland har varit med och utarbetat och godkänt dessa åtaganden.

3.2 Utvecklingsfinansieringen

Finland har bedrivit utvecklingssamarbete med Afghanistan sedan år 2002. Finland har förbundit sig att långsiktigt stöda Afghanistan bl.a. vid de omfattande internationella Afghankonferenser som ordnats i London år 2006, Paris 2008, Haag 2009, London 2010, Kabul 2010, Bonn 2011, Chicago 2012 och Tokyo 2012. Syftet med det ministermöte som ska ordnas i London i december 2014 är att stärka den afghanska regeringens och det internationella samfundets tidigare åtaganden.

De dokument som godkänts vid konferenserna har utarbetats i nära internationell samverkan, och de innefattar också sådana förpliktelser för utvecklande av landet som ålagts den afghanska regeringen i utbyte mot det omfattande internationella stödet.

Finlands utvecklingsfinansiering till Afghanistan ökade vid ingången av år 2014 till sammanlagt 30 miljoner euro per år. Denna summa omfattar utöver det landsspecifika utvecklingssamarbetet även humanitärt bistånd och stöd till frivilligorganisationer samt sådan finansiering för civil krishantering som betraktas som ODA-berättigad (Official Development Assistance). Dessa stöd har på årsnivå uppgått till sammanlagt ca 10 miljoner euro. Man strävar efter att det totala stödet ska hålla sig på den nämnda nivån under de kommande åren, beroende på utvecklingssamarbetsanslagens totala belopp. Humanitärt bistånd beviljas på basis av behoven och biståndet kanaliseras i enlighet med riktlinjerna för Finlands humanitära hjälp via olika FN-organisationer, Internationella Röda Korset och Röda Halvmånen samt via finländska humanitära organisationer.

I partnerskapsavtalet bekräftade Finland att landet ger minst 50 % av sitt utvecklingsbistånd via Afghanistans nationella budget och att 80 % av bidraget ska inriktas enligt de nationellt prioriterade programmen (National Priority Programs, NPPs). Finland lovade också bedriva utvecklingssamarbete i överensstämmelse med den afghanska regeringens riktlinjer för utvecklingssamarbetet (Afghan Aid Management Policy, 2013), vilket förbättrar biståndets verkningsfullhet.

I praktiken innebär detta att Finlands bistånd kanaliseras framför allt via återuppbyggnadsfonden för Afghanistan (Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF), som förvaltas av Världsbanken, samt genom FN:s organisationer. Dessa aktörer har som målsättning att främja och stöda utvecklandet av Afghanistans budgetsysteem. Samtidigt bidrar arrangementet till att säkerställa att biståndet når fram och är verkningsfullt samt till att förhindra möjligheter till korruption.

I partnerskapsavtalet avtalar man även om att en del av Finlands utvecklingsbistånd kanaliseras via frivilligorganisationer. Finlands stöd till Afghanistan innefattar också humanitärt bistånd.

Utvecklingssamarbetets tyngdpunkter

I enlighet med statsrådets förra redogörelse för läget i Afghanistan, som riksdagen förenade sig med, har Finland i sitt utvecklingssamarbete fokuserat på att stöda demokrati och god förvaltning, de mänskliga rättigheterna och jämställdheten samt utvecklandet av landsbygden och näringarna. Under de senaste åren har Finland arbetat för genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (Kvinnor, fred och säkerhet) i Afghanistan och för utarbetandet av ett nationellt verksamhetsprogram.

Finland har utökat projektstödet inom utbildningssektorn och fortsatt med sitt samarbete med frivilligorganisationerna. Frivilligorganisationernas stöd har i huvudsak riktats till projekt vars syfte är att minska fattigdomen samt till främjande av de mänskliga rättigheterna och befolkningens hälsa.

Gemensamma teman för all Finlands verksamhet är de mänskliga rättigheterna, kvinnors rättigheter, jämställdheten, god förvaltning och bekämpning av korruption. Som en del av det internationella samfundet och i anslutning till det nordiska samarbetet aktualiserar Finland dessa teman i diskussionerna mellan den afghanska regeringen och det internationella samfundet.

Finansieringen kommer i fortsättningen att riktas till följande tre huvudsektorer, som är direkt förknippade med de akuta behoven i Afghanistan och med de målsättningar som hänför sig till freds- och statsbyggandet:

1. Rättvisa och säkerhet, i synnerhet frågor som berör de mänskliga rättigheterna och god förvaltning, inklusive utvecklande av civilpolisens verksamhet
2. Utvecklande av basservice, i synnerhet inom utbildningssektorn, inklusive trygghet av skolgång för flickor och läskunnighet bland kvinnor
3. Utvecklande av grunden för ekonomin, främjande särskilt av landsbygdsnäringsarna samt förbättrande av förutsättningarna för hållbar användning av Afghanistans naturresurser

Största delen av Finlands bistånd kanaliseras även i fortsättningen via FN-organisationer (UNICEF, UNDP, UNODC, UNESCO) och Världsbankens återuppbyggnadsfond för Afghanistan (ARTF). ARTF, som förvaltas av Världsbanken, är det mest omfattande instrumentet för utvecklande av Afghanistan. ARTF erbjuder regeringarna och biståndsgivarna en koordinerad finansieringsmekanism, som stöder Afghanistans budget och landets viktigaste nationella investeringsprogram, i synnerhet när det gäller utvecklandet av grunden för ekonomin och basservicen. Vid 2012 års evaluering bedömdes ARTF vara en exemplarisk korgfond, med låga administrations- och verksamhetskostnader, utmärkt transparens och strikt redovisningskyldighet. Vid evalueringen konstaterades det att fonden dessutom erbjuder en välfungerande arena för politiska diskussioner och uppnående av konsensus. Uppföljningen av fonden har effektiviserats ytterligare med hjälp av externa uppföljningssystem.

ARTF är den huvudsakliga finansieringskanalen för Finlands utvecklingsbistånd till Afghanistan. År 2014 uppgår Finlands bidrag till fonden till 9 miljoner euro. Hälften av Finlands finansiering går till den allmänna fonden som täcker flera olika sektorer och som även omfattar ett stimulansprogram. Den återstående delen av finansieringen fördelas mellan det nationella programmet för utvecklande av landsbygden och programmet för förbättring av utbildningens kvalitet. Finland kommer på 12:e plats bland fondens bidragsgivare och är sedan ingången av år 2014 också medlem i fondens strategigrupp, vilket ger Finland ännu större möjligheter än förut att påverka fondens strategiska och utvecklingspolitiska beslut.

