

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2008 vp

Valtioneuvoston selvitys Suomen tuesta Afganistanin vakauttamiselle

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on 20 päivänä joulukuuta 2007 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla selvityksen Suomen tuesta Afganistanin vakauttamiselle (UTP 19/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Ilkka Kanerva
- alivaltiosihteeri Markus Lyra, osastopäällikkö Elina Kalkku, osastopäällikkö Ritva Kouku-Ronde, apulaisosastopäällikkö Anu Laamanen, yksikön päällikkö Mikko Kinnunen ja lähetystöneuvos Valtteri Hirvonen, ulkoasiainministeriö

- kansliapäällikkö Kari Rimpi ja puolustusasiainneuvos Mari Eteläpää, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Esa Vanonen, sisäasiainministeriö
- eversti Esa Pulkkinen, Pääesikunta
- johtaja Ari Kerkkänen, Kriisinhallintakeskus
- kansainvälisen avun johtaja Kalle Löövi, Suomen Punainen Risti
- toiminnanjohtaja Antti Pentikäinen, Kirkon Ulkomaanapu
- projektitutkija Tanja Viikki, Rauhan- ja konfliktitutkimuskeskus TAPRI
- toiminnanjohtaja Laura Lodenius, Suomen Rauhanliitto - YK-yhdistys ry
- toiminnanjohtaja Kalle Liesinen, Crisis Management Initiative - CMI
- yhteiskuntatieteiden maisteri Oskari Eronen.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Tämä selvitys kartoittaa keinoja, joilla Suomi vahvistaa kokonaisvaltaista tukeaan Afganistanin vakauttamisessa. Selvitys annetaan eduskunnalle ulkoasiainvaliokunnan pyynnöstä (mietintö hallituksen toimenpidekertomukseen vuodelta 2006 UaVM 1/2007 vp). Tarkastelu kattaa kriisinhallintaosallistumisen, materiaalituen sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun. ISAF-operaation (International Security Assistance Force) osalta selvityksessä on huomioitu eduskunnalle 1.11.2007 annettu selonteko.

Afganistan tarvitsee kansainvälisen yhteisön pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista tukea, joka käsittää maan vakauttamiseen sekä jälleenrakentamiseen liittyviä toimia. Vähitellen Afganistanin tulee ottaa enemmän vastuuta omasta kehityksestään ja keskipitkällä aikavälillä maalla tulee olla kyky huolehtia sekä ulkoisesta että sisäisestä turvallisuudestaan. Vain näin voidaan edistää kestävä kehitys ja talouskasvu. Kriisinhallinta ja turvallisuussektorin uudistaminen kytkeytyvät olennaisesti ihmisoikeuksien kun-

nioitukseen, oikeusvaltion vahvistamiseen, toimivan hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kehittämiseen. Afganistanin kehitysponnisteluilla on keskeinen merkitys poliittisen järjestelmän vakiintumiselle ja maan turvallisuudelle. Demokraattisten instituutioiden ja monipuoluejärjestelmän tukeminen on keskeistä. Vain kokonaisvaltainen kehitys luo edellytykset kansainvälisten kriisinhallintajoukkojen poistumiselle Afganistanista.

Kansainvälisen yhteisön yhteisillä toimilla voidaan saavuttaa parhaimmat tulokset Afganistanin erittäin haasteellisessa tilanteessa. Suomi kanavoi tukensa Afganistaniin Yhdistyneiden kansakuntien ja sen erityisjärjestöjen, Euroopan unionin, Naton, Maailmanpankin ja muun monenvälisen toiminnan kautta. Suomi pyrkii osaltaan edistämään koordinaation tiivistämistä eri toimijoiden kesken.

Suomi pyrkii tehostamaan toimintaansa Afganistanin vakauttamiseksi sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keinoin sekä jälleenrakentamisen tukemiseksi kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun kautta. Afganistanin huumeuutannon ja huumeviennin rajoittaminen sekä vaihtoehtoisten elinkeinojen tukeminen ovat keskeisiä tavoitteita.