De mänskliga rättigheterna och förbättrandet av kvinnors och barns ställning hör till de centrala målen för Finlands verksamhet. Finland främjar tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna och jämställdheten i Afghanistan genom utvecklingssamarbete, politiska ställningstaganden, dialog och krishantering. Dessutom stöder Finland det arbete som utförs av Afghanistans oberoende kommission för mänskliga rättigheter (Afghanistan Independent Human Rights Commission, AIHRC) och uppnåendet av målsättningarna i FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (Kvinnor, fred och säkerhet). Till tyngdpunktsområdena för Finlands stöd hör att främja skolgången för barn, i synnerhet för flickor, samt att öka läskunnigheten bland kvinnor

via de program som genomförs av UNICEF, UNESCO, Världsbanken och Sveriges Afghanistankommitté.

När det gäller utvecklandet av affärslivet kan det konstateras att Afghanistans potentiella mineraltillgångar uppskattas vara betydande. Med tanke på Afghanistans ekonomi och samhällsutveckling hör det till de viktigaste målsättningarna för de närmaste åren att tillgodogöra sig dessa tillgångar. Finlands Geologiska forskningscentral GTK bedriver utbildningssamarbete med sin afghanska motsvarighet (Afghanistan Geological Survey) och strävar efter att förbättra malmletningsgeofysiken och kunnandet i malmletningstekniker i Afghanistan.

Bedömning av stödets genomslagskraft och av det helhetsbetonade betraktelsesättet

Finland har noggrant övervägt vilka projekt och organisationer som får utvecklingsfinansiering, utgående från utvecklingsmålen och verksamhetens verkningsfullhet. Biståndsmedlens användning uppföljs noggrant bl.a. med hjälp av rapportering, projektbesök och oberoende evalueringar, samt genom att frågor som berör korruption och oegentligheter lyfts fram såväl av tjänstemän vid Finlands ambassad i Kabul som i samband med bi- och multilaterala diskussioner och kontakter. Dessutom uppmärksammas biståndets verkningsfullhet i allt högre grad.

Finland strävar efter att minska begränsade och kortvariga insatser i Afghanistan och koncentrerar sig på de ovan nämnda sektorerna samt påverkningsarbetet. Beloppet och målsättningarna för Finlands bilaterala utvecklingsbistånd bedöms med jämna mellanrum vid högnivåmöten mellan Finland och Afghanistan, i enlighet med partnerskapsavtalet mellan länderna. Finland betonar i allt utvecklingssamarbete konfliktkänsligheten, verksamhetsbetingelserna samt växelverkan mellan den egna verksamheten och verksamhetsmiljön, så att man kan säkerställa att verksamheten främjar en fredlig utveckling.

Det är nödvändigt att tillräckliga resurser anvisas såväl för god beredning och uppföljning av biståndet som för påverkningsarbetet. Detta är möjligt med hjälp av de nuvarande personalresurserna.

Finlands utvecklingssamarbete med Afghanistan har utvärderats år 2007 och 2014. Vid evalueringen år 2007 konstaterades det att Finland administrerar sitt stöd till Afghanistan effektivt. Det sätt på vilket stödet inriktats bedömdes vara förenligt med Finlands utvecklingspolitiska syften, med de övriga internationella aktörernas stöd och med de nationella utvecklingsbehov som Afghanistan angett. Vid evalueringen konstaterades det att största delen av Finlands stöd kanaliseras via Världsbanken och FN-organisationerna, vilket främjar en effektiv, övervakad och centraliserad användning av stödet. Det faktum att verksamheten bedrivs via multiaktörer betraktas enligt evalueringen som en del av riskhanteringen i samband med utvecklingssamarbetet. Utvärderingen år 2014 genomfördes som en del av en mer omfattande tematisk freds- och utvecklingsevaluering. Enligt evalueringen administreras Finlands bistånd effektivt, men det finns utrymme att vidareutveckla bl.a. uppföljningen av riskhanteringen.

I sin egen utvecklingspolitik iakttar Finland den deklaration som förhandlats fram mellan de bräckliga staterna (den s.k. g7+ -gruppen) och biståndsgivarländerna (New Deal for Engagement in Fragile States). Enligt deklarationen ska frågor som berör utvecklandet av samhällen som lidit av väpnade konflikter i större utsträckning tacklas utifrån de berörda ländernas eget perspektiv. Finlands iakttar i sitt utvecklingssamarbete de fem målsättningar för freds- och statsbyggande som anges i deklarationen. Dessa utgörs av inkluderande politik, säkerhet, rättvisa, grunden för ekonomin samt statsfinanserna och basservicen. Afghanistan har också kallat Finland till medlem i den New Deal -stödgrupp som är verksam i Kabul.

Riskhantering

Verksamhetsbetingelserna i Afghanistan är svåra. Det tar länge innan hållbara och omfattande resultat kan nås. Biståndsgivarna måste förbinda sig att handla långsiktigt, eftersom man inom vissa delområden också kan förvänta sig en tillfällig tillbakagång i utvecklingen. På grund av att Afghanistan är en bräcklig stat, innefattar verksamheten i landet större risker och utmaningar än i många andra utvecklingsländer.

Riskerna kan delas in i tre kategorier. Till det politiska läget hänför sig framför allt frågan om hur handlingskraftig Afghanistans regering är på längre sikt. Det är fråga om en landsspecifik risk, som biståndsgivarna har begränsade möjligheter att påverka. Landets politiska läge och allmänläge medför också säkerhetsrisker för biståndsgivarna. Till den andra kategorin av risker hör programmessiga risker, som är förknippade med uppnåendet av de målsättningar som uppställts för verksamheten, och svårigheter att mäta detta. Det kan t.ex. vara fråga om begränsat tillträde till vissa områden, dålig infrastruktur, samt över lag om avsaknad av sådana grundläggande förutsättningar som är oberoende av biståndsgivarna. Den tredje kategorin utgörs av risker som är förknippade med den afghanska förvaltningens handlingskapacitet och myndigheternas förmåga att föra utvecklingen vidare. Korruption och dålig förvaltning är exempel på sådana risker.

Finland har kännedom om och utvärderar hela tiden förändringarna och utvecklingsriktningen i fråga om verksamhetsbetingelserna i Afghanistan. Man strävar efter att identifiera riskerna och vidta åtgärder för att minska dem och hålla dem under kontroll. Finland deltar i den biståndsgivarkoordinering där biståndsgivarna sinsemellan delar information och analyser av verksamhetsbetingelserna. De gemensamma fonderna och samfinansieringsarrangemangen minskar de risker som är förknippade med enskilda biståndsgivares verksamhet och innebär att de verksamhetskostnader som hänför sig till riskbedömningarna och säkerhetsarrangemangen fördelas mellan flera parter. Biståndsgivarna delar information om projektuppföljningen och stöder tillsammans Afghanistans egna strävanden efter ökat ansvar för förvaltningen och transparenta tillvägagångssätt och principer som motverkar korruption. I Afghanistans projektplanering betonas flexibilitet och förmåga att anpassa sig till snabba förändringar i förhållandena.

Verksamhetsbetingelserna för ambassaden i Kabul och för den finländska civilpersonalen i Afghanistan påverkas i hög grad av hur den politiska transitionen och överföringen av säkerhetsansvaret lyckas. Också i detta sammanhang är Afghanistans nya regerings och säkerhetsmyndigheternas handlingsförmåga avgörande. Rebellerna har under det senaste året riktat attacker också mot olika civila aktörer i Afghanistan, även i landets huvudstad. Under det innevarande övergångsåret har det genomförts fler attacker av detta slag än förut. Säkerhetssituationen för den finska beskickningens och civilpersonalens del utvärderas kontinuerligt. Man satsar på säkerhetsarrangemang för lokalerna och personalen samt har beredskap för att säkerhetssituationen kan förändras. Utrikesministeriet granskar med jämna mellanrum representationens nivå och utför prioriteringar av uppgifterna.

Vid riskbedömningen betonas ständigt nödvändigheten av att granska landets utveckling som en helhet och på lång sikt. Avslutandet av stödverksamheten för snabbt utgör i sig en risk, och kan medföra okontrollerbara följder. Det finns bevis för detta från 1990-talet, då landet i stort sett lämnades åt sitt öde och statsfunktionerna kollapsade.

3.3 Civil krishantering

EUPOL Afghanistan (EU Police Mission in Afghanistan), som inleddes år 2007, är EU:s näst största civila krishanteringsoperation. Dess uppgift är att stöda polisreformen i Afghanistan, i anknytning till den övergripande reformen av landets säkerhetssektor. EUPOL Afghanistan arbetar för att främja polisverksamheten samt rättsstatsutvecklingen och mänskliga rättigheter med hjälp av följande tre pelare: genom att stöda Afghanistans inrikesministeriereform, genom att göra den afghanska civilpolisens verksamhet mer yrkesmässig och genom att skapa närmare förbindelser mellan polisverksamheten och den rättsliga sektorn bl.a. i form av samarbete mellan polisen och åklagarna. Operationens nuvarande mandatperiod löper ut vid utgången av år 2014.

EU har på politisk nivå förbundit sig att fortsätta med operationen under åren 2015–2016. EU:s utrikesråd godkände sommaren 2014 operationskonceptet och operationsplanen för EUPOL, men det slutliga beslutet om saken fattas i slutet av året, eftersom besluten om Natos kommande militära krishanteringsoperation måste beaktas vid den fortsatta planeringen. EUPOL har nämligen, i synnerhet när det gäller fältkontoren utanför Kabul, stött sig på ISAF-truppernas säkerhets- och logistikstöd samt medicinalvård. Avsikten är att EUPOL:s verksamhet gradvis ska minskas under åren 2015–2016. För närvarande verkar det sannolikt att EUPOL:s verksamhet i Herat och Mazar-e-Sharif upphör under år 2015. Den fortsatta planeringen och ledningen av operationen ska anpassas till de utmanande verksamhetsbetingelserna och till landets instabila säkerhetsläge.

För tillfället betonas planeringen av övergångsstrategin starkt i EUPOL:s arbete. En betydande del av ansvaret för den verksamhet som understöts och för den fortsatta utbildningen ska nämligen överföras till afghanerna själva. Vid EU:s planering utgår man också från att det s.k. post-2016-arbetet kommer att stödjas av EU:s särskilda sändebuds kontor och av EU-delegationen samt av de övriga internationella aktörerna. Planerna har inte ännu utarbetats i detalj, men i synnerhet när det gäller ökandet av afghanernas eget ansvar för dessa frågor har förankringen i landet hela tiden utgjort en del av verksamheten. Samtidigt kvarstår de institutionella svagheter i inom den afghanska förvaltningen, och personalrotation på hög nivå kan förväntas hos EUPOL:s centrala samarbetsparter både vid inrikesministeriet och vid justitieministeriet, eventuellt också inom polisen. Finland anser att det är angeläget att man under den viktiga övergångsperioden satsar på reformprocesserna och på genomförandet av reformerna samt på att skapa viktiga mentorkontakter. Dessutom ska man säkerställa att den nya regeringen stöder polisens och den rättsliga sektorns reformprogram.

Afghanistan utgör fortfarande ett av tyngdpunktsområdena för Finlands krishantering. En fjärdedel av de experter som Finland sänder ut för att delta i civilkrishanteringsoperationer medverkar i EUPOL-operationen. Som mest har 40 finländska civila experter tjänstgjort inom EUPOL, varav hälften varit poliser och resten experter inom olika sektorer, med specialkunnskap om mänskliga rättigheter, jämställdhetsfrågor och utvecklandet av rättsstaten. Kvinnornas andel av dem som tjänstgjort inom EUPOL har för Finlands del varit anmärkningsvärt stor. En finländsk kvinna är för närvarande vicechef för operationen. I likhet med de övriga insatserna kommer också finländarnas deltagande i operationen stegvis att minska.

I operationen deltar för närvarande ca 400 internationella experter från 22 olika länder, och dessutom ca 200 afghaner. Av experterna är ungefär hälften poliser och hälften juridiska och civila experter. Bland EU-länderna är förutom Finland även Tyskland, Rumänien, Sverige och Holland de mest betydande länderna när det gäller att sända ut experter. Också experter från länder utanför EU, t.ex. från Kanada, har deltagit i EUPOL:s verksamhet.

Finland har vid planeringen och utvecklandet av operationen förutom kunnandet i frågor som berör polisen och rättsstaten betonat även jämställdhetsfrågor, såsom vikten av att öka antalet kvinnliga afghanska poliser samt förbättra kvinnornas dåliga ställning inom laglighetskontroll- och rättssystemet. Enligt Finlands uppfattning utgör en förlängning av EUPOL-operationen rätt budskap om att man förbinder sig att fortsättningsvis bistå landet. I operativt avseende är det viktigt att man fortsätter stöda såväl civilpolisen som den mer omfattade rättsstatsutvecklingen. Särskilt betonar man den slutliga överföringen av EUPOL:s utbildningsansvar till de afghanska myndigheterna.

För att främja en heltäckande krishantering har Finland i samband med sina insatser utnyttjat synergier mellan den civila krishantering och utvecklingssamarbetet. Vart och ett av de gemensamma teman som nämnts ovan i avsnittet gällande Finlands utvecklingsfinansiering – mänskliga rättigheter, kvinnors rättigheter, jämställdhet, god förvaltning och bekämpning av korruption – är också sammanlänkade med EUPOL:s arbete och målsättningar. Av de tre huvudsektorerna för Finlands finansiering är rättvisa och säkerhet det område som är EUPOL:s styrka.