Suomi osallistuu Afganistanin kriisinhallintaan tiiviissä yhteistyössä pohjoismaisten kumppaneidensa kanssa. Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan koordinaatiota ja synergiaa lisäämällä vahvistetaan toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Mahdollisuutta vahvistaa osallistumista Mazar-i-Shariffin alueellisessa jälleenrakennusryhmässä (PRT, Provincial Reconstruction Team) selvitetään, mukaan lukien mahdollinen PRT-johtovastuun vuorottelu Ruotsin kanssa. PRT:n siviilitoimintoja pyritään vahvistamaan. Tavoitteena on tukea turvallisuussektorin ja paikallishallinnon kehittämistä Afganistanin kansallisen kehitysstrategian (ANDS, Afghanistan National Development Strategy) tavoitteita edistäen. Suomalaisia siviiliasiantuntijoita voidaan jatkossa sijoittaa myös PRT:n toimialueen muihin alueellisiin toimipisteisiin. Osa siviiliprojektien määrärahoista on tarkoitettu varata pienimuotoisiin luottamusta ja turvallisuutta lisää-

viin hankkeisiin. PRT:n toteuttamiin hankkeisiin annetaan seuraavan kolmen vuoden aikana 2 miljoonaa euroa, mm. Quick Impact -projekteihin ja turvallisuussektorin infrastruktuuri- ja koulutushankkeisiin.

Suomi lisää tukeaan Afganistanin puolustusreformille valmistautumalla osallistumaan maan kansallisen armeijan kehittämistä tukeviin operatiivisiin ohjaus- ja yhteydenpitoryhmiin (OMLT, Operational Mentoring and Liaison Teams). Tämä merkitsee tässä vaiheessa noin 10 henkilön lisäystä Suomen ISAF-osallistumiseen. Suomi on tarjonnut Afganistanin puolustusvoimille materiaalitukena viestilaitteita ja kenttävoimakoneita. Mahdollisuuksia lisätä materiaalitukea selvitetään. Afganistanin turvallisuussektorin vahvistamista pyritään tukemaan myös kansainvälisten rahastojen kautta. Suomi on tukemassa Afganistaniin liittyviä Naton Trust Fund -hankkeita. Afganistanin vakauttaminen on osa Suomen aktiivista kumppanuusyhteistyötä Naton kanssa.

Suomalainen rauhanturvaaja sai toukokuussa 2007 surmansa Faryabin maakunnassa sattuneessa pommi-iskussa. Iskussa menehtyi myös yksi afgaani ja neljä norjalaista loukkaantui. Teosta tuomittiin seitsemän henkilöä, joista viisi presidentti Karzai armahti lokakuussa. Suomi lähetti 27.11.2007 nootin Afganistanille vaatien selvitystä siihen, miksi suomalaisen rauhanturvaajan surmasta tuomittuja oli vapautettu. Suomen sekä ISAFin on kerrottu olevan tervetulleita osallistumaan tapauksen selvittämiseen. Suomi selvittää asiaa läheisessä yhteistyössä Norjan kanssa.

Suomi osallistuu merkittävällä panoksella Afganistanin poliisitoimen ja rikosoikeusjärjestelmän kehittämistä tukevaan EU:n EUPOL-poliisioperaatioon (EU Police Mission in Afghanistan). Suomi on tukenut operaation yhteisiä kuluja 327 000 eurolla ja antanut 500 000 euron lisärahoituksen operaation turvallisuuden parantamiseksi. Mahdollisuuksia lisätä operaatioon osallistumista selvitetään. Suomi pitää tärkeänä riittävän ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymysten asiantuntemuksen varmistamista ja on lähettänyt alan asiantuntijan EU:n erityisedustajan toi-

mistoon Kabuliin. Suomi osallistuu Nato—Venäjä-neuvoston huumeiden vastaiseen koulutus-hankkeeseen poliisikouluttajilla. Suomi osallistuu myös Afganistanin rajavalvontakapasiteetin tehostamiseen Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) kautta ja on antanut 580 000 euroa kahteen ETYJin projektiin Afganistanin naapurimaan Tadžikistanin rajahallinnon tehostamiseksi. Suomi tutkii mahdollisuutta tukea Afganistanin hallintoa tarjoamalla koulutusta johtaville virkamiehille.

Suomen kriisinhallintaosallistumisen jatko-suunnittelussa on huomioitava myös turvallisuustilanteen kehitys sekä mm. Naton, EU:n ja YK:n puitteissa tapahtuva kehitys. Tässä vaiheessa sotilaallisella kriisinhallinnalla on vielä olennainen rooli, mutta jatkossa turvallisuustilanteen parantuessa painopiste siirtyy siviilikriisinhallintaan ja kehitysyhteistyöhön.