Finland har sänt civila experter såväl till EUPOL som till EU:s särskilda sändebuds kontor och Natos civila representants kontor i Kabul, samt till det norra regionala kommandots civila representants kontor i Mazar-e-Sharif.

Dessutom har Finland deltagit i finansieringen av ETYJ:s projektverksamhet, vars mål är att främja stabiliseringen av Afghanistan. År 2013 understödde Finland t.ex. projektet för förbättrande av de kirgisiska och afghanska tullmyndigheternas kapacitet och under 2014 understöddes Afghanistans valstödgrupp, som efter presidentvalet utarbetade en rapport för utvecklande av valförfarandena.

3.4 Militär krishantering

När det gäller stabiliseringen av läget i Afghanistan har Finlands helhetsbetonade verksamhet även innefattat deltagande i militär krishantering, för att den pågående överföringen av säkerhetsansvaret i afghanernas egna händer ska ske kontrollerat. Säkerhet är en förutsättning för att det politiska läget i Afghanistan ska kunna stabiliseras och för att de ekonomiska villkoren ska kunna förbättras.

ISAF och överföringen av säkerhetsansvaret

Den mångnationella ISAF-krishanteringsstyrkan, som 2001 fick sitt mandat av FN, och som för närvarande leds av Nato, har varit verksam i snart 13 år. Ca 50 länder har deltagit i operationen och truppstyrkan har som mest omfattat över 130 000 soldater. De av Natos partnerländer som deltar i operationen har medverkat intensivt också i planeringen av operationen. Därutöver har t.ex. Nato och Ryssland på praktisk nivå bedrivit samarbete i anslutning till ISAF.

ISAF har haft till uppgift att stöda utvecklandet av Afghanistans centralförvaltning och säkerhetssektor, samt att skapa en trygg miljö för bistånds- och återuppbyggnadsverksamheten. Operationen inleddes ursprungligen av en koalition ledd av Förenta Staterna år 2002 och var inriktad på Kabul och dess närområden. År 2003 fick ISAF en större regional utbredning och blev en operation underställd Natos ledning. I slutet av år 2006 utvidgades ISAF:s verksamhet till hela Afghanistans område, och i och med den förnyade strategin utvidgades uppgifterna år 2009 även till bekämpning av rebellverksamhet. Senast har tyngdpunkten i ISAF:s verksamhet legat på att stärka den operativa förmågan hos Afghanistans säkerhetsstyrkor (ANSF, Afghan

National Security Force) och på att skapa förutsättningar för den operation som tar vid efter ISAF.

Även om situationen i Afghanistan fortfarande är svårt, har ISAF lyckats med sitt arbete för utvecklande av säkerhetsstyrkorna och överföring av säkerhetsansvaret. Den operativa förmågan hos Afghanistans säkerhetsstyrkor har förbättrats avsevärt. Säkerhetsstyrkorna behöver inte längre stöd för att genomföra sina operationer, utan snarast för att utveckla säkerhetsstrukturerna. Fortfarande finns det brister inom vissa specifika områden, t.ex. i fråga om det luftunderstöd som behövs för operationerna. Säkerhetsstyrkorna har emellertid lyckats trygga säkerheten i samband med presidentvalet och själva lätt stridshandlingar mot rebeller i hela landet.

Överföringen av säkerhetsansvaret till Afghanistans egna säkerhetsmyndigheter har pågått sedan år 2011. Det sista skedet av överföringen inleddes i juni förra året. Därefter har ISAF endast innehaft en stödjande roll. Då ISAF-operationen avslutas den 31 december 2014 överförs hela ansvaret för landets säkerhet till de afghanska myndigheterna. Tillbakadragandet av ISAF-trupperna har framskridit stegvis. I oktober fanns det färre än 40 000 ISAF-soldater kvar i landet.

I ISAF:s begynnelse skede valde Finland att delta i operationen genom civil-militär samverkan, och Finland ledde från och med år 2002 en CIMIC-avdelning (CIMIC, Civil-Military Cooperation) inom Kabulområdet. Finland hör också till de första länder som från och med 2004 deltog i de regionala återuppbyggnadsgruppernas (PRT, Provincial Reconstruction Team) verksamhet i norra Afghanistan. Sommaren 2007 koncentrerades Finlands deltagande i PRT till återuppbyggnadsgruppen för Mazar-e-Sharif, vars ansvarsområde omfattade fyra provinser. År 2012 omvandlades gruppen till en stödgrupp för övergångsprocessen. Som bas för truppen i Mazar-e-Sharif fungerade Camp Northern Lights, därifrån de finska trupperna avlägsnade sig i maj 2014, då den nordisk-baltiska stödgrupp för övergångsprocessen (NB TSU, Nordic-Baltic Transition Support Unit) som leddes av Sverige upphörde att finnas till som enhet. I det norra regionala kommandot, som leds av Tyskland, har Finland sedan år 2008 medverkat i operativa styr- och kontaktgrupper som stöder utvecklandet av den afghanska armén.

Den finländska krishanteringstruppen i Afghanistan (SKJA) har som mest omfattat nästan 200 soldater. För närvarande omfattar truppstyrkan ungefär 80 soldater. Den finländska ISAF-krishanteringstruppen övergick i oktober 2014 till en sammansättning som är förenlig med Resolute Support -operationen, och förbereder sig på att fortsätta med verksamheten inom ramen för RS-operationen från och med den 1 januari 2015. Största delen av truppen tjänstgör i norra Afghanistan, vid basen Camp Marmal som finns i närheten av staden Mazar-e-Sharif. Finländarna tjänstgör i de mångnationella rådgivargrupper som leds av Tyskland: i staben för det norra ledningsorganet, i nationella lednings- och stödenheter samt i säkerhets- och akutvårdsgrupper. Dessutom finns det finländare som tjänstgör vid ISAF:s mångnationella stab i Kabul.

Finland har i samband med Natos operativa planering lyft fram sina egna tyngdpunktsområden, såsom mänskliga rättigheter och kvinnors ställning samt helhetsbetonad krishantering. Riksdagens utrikesutskott har krävt att redogörelserna för krishanteringsoperationerna ska innehålla en utvärdering av hur det helhetsbetonade tillvägagångssättet har förverkligats.