Suomi on tukenut Afganistania kehitysyhteistyö- ja humanitaarisin varoin viiden vuoden ajan. Suomen kehitysyhteistyö Afganistanissa on suunnattu kahdelle pääsektorille: 1) hyvä hallinto, oikeusvaltio ja ihmisoikeudet erityispainopisteenä turvallisuussektorin kehittäminen ja 2) maaseutukehitys erityispainopisteenä huume-tuotantoa korvaavien elinkeinojen tukeminen. Suomen kehityspoliittisessa ohjelmassa määriteltyjen läpileikkaavien teemojen lisäksi Afga-

nistanin jälleenrakennusavussa pyritään vahvistamaan maakunta- ja piirikuntatason toiminta-edellytyksiä sekä haavoittuvien ryhmien huomioinnosta. Näille päätoimintasektoreille ohjataan valtaosa Suomen n. 10 miljoonan euron vuotuisesta avusta. Varat ohjataan kansainvälisten rahoituslaitosten, kuten Maailmanpankin sekä YK-järjestelmän kautta. Humanitaarinen apu suunnataan kohteisiinsa YK:n pakolaisohjelman, YK:n lastenrahaston ja Maailman elintarvikeohjelman välityksellä.

Tätä selvitystä varten tehdyn Suomen kehitysyhteistyötä tarkastelevan evaluaatorin mukaan kehitysyhteistyömme Afganistanissa on niin laadullisesti kuin määrällisestikin korkeaa tasoa. Rahoitusta tulisi kohdistaa erityisesti maaseudun kehittämisohjelmiin, huumetaloutta korvaavien elinkeinojen kehittämiseen ja naisten aseman parantamiseen. Evaluaation mukaan Afganistanissa tarvitaan edelleen humanitaarista apua, joka suositellaan kanavoitavaksi Maailman elintarvikeohjelman WFP:n sekä miinaraivauksen osalta YK:n miinaohjelman UNMASin kautta.

Afganistaniin kohdennettavan tuen puitteissa selvitetään Suomen Kabulissa olevan edustuston korottamista suurlähettilään johtamaksi suurlähetystöksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio selvityksestä

Ulkoasiainvaliokunta katsoi mietinnössään hallituksen toimintakertomuksesta vuodelta 2006, että Afganistanin tilanne edellyttää kokonaisvaltaista tarkastelua, ja pyysi valtioneuvostoa antamaan asiaa koskevan selvityksen tai selonteon eduskunnalle (UaVM 1/2007 vp). Valtioneuvoston eduskunnalle antaman selonteon Suomen osallistumisesta Afganistanin ISAF-operaatioon, Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja

Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR TCHAD/RCA) sekä sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.—30.6.2008 (VNS 2/2007 vp) käsittelyn yhteydessä ulkoasiainvaliokunnalle kerrottiin, että valtioneuvosto antaa ulkoasiainvaliokunnalle erillisen kokonaisvaltaisen selvityksen Suomen tuesta Afganistanin vakauttamiselle vuoden 2007 loppuun mennessä.

Ulkoasiainvaliokunnalle annettu selvitys on ensimmäinen laajamittainen, poikkialueellinen yhteistyönä laadittu selvitys Suomen toi-

minnasta yhdessä kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön kohdemaassa. Selvityksen laatiminen on sinänsä osoitus kehittyvästä kansallisesta ajattelusta moniongelmaisten kriisialueiden tukemisessa. Valiokunnan mielestä kokonaiskuvan muodostaminen Suomen tavoitteista ja eri sektorien toiminnasta on tehokas tapa kehittää toiminnan vaikuttavuutta. Valiokunta pitää ulkoasiainministeriön johdolla laadittua selvitystä hyödyllisenä sekä eduskunnan että Afganistanin vakauttamiseen osallistuvien hallinnonalojen kannalta.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa yleisvaikutelmaanaan, että Suomen toiminnan kokonaisvaltaisuudessa on selvityksen perusteella puutteita toiminnan suunnittelun, koordinoinnin ja seurannan osalta. Näiden puutteiden korjaamiseen tulee valiokunnan mielestä ryhtyä pikaisesti, jotta Suomen toiminnan vaikuttavuutta voidaan parantaa ja jotta toiminnan poliittinen ja yleinen hyväksyntä voidaan varmistaa. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomi on sitoutunut pitkäjänteisesti Afganistanin vakauttamiseen ja että Afganistan on Suomen kriisinhallinta- ja kehitysyhteistyötoiminnan painopistealue.

Afganistanin vakauttaminen

Afganistanin tilanne

Selvityksen Afganistanin tilannetta kuvaavassa osassa painotetaan maassa tapahtunutta myönteistä kehitystä vuoden 2001 tilanteeseen verrattuna, jolloin Afganistanissa käytiin neuvostomiehityksen päättymisen jälkeen puhjennutta sisällissotaa Talibanin ja sitä vastustaneiden ryhmien kesken. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Afganistanissa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Valiokunta painottaa kuitenkin, että Afganistanin tilanteesta tulisi antaa eduskunnalle ja julkisuuteen mahdollisimman oikea ja realistinen kokonaiskuva, ja siksi valiokunnan mielestä Afganistanin tilannekuvauksen olisi pitänyt kriittisemmin tarkastella turvallisuustilanteen, oikeusvaltiokehityksen ja hallinnon kehittämisen sekä taloudelliseen kehitykseen liittyviä ongelmia.