Det har likaså varit kännetecknande för ISAF att man har utvecklat ett heltäckande tillvägagångssätt, vilket har betraktats som en förutsättning för att operationens målsättningar ska nås. Med tanke på krishanteringen som helhet är det synnerligen viktigt att det finns välfungerande samarbete och samverkan mellan alla internationella aktörer som deltar i arbetet för stabiliseringen av Afghanistan. ISAF har för sin del säkerställt att Natos civila representanter deltar i

den koordinering av de internationella aktörernas och afghanförvaltningens verksamhet som sker i Kabul. De regionala återuppbyggnadsgrupperna hörde till ISAF:s mest centrala verksamhetsformer. Stödet till återuppbyggnadsarbetet och utvecklingsprojekten har ökat förtroendet för ISAF-styrkorna bland regionens befolkning.

Utvecklingstrenden har varit att intensifiera den civil-militära samverkan såväl på ett strategiskt och operativt plan som på ett taktiskt plan, också inom det område i norr som leds av Tyskland och där Finland deltagit i verksamheten. Inom PRT, där finländska trupper medverkade, omorganiserades verksamheten under Sveriges ledning i syfte att samordna det civila och det militära stödet bättre än tidigare. Finland har genom sitt deltagande i verksamheten under åren 2012–2014 systematiskt strävat efter att stödja utvecklandet av samverkan mellan militären och polisen samt främjandet av rättsstatsutvecklingen framför allt inom provinserna Balkh och Samangani. Också inom den nordisk-baltiska stödverksamheten för övergångsprocessen (NT TSU) koncentrerade man sig under år 2013 uttryckligen på att utveckla myndighetssamarbetet samt på att handleda polisen i den norra delen av landet.

Vid försvarshögskolan har man utvärderat den civil-militära samverkan (CIMIK) som de finländska trupperna i Afghanistan medverkat i, också med avseende på främjandet av krishanteringsuppdraget. Enligt undersökningen har de perioder då man inom CIMIC-verksamheten koncentrerat sig på att upprätthålla kontakter och producera information om det civila samhället till militärtrupperna varit av störst nytta när det gällt att främja krishanteringen. En sådan period inföll i operationens inledningsskede då CIMIC-avdelningen i Kabul under Finlands ledning bedrev denna typ av verksamhet. I norra Afghanistan utvecklades den projektcentrerade CIMIC-verksamheten så småningom så att den blev fristående i förhållande till den operativa verksamheten. Efter 2012 har man emellertid åter koncentrerat sig på att upprätthålla kontakter och genomföra småskaliga projekt som ökar lugnet i området.

Ett heltäckande tillvägagångssätt har iakttagits också när det gällt Finlands insats vid finansierandet av Afghanistans säkerhetsstyrkor (ANSF), som med tanke på landets framtid betraktas som en mer avgörande faktor än den militära närvaron. Vid Natos toppmöte i Wales (2014) befäste länderna sina åtaganden att stödja ANSF ekonomiskt, under förutsättning att Afghanistan samtidigt genomför reformer och landet självt klarar av att ta sitt utlovade ansvar för landets säkerhet. Vid Natos toppmöte i Chicago (2012) gav Finland en utfästelse om att betala ANSF sex miljoner euro per år fram till år 2017, så att en andel på 1,5 miljoner euro tillfaller den arméfond som förvaltas av Nato (ANA Trust Fund) och en andel på 4,5 miljoner euro tillfaller den polisfond som förvaltas av UNDP (LOTFA, Law and Order Trust Fund).

Vidare har Finland genom ISAF främjat uppnåendet av målsättningarna i FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (Kvinnor, fred och säkerhet). Inom säkerhetsstyrkorna har man framgångsrikt arbetat för att öka antalet kvinnor i trupperna. För närvarande hör ungefär 2 700 kvinnor till styrkorna. Det faktum att en officer av rangen brigadgeneral utnämndes till jämställdhetsrådgivare för ISAF:s befälhavare i mars 2014 har haft en positiv inverkan på samarbetet med Afghanistans inrikesministerium och försvarsministerium. Den 1325-utredning som Finland finansierat visar att man inom det norra regionala kommandot, där också Finland deltagit i verksamheten, aktivt har arbetat för att främja de målsättningar som berör kvinnor, fred och säkerhet.

ISAF-deltagandets inverkan på utvecklandet av Finlands försvarsförmåga

Genom deltagandet i krishanteringsoperationen i Afghanistan har man utvecklat internationellt kompatibel och mångsidig militär operativ förmåga som uppfyller höga kvalitetskriterier.

Underrättelseverksamheten har i och med styrkornas multinationella sammansättning gett viktigt kunnande för förbättrandet av Finlands nationella aktionsförmåga. Detta kunnande främjar utvecklandet av verksamheten i hemlandet. Likaså har deltagandet i specialtruppverksamheten förbättrat färdigheterna hos dem som tjänstgjort i specialtrupperna, och också dessa färdigheter kan utnyttjas i samband med utbildningen i hemlandet. Vidare har den nordisk-baltiska TSU-verksamheten varit av stor betydelse när det gällt att utveckla jägarkompaniernas och jägartruppernas verksamhet. De lärdomar som erhållits på kompani- och truppnivå kan utnyttjas vid ledarutbildningen i hemlandet.

Fältmedicinen hör till de viktigaste områden som utvecklats i och med ISAF. Den verksamhet som bedrivits på högriskområden och de medicinska situationer som aktualiserats har främjat utvecklandet såväl av de medicinska verksamhetsmetoderna som av det fältmedicinska materialet. ISAF-operationen har erbjudit ett utmärkt tillfälle att testa hur väl ledningssystemen och vården fungerar. Dessa lärdomar kan utnyttjas både inom hemlandets försvar och vid planeringen av nya krishanteringsoperationer.

Försvarshögskolan har också undersökt hur väl de nationella målsättningarna för deltagandet i ISAF-operationen har uppnåtts. T.ex. vid bedömningen av verksamheten under åren 2010–2012 konstaterades det att samarbetet med lufteldledningsgruppen och pionjärsgruppen för desarmering av sprängladdningar har förbättrat jägarkompaniernas operativa förmåga och militära trovärdighet. Också de erfarenheter av vapenhantering som erhållits på individnivå och de grundläggande tillvägagångssätt som hänför sig till minsäkerheten har beaktats vid utvecklandet av utbildningen.

Resolute Support -operationens innebörd och målsättningar

Enligt ställningstagandet vid Natos toppmöte i Wales (2014) kan stödet till Afghanistan delas in i tre aktionsfaser. Dessa faser omfattar inom den närmaste framtiden operationen Resolute Support (RS), på medellång sikt ekonomiskt stöd till Afghanistans säkerhetsstyrkor (ANSF) och på lång sikt partnerskapet Enduring Partnership mellan Nato och Afghanistan. Också Natos partnerländer förenade sig med denna resolution gällande Afghanistan.