Kansainvälisen yhteisön Afganistanille suuntaaman tuen koordinaatioon liittyvät puutteet ja esimerkiksi Naton ja EU:n ongelmat sopia yhteistoiminnan järjestelyistä poliittisella tasolla heikentävät kansainvälisen toiminnan vaikuttavuutta. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta ISAF-operaatiolla on edelleen voimavarapuutteita, ja osallistuvissa maissa käydään kriittistä keskustelua operaatioon osallistumisesta. Pitkäkestoiseksi osoittautuneella operaatiolla on merkittävä vaikutus osallistuvien maiden kykyyn osallistua muihin kriisinhallintaoperaatioihin. Pahimmassa tapauksessa kansainvälinen yhteisö voi erilaisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta johtuen epäonnistua Afganistanin vakauttamisessa.

Valiokunta yhtyy selvityksessä esitettyyn päätelmään, jonka mukaan aseellisen toiminnan jatkuminen on lähitulevaisuuden suurin uhka Afganistanin vakaudelle. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Afganistanin turvallisuustilanne heikentyi vuoden 2007 aikana. Vuoden 2008 alussa tehdyt pommi-iskut osoittavat aseellisen toiminnan jatkuvan, yhä useammin terrorismin ja epäsuoran sodankäynnin keinoin. Valiokunta on aikaisemmin todennut, että vaikka sotaa Afganistanissa käydään taliban-taistelijoita ja muita aseellisia ryhmittymiä vastaan, yhä kasvava siviiliuhrien määrä on lisännyt paikallista vastustusta ISAF- ja OEF-operaatioita ja jopa siviilikriisinhallintaa ja kehitysyhteistyötoimintaa kohtaan. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että kansainvälisten joukkojen toimintatapoja tulee tarkastella kriittisesti, ja toistaa aiemman kantansa, jonka mukaan sen mielestä Suomen tulisi johdonmukaisesti kiinnittää siviiliuhrien välttämiseen huomiota ISAFiin joukkoja luovuttavien maiden kokouksissa (UaVM 11/2007 vp).

Valiokunnan mielestä selvityksen sisältämä Afganistanin sisäisen tilanteen kuvaus ei ole riittävän monipuolinen. Keskushallinnon vastustajat muodostuvat valiokunnan saaman selvityksen perusteella erilaisista ryhmittymistä, joiden lähtökohdat ja tavoitteet ovat vain osittain samankaltaisia. Valiokunta korostaa, että Afganistanin tilanteen ymmärtämiseksi sen yhteiskunnan erityispiirteet on osattava ottaa huomioon.

Afganistanin valtio- ja yhteiskuntarakenne on ollut jo historiallisesti hauras ja kehittymätön. Tilannetta on pahentanut pitkään jatkunut sotiminen ja eri väestöryhmien vastakkaisuus etnisestä taustasta, klaanirakenteista, huumekaupasta ja paikallisista sotapäälliköistä sekä rajojen epämääräisyydestä johtuen.

Afganistanin vakauttaminen ja jälleenrakentaminen on vuosikymmenten haaste, koska liikkeellelähtö on tapahtunut epäedullisista lähtökohdista. Afganistanin kestävä vakauttaminen edellyttää valiokunnan mielestä sovintoratkaisun etsimistä poliittisen dialogin keinoin kaikkien halukkaiden ryhmien kesken. Kansainvälisen yhteisön tulee voimakkaasti kannustaa Afganistanin hallitusta poliittisen dialogin tehostamiseen.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että puutteet oikeusvaltiokehityksessä ja hyvän hallinnon rakentamisessa ovat aseellisen toiminnan ohella tavallisten afganistanilaisten turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Afganistanin tilanteen vakautuminen edellyttää, että kansalaiset voivat nykyistä enemmän luottaa viranomaisten kykyyn toimia ihmisten elinolosuhteiden parantamiseksi. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä naisten rooli demokratian ja kansalaisyhteiskunnan rakentamisessa on erittäin tärkeää. Ulkoasiainvaliokunnan saaman informaation mukaan Afganistanin parlamentti on estänyt kyseenalaisin perustein kansanedustaja Malalai Joyan osallistumisen parlamentin työhön. Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että naisten rooli Afganistanin jälleenrakentamisessa on tärkeä, ja myös Afganistanin hallituksen tulisi tehdä kaikkensa naisten edustuksen turvaamiseksi parlamentaarisisessa päätöksenteossa.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää saamansa selvityksen perusteella huomiota Afganistanin talouskehitykseen. Afganistanin talous on kääntynyt valiokunnalle annetun selvityksen perusteella nousuun, ja talouskasvun ennustetaan jatkuvan lähivuosien aikana. Myönteinen talouskehitys luo perusteita Afganistanin vakauttamiselle. Valiokunta kuitenkin korostaa, että huumeetalouden vahva asema vaikuttaa kielteisesti talouden ja yhteiskunnan yleiseen kehitykseen. Tähänas-

tin huumeiden vastainen työ ei ole tuottanut toivottuja tuloksia. Suomen tulisi valiokunnan mielestä avunantajamaana kriittisesti arvioida tällä sektorilla omaksuttujen mallien toimivuutta ja kiinnittää tarvittaessa huomiota esimerkiksi Afganistanin hallinnon ylätason virkamiesten huumekeytköksiin. Valiokunta painottaa, että huumekasvien tuotannolle vaihtoehtoisten elinkeinojen kehittämisen tulee olla Suomen kehitysyhteistyön selkeä painopiste Afganistanissa.

Ulkoasiainvaliokunta on johdonmukaisesti kiinnittänyt huomiota epävakauden leviämiseen Pakistanin puolelle, jonne on Pakistanin sisäisen epävakauden myötä syntynyt nopeasti terrorismin tukialue (UaVM 11/2007 vp). Pakistanin sisäpoliittisen tilanteen heikentymisellä voi olla vakavia alueellisia ja kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen ulottuvia kielteisiä vaikutuksia. Valiokunnan mielestä tarkasteltavana olevaan selvitykseen ei ole sisällytetty riittävän perusteellista arviota Afganistanin naapurimaiden kehityksen heijastumista Afganistanin tilanteeseen ja päinvastoin.

Ulkoasiainvaliokunta painottaa, että Afganistanin kestävä vakauttaminen edellyttää turvallisuustilanteen parantamista sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keinoin yhteistyössä Afganistanin turvallisuusviranomaisten kanssa, poliittisen prosessin kautta etsittävää sovintoa sekä kehitysyhteistyön avulla luotavia edellytyksiä kansalaisten elinolosuhteiden parantamiselle. Vakauttamisen onnistuminen edellyttää kansainvälisen yhteisön pitkäjänteistä sitoutumista ja afgaanien nykyistäkin aktiivisempaa roolia oman yhteiskuntansa kehittämisessä.

Afganistanin vakauttamistoiminnan ohjaus

Kansainvälisen yhteisön tavoitteena on ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Afganistanin vakauttaminen, Afganistanin hallinnon tukeminen, oikeusvaltiokehityksen ja ihmisoikeuksien edistäminen, teknisen tuen tarjoaminen ja avustustehtävien koordinointi. Pitkän tähtäimen tavoitteena tulee olla afgaanien auttaminen auttamaan itse itseään. Samalla tulee huomioida, ettei afgaanien itsensä toivoma

yhteiskuntamalli ole välttämättä samanlainen kuin länsimaissa.

Kansainvälisen yhteisön toiminta perustuu Bonnin sopimukseen vuodelta 2001, jonka perusteella YK antoi valtuutuksen kansainvälisten turvallisuusjoukkojen perustamiseen (ISAF, International Security Assistance Force) ja perusti avustusmission Afganistanin avustamista varten (UNAMA, UN Assistance Mission in Afghanistan). Afganistanin ja kansainvälisen yhteisön yhteistyön perustan muodostavat vuonna 2006 allekirjoitettu Afganistanin omistajuutta ja johtajuutta korostava Afghanistan Compact sekä maan hallituksen valmisteleva väliaikainen kehitysstrategia (ANDS, Afghanistan Development Strategy). Yhteistyön koordinaatioelimenä toimii Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB).

Afganistanin jälleenrakennukseen lahjoitettu apu on kanavoitu pääasiallisesti Maailmanpankin hallinnoimaan jälleenrakennusrahoitukseen (ARF, Afghanistan Reconstruction Trust Fund). Lontoon kansainvälinen avunantajakokous helmikuussa 2006 tuotti yli 10 mrd USD:n edestä maksulupauksia vuosille 2006—2010. Kehitysyhteistyön tärkeä ohjausväline on OECD:n kehitysapukomitean laatima Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Asiakirjan yhtenä keskeisenä suosituksena on, että hauraiden valtioiden tukeminen vaatii muun muassa pitkäaikaista sitoutumista, apupanoksen jatkuvuutta, konfliktisensitiivisyyttä, peruspalvelujen kehittämistä ja ulottamista köyhälle väestönosalle sekä keskeisenä päämääränä valtion rakentamista.