Avsikten är att RS-operationen ska inledas den 1 januari 2015. I operationen medverkar ca 12 000 soldater. Förberedandet av RS-operationen har emellertid försenats i förhållande till den planerade tidtabellen, eftersom Afghanistans avgående president Karzai inte undertecknade det bilaterala säkerhetsavtalet mellan Förenta Staterna och Afghanistan (BSA, Bilateral Security Agreement). Efter att president Ghani tillträtt sin tjänst undertecknades BSA-avtalet samt avtalet mellan Nato och Afghanistan om styrkornas ställning (SOFA, Status of Forces Agreement). Dessa avtal har gjort det möjligt att fortsätta med förberedelserna för RS-operationen.

Syftet med RS-operationen är att utbilda, stöda och handleda Afghanistans säkerhetsstyrkor (ANSF) på strategisk nivå, stöda Afghanistans säkerhetsstrukturer samt att ansvara för RS-truppernas eget skydd. Operationens mål är att Afghanistans säkerhetsstyrkor och säkerhetsstrukturer ska uppnå en sådan standard att de utan stöd utifrån på ett trovärdigt sätt kan garantera att landets säkerhetsläge hålls stabilt, med iakttagande av principerna om god förvaltning och med respekt för mänskliga rättigheter.

Bland målsättningarna i den plan som godkändes för operationen i juni betonades utvecklandet av den operativa stabiliteten hos Afghanistans säkerhetsstyrkor, förmågan att förhindra terrorism samt kapaciteten att skydda lokalbefolkningen. Utbildnings- och rådgivningsverksam-

heten riktar sig till ministerier och nationella institutioner, inom armén till armékåren och inom polisen till de lokala ledningsorganen.

RS-operationen främjar också uppnåendet av målsättningarna i FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (Kvinnor, fred och säkerhet). Natos höga civila representant fortsätter arbeta för att man ska lyckas rekrytera fler kvinnor till säkerhetsstyrkorna och ansvara för deras säkerhet vid tjänstgöringen, samt för att kvinnor ska placeras i viktiga uppgifter inom säkerhetsorganisationerna.

RS-operationen är i regionalt avseende mer begränsad än ISAF, men den omfattar förutom verksamheten i Kabul även fyra regionala centralorter: Mazar-e-Sharif i norr, Herat i väst, Kandahar i söder och Jalalabad i öster. Målsättningen är att styrkan ska uppgå till ca 12 000 soldater.

Förenta Staterna är operationens största deltagarland. Förenta Staternas trupper kommer från och med den 1 januari 2015 att omfatta sammanlagt 9 800 soldater. Under år 2016 kommer antalet att minska till ungefär hälften av detta. Förenta Staterna torde fortsätta med sin verksamhet i landets östra och södra delar fram till utgången av år 2015 och därefter enbart vid baserna i Kabul och Bagram.

Förenta Staterna, Italien, Turkiet och Tyskland fungerar som regionala ramstater för operationen. Tyskland fungerar som ramstat för det norra regionala kommandot, där också största delen av Finlands soldater kommer att placeras. I oktober godkände Afghanistan och Nato-rådet operationens fjorton partnerländer, inklusive Finland. Beslutet om inledande av operationen ska godkännas inom Nato i slutet av året.

Operationens karaktär, kravnivå och rättsliga grund

I SOFA-avtalet mellan Nato och Afghanistan har det tydligt konstaterats att Resolute Support inte är en stridsoperation. På grund av de svåra verksamhetsbetingelserna ska deltagandet i RS-operationen emellertid betraktas som ett sådant militärt särskilt krävande krishanteringsuppdrag som avses i 3 § i lagen om militär krishantering (2006/211).

Den rättsliga grunden för rådgivnings-, utbildnings- och stödoperationen RS utgörs av en invit från Afghanistans sida. Enligt SOFA-avtalet mellan Nato och Afghanistan samtycker parterna till Nato-truppers närvaro i landet. I oktober har Afghanistan genom korrespondens mellan Nato och Afghanistan godkänt Finland som partner i operationen. Följande skede utgörs av avtalskorrespondens mellan Finland och Nato gällande deltagar- och finansieringsarrangemangen, varigenom SOFA-avtalet mellan Nato och Afghanistan utsträcks att gälla också Finland i egenskap av partnerland.

ISAF-styrkornas verksamhet i Afghanistan vilar på ett mandat som grundar sig på FN:s säkerhetsråds resolution 1386 (kapitel VII i FN-stadgan). I folkrättsligt avseende kräver RS-operationen inte ett mandat av FN:s säkerhetsråd, eftersom det är fråga om en rådgivnings-, utbildnings- och stödoperation för vilken värdlandet har gett sitt samtycke. Många av de länder som planerar att delta i operationen upplever det emellertid i politiskt avseende som viktigt att det finns en resolution från FN:s säkerhetsråd som innefattar ett mandat av säkerhetsrådet (kapitel VI i FN-stadgan) eller ett uttalande av säkerhetsrådet om politiskt stöd för operationen. Diskussioner om detta pågår mellan säkerhetsrådets medlemmar, i samarbete med Afghanistans regering. Beslutet förväntas detta år.

Finland stöder strävandena efter att FN:s säkerhetsråd ska uttrycka sitt stöd för RS-operationen, även om världslagens samtycke utgör den rättsliga grunden för operationen. I regeringens proposition gällande lagen om militär krishantering (RP 5/2006 rd) konstaterades det att Finland undantagsvis kan delta i en operation där det är fråga om traditionell fredsbevarande verksamhet som inte innefattar militärt tvång och som genomförs med samtycke eller på begäran av den stat som är föremål för operationen. I regeringspropositionens motivering konstaterades det att ett mandat av FN:s säkerhetsråd enligt folkrätten inte är nödvändigt för en sådan operation och att det inte är ändamålsenligt att i Finlands lagstiftning begränsa Finlands deltagande i sådan verksamhet.

Befogenheterna att använda maktmedel i anslutning till Resolute Support -operationen avviker inte från befogenheterna i anslutning till andra operationer som Finland deltar i. Befogenheterna möjliggör självförsvar samt skyddande av den egna verksamheten och utförandet av uppgifterna. Bruket av maktmedel begränsas till de maktmedel som är nödvändiga för uppgiften i fråga (rådgivning och utbildning) och som står i rätt proportion till uppgiften (principen om minsta möjliga maktmedel). Vilka befogenheter som anförs områdets befälhavare beror alltid på den aktuella situationen. Resolute Support stöder inte ANSF:s egna operationer med militära insatser (t.ex. luftunderstöd) förutom i ytterlighetsfall, t.ex. för att trygga operationens mandat eller skydda manskapet.