Puolustus- ja turvallisuussektorin kannalta tärkeä ohjausväline on vuonna 2006 allekirjoitettu Naton ja Afganistanin yhteistyöohjelma (Framework for Enduring Cooperation in Partnership), jonka puitteissa Naton jäsenmaat ovat sopineet tukevansa Afganistania puolustusreformin, puolustusinstituutioiden sekä turvallisuussektorin kehittämisessä.

EU on Afganistanissa tärkeä toimija. EU:n ja sen jäsenmaiden yhteinen osuus kansainvälisestä tuesta on noin 30 prosenttia. Jälleenrakennustuen lisäksi EU on merkittävä humanitaarisen

avun antaja Afganistanissa ja sen lähialueilla. EU:n Afganistan-politiikka ja sen toiminta-alueet määriteltiin EU:n ja Afganistanin kumppanuutta koskeneessa yhteisdeklaraatiossa vuonna 2005. EU:n komission Afganistanin maastrategian 2007—2013 painopistealueita ovat maaseutukehitys, hyvä hallinto ja terveys.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää saamansa selvityksen perusteella huomiota Afganistanin vakauttamiseen tähtäävän kansainvälisen toiminnan koordinaation puutteisiin ja kehittämistarpeeseen. Vakauttamistoimintaa ohjaa monisyinen järjestely, jonka puitteissa sektorikohtaisen toiminnan ohjaus on tyydyttävästi järjestetty. Sen sijaan sotilaallisen- ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyötoiminnan yhteensovittamisessa on selvästi parantamisen varaa. Samalla kun kansainvälistä koordinaatiota tulee pyrkiä kehittämään, on vakauttamis- ja jälleenrakentamistoiminnasta tehtävä näkyvämmän afganistanilaista. Paikallisesta omistajuudesta riippumatta kansainvälisellä yhteisöllä on oikeus ja velvollisuus kiinnittää huomiota Afganistanin kehityksen ongelmiin ja edellyttää maan hallitukselta toimenpiteitä ongelmien ratkaisemiseksi.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, ettei Suomella ole kansallista Afganistanin vakauttamista koskevaa toimintaohjelmaa. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä tällaisen kansallisen toimintaohjelman laatiminen olisi tarpeen toiminnan kokonaisvaltaisuuden ja eri sektorien toiminnan koordinaation kehittämiseksi. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että Suomen toiminnan koordinoitiin kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota varsinkin niissä kohdemaissa, joiden vakauttamiseen Suomi osallistuu samanaikaisesti kehitysyhteistyön ja kriisinhallinnan keinoin.

Afganistanin vakauttamisen operatiiviset vastuut

YK:lla erityisjärjestöjensä kautta ja Maailmanpankillla on keskeinen vastuu avun koordinoimisesta ja perille viemisestä. YK:n erityisjärjestöillä on tärkeä rooli humanitaarisen avun toimittamisessa. Maailmanpankki hallinnoi jälleenra-

kennusrahastoa. YK perusti Afganistanin avustusmission (UNAMA) 28.3.2002 turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 1401. Viime aikoina on käyty kansainvälistä keskustelua mahdollisuudesta vahvistaa YK:n ja Naton yhteistyötä nimittämällä sama henkilö YK:n pääsihteerin erityisedustajan ja Naton erityisedustajan tehtävään.

Naton johtama ISAF-operaatio toimii YK:n mandaatilla. Peruskirjan VII luvun mukaisin valtuuksin sen edellytetään toimivan kaikin tarvittavin keinoin tehtävänsä täyttämiseksi. Operaation tehtävänä on Afganistanin keskushallinnon ja turvallisuussektorin kehittäminen ja tukeminen sekä turvallisen toimintaympäristön luominen avustus- ja jälleenrakennustoiminnalle. Nato otti johtovastuun operaatiosta vuonna 2003, ja sen laajentaminen koko maan kattavaksi saatiin päätökseen vuonna 2006. ISAF kantaa nykyään päävastuun aseellisten ryhmien vastaisesta toiminnasta Afganistanissa. Afganistanin turvallisuusviranomaisille, erityisesti asevoimille, suunnatusta tuesta on asteittain tullut yhä tärkeämpi osa Naton toimintaa Afganistanissa. Monikansallisen OEF-operaation (Operation Enduring Freedom) toiminnan painopiste on viime aikoina siirtynyt yhä enemmän turvallisuussektorin reformin tukemiseen, mutta operaatiolla on edelleen terrorismin vastaiseen toimintaan liittyviä tehtäviä.

EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio EUPOL Afganistan käynnistyi kesäkuussa 2007, ja sen on määrä saavuttaa täysi 205 henkilön vahvuutensa maaliskuussa 2008. EUPOLin tehtävänä on vahvistaa Afganistanin viranomaisten vastuuta poliisitoimen kehittämisessä kansainvälisiä standardeja, oikeusvaltioperiaatetta ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Operaatio on luonteeltaan neuvoa-antava, eikä sillä ole toimeenpanevia tehtäviä. Naton ja EU:n kesken ei ole sovittu EUPOLille annettavasta tuesta sekä tiedonvaihdossa että turvallisuuden ja logistiikan osalta. Toistaiseksi tuesta on sovittu kahdenvälisesti PRT-johtovaltioiden ja EUPOLin kesken. EU:n komissio toimeenpanee Afganistanin oikeuslaitossektorin uudistamiseen tähtäävää ohjelmaa (EC Justice Programme).

ETYJin rooli Afganistanin vakauttamisessa on toistaiseksi vaatimaton. Järjestön piirissä käydään keskustelua kenttätoiminnan uuden painopisteen luomisesta Keski-Aasian suuntaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ETYJ on aloittamassa Keski-Aasian maiden ja Afganistanin rajavalvonnan ja hallinnon kehittämistä erityisesti kouluttamalla viranomaisia.

Kansalaisjärjestöillä on tärkeä panos Afganistanin vakauttamisessa. Jotkut järjestöistä ovat toimineet maassa pitkään, osa myös avustustoiminnan kannalta vaikean taliban-hallinnon aikana. Maan turvallisuustilanne on kansalaisjärjestöjen toiminnan kannalta tällä hetkellä hyvin vaikea. Kun kansalaisjärjestöt yrittävät parantaa naisten yhteiskunnallista asemaa ja lisätä tyttöjen koulutusta, ne voivat jo pelkästään tästä syystä joutua islamistien hyökkäysten kohteeksi. Osa vastarinnasta saattaa pyrkiä kohdistamaan iskunsa kansalaisjärjestöjen toimipisteisiin myös siksi, että ne ovat haavoittuvampia kohteita kuin sotilaalliset kohteet.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että kansainvälisen toiminnan koordinaation kehittäminen on välttämätöntä toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä Suomen tulisi aktiivisesti pyrkiä edesauttamaan kansainvälisen toiminnan koordinoinnin kehittämistä erityisesti YK:n roolin vahvistamiseksi sekä Naton ja EU:n poliittisen tason koordinaation mahdollistamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että kansalaisjärjestöjen toiminnan edellytysten turvaamiseen kiinnitetään riittävästi huomiota. Niin sanotun humanitaarisen tilan turvaaminen kansalaisjärjestöille edellyttää koordinaatiota ja järjestöjen näkemysten huomioon ottamista muuta toimintaa suunniteltaessa.

Suomen osallistuminen Afganistanin vakauttamiseen

Sotilaallinen kriisinhallinta

Selvityksen ISAF-operaatioon osallistumista koskeva osa rakentuu valtioneuvoston eduskunnalle marraskuussa 2007 antamaan laajaan sotilaallista kriisinhallintaa koskevaan selontekoon

(VNS 2/2007 vp). Selonteossa esitettiin Suomen sotilaallisen osallistumisen laajentamista Afganistanin asevoimien kouluttamiseen tarkoitettulla henkilöstöllä (OMLT, Operational Mentoring and Liaison Teams). Ulkoasiainvaliokunta toteasi selonteosta annetussa mietinnössään (UaVM 11/2007 vp), että osallistuminen OMLT-toimintaan on tulkittava sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n tarkoittamaksi suomalaiselle sotilasjoukolle määrätyn tehtävän operaation aikana suunnitelluksi olennaiseksi muutokseksi. Ulkoasiainvaliokunta katsoi, että selontekoa voitiin pitää tässä mielessä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaisena eduskunnan kuulemisena, jonka perusteella valtioneuvosto voi laatia tasavallan presidentille ratkaisuehdotuksen OMLT-henkilöstön lähettämiseksi. Ulkoasiainvaliokunta katsoi edelleen, että selontekoa ei voitu pitää sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n mukaisena kuulemisena, jonka perusteella hallitus voisi laatia ratkaisuehdotuksen tasavallan presidentille koskien Suomen PRT-osallistumisen merkittävää laajentamista. Tasavallan presidentti teki 8.2.2008 päätöksen Suomen osallistumisesta Afganistanin armeijan koulutustoimintaan 10 kouluttajalla.