Säkerhetsläget och riskbedömning av RS-operationen

Säkerhetsläget i Afghanistan är bräckligt. Landets östra och södra delar har utgjort huvudområden för rebellverksamheten och torde göra det även i fortsättningen. Rebellverksamheten består i huvudsak av attacker mot landets säkerhetsmyndigheter, som utförs med hjälp av improviserade sprängladdningar och handvapen. I bosättningscentrumen har rebellerna som mål att genomföra effektfulla attacker för att visa befolkningen att landets officiella ledning inte kan garantera medborgarnas säkerhet. Sannolikheten för omfattande och samordnade beväpnade attacker är störst i områden därifrån de internationella styrkorna har dragit sig bort.

De internationella trupperna kan bli föremål för attacker i synnerhet i Kabul, samt oplanerat i sådana situationer där trupperna ses som lätta måltavlor. Självmodersattacker, raketattacker och multiattacker mot de internationella styrkornas baser kan också förekomma.

Säkerhetsläget i norra Afghanistan är tämligen gott i jämförelse med de övriga delarna av landet. Säkerhetsläget har dock kontinuerligt försämrats. Antalet attacker femfaldigades mellan åren 2007–2013. Attackerna riktar sig i allmänhet mot de lokala säkerhetsmyndigheterna och mot representanter för lokalförvaltningen. Bakom ökningen av antalet attacker ligger också den ökade aktiviteten hos Afghanistans säkerhetsmyndigheter, liksom ökningen av antalet genomförda säkerhetsoperationer. Trenden har fortgått också under detta år.

Inom den norra regionen utgör rebellerna sannolikt inte något hot mot de trupper som rör sig på huvudvägarna eller mot de baser som finns i städerna. Största hotet mot den finländska krishanteringstruppen utgörs av landsvägsbomber och bakhåll. Eftersom den finländska truppen har uppgifter som i regel utförs inom baserna, riktar sig den största säkerhetsrisken mot landsvägsstransporterna mellan Natobaserna och de afghanska baserna. I Mazar-e-Sharif sker transporterna mellan baserna med helikopter då det är möjligt. De som tjänstgör tillsammans med afghaner är också utsatta för en risk för interna attacker, som är svår att eliminera på grund av möjlig infiltrering.

Då operationen i fortsättningen kommer att fokusera på utbildning och rådgivning, och trupperna i provinserna reduceras, kommer det militära krishanteringsstödet för de civila aktörerna

på fältet att minska. Minskningen av stödet syns redan i provinserna, då ISAF-operationens regionala täckning har inskränkts i takt med att styrkorna har reducerats.

Finlands deltagande i RS-operationen

Deltagandet i RS-operationen, som fokuserar på utbildning, är förenligt med regeringsprogrammets riktlinjer om att tyngdpunkten för Finlands deltagande i verksamheten i Afghanistan ska riktas såväl mot utvecklingssamarbete och civil krishantering som mot utbildning.

Finland har i det partnerskapsavtal som Finland och Afghanistan undertecknat 2013 (FördrS 64/2014) förbundit sig att fortsätta främja strävandena efter att bygga upp bestående och yrkesmässiga afghanska nationella säkerhetsstyrkor (ANSF) som handlar i enlighet med Afghanistans grundlag och respekterar mänskliga rättigheter. I avtalet konstateras det att den finska regeringen kommer att fortsätta stödja denna process genom de internationella strukturer som upprättats för ändamålet. Rådgivnings-, utbildnings- och stödoperationen Resolute Support hör till dessa internationella strukturer.

Finland planerar att fortsätta samarbetet framför allt med Tyskland och med de nordiska och baltiska länderna, samt stationera sina trupper i norra Afghanistan och Kabul. Finland har deltagit i planeringen av det militära arbetet i den norra regionen, under Tysklands ledning. I den norra regionen behövs sammanlagt ca 1 200 soldater, varav Tyskland kommer att stå för ca 800. Också Sverige planerar att delta i RS-operationen under Tysklands ledning. Sverige har för avsikt att delta i operationen med högst 50 soldater. Beslutet om Sveriges medverkan torde fattas i december.

Republikens president och regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott har i november 2013 preliminärt slagit fast att Finland kommer att delta i RS-operationen med ca 80 soldater. På grundval av dessa riktlinjer har man utarbetat planer på att ca 70 finländska soldater ska placeras i det norra regionala kommandot i Mazar-e-Sharif, som leds av Tyskland, och ca tio i Kabul-området.

Finlands deltagande i RS-operationens inledande skede fokuserar på mentorskap för staben för armékår nr 209 i Afghanistans armé och för specialtrupperna i Mazar-e-Sharif. Finländare kommer dessutom att tjänstgöra i stabsuppgifter i Kabul och Mazar-e-Sharif samt i stöd- och underhållsuppgifter. Konceptet för deltagandet möjliggör flexibel förskjutning mot Kabul-centrerad verksamhet och anpassande av deltagarstyrkan så att den motsvarar förhållandena och behoven efter 2015.

Den finländska ISAF-krishanteringstruppen har i oktober övergått till en sammansättning som är förenlig med den nya operationen, och truppen bereder sig på att direkt fortsätta med sitt arbete inom ramen för RS-operationen från och med den 1 januari 2015. Utgångspunkten för planeringen är för närvarande att verksamheten i den norra regionen ska avslutas före utgången av år 2015, ifall förhållandena är sådana att detta är möjligt. Därefter kommer verksamheten att koncentreras till Kabul, och avsikten är att den finländska truppstyrkan ska minskas avsevärt.

Kostnaderna för Finlands deltagande i krishanteringen

År 2015 uppskattas Finlands totala kostnader för den militära krishanteringen i Afghanistan uppgå till ca 17,86 miljoner euro, varav 10,25 miljoner euro anvisas under huvudtiteln för utrikesministeriet och 7,61 miljoner euro under huvudtiteln för försvarsministeriet. Deltagandet i RS-operationen medför inte något behov av att utöka de krishanteringsanslag som redan beak-

tats i budgetramen. Kostnaderna för de sista planerade trupperna har beaktats i regeringens proposition med förslag till komplettering av statsbudgeten för 2015.

Målsättningarna för Finlands deltagande RS-operationen

De tre pelarna för Finlands deltagande i RS-operationen utgörs av utbildnings- och rådgivningsverksamhet, det omedelbara operativa stöd som behövs för denna verksamhet (underrättelseverksamhet, självförsvar, medicinalvård, stabstjänster) samt nationellt stöd (förvaltning, ledning, underhåll, underrättelseverksamhet).

Målet med utbildnings- och rådgivningsverksamheten är att utveckla den operativa stabiliteten hos Afghanistans säkerhetsstyrkor (ANSF) och säkerhetsstyrkornas specialtrupper. När det gäller det stöd som behövs för rådgivningsverksamheten är målsättningen att tillhandahålla stöd inom ramen för underrättelseverksamheten, självförsvaret och medicinalvården. De nuvarande nordisk-baltiska stöd- och logistiksamarbetsarrangemangen ska i mån av möjlighet fortbestå.

Utbildnings- och rådgivningsverksamhet ska i huvudsak ordnas i den norra regionen, för staben för armékår nr 209 i Afghanistans armé och för specialtrupperna. Rådgivningen för specialtrupperna stöds också av rättsstatsexperter och polisrådgivare, vilket främjar ett heltäckande tillvägagångssätt. Det luftförläsningskunnande som operationen förutsätter ska integreras i den verksamhet som riktar sig till specialtrupperna. Inom den norra regionen bereder man sig på att avsluta deltagandet i den verksamhet som riktar sig till specialtrupperna senast i september 2015. Efter september 2015 kommer man enligt den gällande planen att medverka i specialtruppverksamheten med hjälp av stabspersonal inom Kabul-området.

Till Finlands målsättningar hör att FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (Kvinnor, fred och säkerhet) ska genomföras i sin helhet inom ramen för Resolute Support - krishanteringsoperationen, vilket Finland har arbetat för redan i operationens planeringsskede. Man har för avsikt att fokusera på att utbildning i jämställdhetsfrågor ska ordnas, antalet jämställdhetsrådgivare i kommandostrukturerna ska utökas, jämställdhetsfrågor ska beaktas i de operativa planerings- och utvärderingsförfarandena samt på att mekanismer för rapportering om jämställdhetsfrågor ska utvecklas.

Till målsättningarna för deltagandet i RS-operationens mångnationella trupper hör också att gynna utvecklandet av Finlands nationella försvar. Såsom det beskrivits ovan beträffande ISAF-operationen, är avsikten att de erfarenheter som erhålls av verksamhet i krävande förhållanden ska utnyttjas för att förbättra kunnandet och truppers operativa förmåga bl.a. när det gäller ledning, underrättelseverksamhet, specialtruppverksamhet och fältmedicin.

Hörande av riksdagen

Finland har deltagit i krishanteringen i Afghanistan sedan år 2002. Riksdagen har behandlat Finlands deltagande i krishanteringen utgående från statsrådets redogörelser (SRR 5/2001 rd, SRR 2/2007 rd, SRR 8/2008 rd, SRR 1/2010 rd, SRR 2/2011 rd) och utredningar. Läget i Afghanistan har också behandlats i de krishanteringsöversikter som sammanställs två gånger per år.

I statsrådets förra redogörelse om läget i Afghanistan, som riksdagen i enlighet med utrikesutskottets betänkande förenade sig med år 2012, konstaterades det att Finland förhåller sig positivt till den operation som enligt Natos planer ska ta vid efter ISAF och som fokuserar på utbildningsverksamhet. Riksdagen betonade i enlighet med utrikesutskottets utlåtande att redo-

görelserna för krishanteringssituationerna ska beredas ur ett helhetsperspektiv och att det ska utarbetas en omfattande utredning om Finlands eventuella former för deltagande i den operation som följer efter avslutandet av ISAF-operationen vid utgången av år 2014.

Republikens president och regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott har i november 2014 slagit fast att Finland ska delta i Resolute Support -operationen med ca 80 soldater och att en redogörelse om deltagandet ska lämnas till riksdagen. Syftet med denna redogörelse, där Finlands stöd till Afghanistan behandlas i sin helhet, är att höra riksdagen på det sätt som föreskrivs i lagen om militär krishantering. Efter att riksdagen hörts kommer republikens president innan utgången av 2014 fatta beslut om deltagandet i RS-operationen.

Finland och Nato ska också underteckna avtalet om deltagande och finansiering under år 2014.

4 Finlands och Afghanistans ekonomiska förbindelser

Afghanistans ekonomiska potential är betydande. För landets framtid är det viktigt att ekonomin utvecklas på ett mångsidigt och hållbart sätt. Detta öppnar nya samarbetsmöjligheter också för Finland.

Affärsförbindelserna mellan Finland och Afghanistan är under utveckling. I maj 2014 grundades Afghanistan-Finland - handelsföreningen i Mazar-e-Sharif. Handelsutbytet är dock tills vidare litet och handelsbalansen har visat ett överskott för Afghanistan. År 2013 importerades varor från Afghanistan till Finland för ett värde av 13 miljoner euro, medan Finlands export till Afghanistan endast motsvarade 2 miljoner euro. Finlands export till Afghanistan har emellertid ökat under år 2014 och handelsbalansen har blivit jämnare. Genom en utvidgning av handelsföreningens nätverk främjas intensivare handelsförbindelser mellan länderna. Geologiska forskningscentralens projekt främjar också kännedomen om det finländska kunnandet inom gruvdrift.

Ambassaden i Kabul svarar för Team Finland -verksamheten i Afghanistan, och under dess ledning har man utvecklat samarbetet också med arbets- och näringsministeriet, Finpro och Finnpartnership som är verksamma på andra ställen. Syftet med Team Finland -verksamheten är att stöda exporten och finländska företags internationalisering samt främja nätverken mellan finländska och afghanska företag. Bland finländska företag finns ett gryende intresse för Afghanistan, även om säkerhetsläget, affärsmiljön och infrastrukturen ännu medför osäkerhet. Med hjälp av Team Finland -verksamheten är det möjligt att stärka handelsförbindelserna mellan länderna. På lång sikt är det fråga om en betydande potential.

I Finland bor över 3 000 personer som har afghanbakgrund och som utgör en viktig resurs när det gäller de handelsekonomiska förbindelserna samt förbindelserna i allmänhet mellan Finland och Afghanistan.

Utrikesministeriet har å sin sida vidtagit förberedelser för att investeringsskydds- och skatteavtal ska kunna ingås mellan Afghanistan och Finland. Det faktum att Afghanistan sannolikt blir medlem i WTO kommer också att skapa nya möjligheter att utveckla handeln och öka investeringarna under de kommande åren.

5 Koordineringen av Finlands nationella åtgärder

Koordineringen av Finlands verksamhet i Afghanistan uppmärksammas kontinuerligt. Samarbetet mellan förvaltningsområdena är intensivt och otvunget, och samarbetet bedrivs på ett

heltäckande sätt som främjar Finlands afghanistanpolitik. Verkställigheten av de åtgärder som refereras i denna redogörelse koordineras i möten som leds av utrikesministeriet och i vilka representanter för flera förvaltningsområden deltar. I mötena deltar bl.a. utrikesministeriet, försvarsministeriet, Huvudstaben, inrikesministeriet och justitieministeriet.