Afganistanin asevoimille annettava tuki luo pitkällä tähtäyksellä edellytyksiä kansainvälisen sotilaallisen läsnäolon asteittaiselle vähentämiselle. OMLT-ryhmät on määritelty ISAFin kriittiseksi puutealueeksi, ja Suomen lisäpanos on näin ollen oikein kohdennettu.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää saamansa selvityksen perusteella huomiota siihen, että pohjoismaista Ruotsi ja Tanska harkitsevat sotilaallisen panoksensa lisäämistä lähitulevaisuudessa. Ruotsilla on Afganistanissa 340 sotilasta, ja sillä on valtiopäivien mandaatti nostaa sotilaiden määrä tarvittaessa 600:aan. Valiokunnan saamien tietojen mukaan Ruotsi harkitsee lisäpanoksen asettamista vuoden 2009 alussa. Tanskalla on Afganistanissa 450 sotilasta, ja sen odotetaan nostavan sotilaidensa määrän noin 650:een vuoden 2008 aikana. Norjan kokonaisvahvuus Afganistanissa on noin 500, ja sillä on johtovastuu Maimanan PRT:ssä.

Käsiteltävänä olevan selvityksen mukaan Suomi jatkaa PRT-osallistumisen vahvistamisen selvittämistä. Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan harkittavana on toiminnan laajentaminen PRT-johtovastuun suuntaan tai alueellisen neuvontatiimin (PAT, Provincial Advisory Team) muodostaminen PRT:n alaisuuteen. Ulkoasiainvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan keskustelut Ruotsin kanssa PRT Mazar-i-Sharifin johtovastuun kierrättämisestä eivät ole toistaiseksi johtaneet tuloksiin ja Ruotsi on lisäämässä sotilashenkilöstönsä määrää PRT:ssä.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan PRT-johtovastuun ottaminen edellyttäisi huomattavia lisäpanostuksia sotilas- ja siviilihenkilöstön määrään, merkittävää taloudellista lisäpanostusta ja suurlähettilään johtaman suurlähetystön perustamista Kabuliin. Johtovaltio vastaa viime kädessä PRT:n toimintaedellytyksistä, muun muassa kuljetusjärjestelyjen toimituksesta. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että ennen kuin lopullisia päätöksiä PRT-johtovastuun ottamisesta tai alueellisen neuvontaryhmän (PAT) muodostamisesta tehdään, tulee asia selvittää huolellisesti ja poikkihallinnollisesti.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä yleinen Suomen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskeva linjaus tulee sisällyttää valtioneuvoston laadittavana olevaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon. Valiokunta katsoo, että Suomella on nykyisten sotilaallisen kriisinhallinnan kokonaisresurssien puitteissa hyvin rajalliset mahdollisuudet harkita ISAF-osallistumisen lisäämistä. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että sotilaallisen osallistumisen tulevassa suunnittelussa tulee arvioida, kuinka Afganistan-osallistuminen voitaisiin tehokkaasti sovittaa sotilaallisen kriisinhallinnan laajempaan kokonaisuuteen.

Ulkoasiainvaliokunta tapasi Afganistanin ulkoministeri Rangin Dadfar Spantan hänen vieraillessaan Suomessa 28.—29.2.2008 ja ilmaisi tyytymättömyytensä sen vuoksi, että toukokuussa 2007 tapahtuneeseen ISAFia vastaan suunnattuun pommi-iskuun, jossa menehtyi suomalainen rauhanturvaaja, syyllistyneet tekijät on va-

pautettu Afganistanin presidentti Karzain päätöksellä. Ulkoministeri selvitti vapauttavan päätöksen johtuneen eri heimojen välisistä jännitteistä, mutta vakuutti, että oikeusprosessia tullaan jatkamaan. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomen hallitus seuraa tilannetta ja tarvittaessa vaikuttaa Afganistanin hallitukseen niin, että surmaan syylliset saadaan kiinni ja oikeuden eteen.

Siviilikriisinhallinta

Ulkoasiainvaliokunnalle annetun selvityksen mukaan Suomen siviilikriisinhallintatoiminta Afganistanissa muodostuu PRT:n puitteissa toimivasta turvallisuussektorin kehittämiseen erikoistuneesta siviiliasiantuntijaryhmästä (4 + 2 tilapäistä kouluttajaa), EU:n poliisioperaatioissa (EUPOL) toimivista asiantuntijoista (8 tai 10) sekä PRT-toiminnan ja EUPOL-operaation rahoituksesta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan harkittavana on lisäksi henkilöstön (3) osoittaminen Nato—Venäjä-neuvoston puitteissa tapahtuvaan huumekoulutusprojektiin, ETY-Jin kautta tapahtuvaan Tadžikistanin rajavalvontakapasiteetin kehittämiseen (2 asiantuntijaa + rahoitusta) sekä osallistuminen asiantuntijavulla Afganistanin siviili-ilmailusektorin kehittämiseen.

Merkittävä uusi siviilikriisinhallinnan muoto olisi selvitysvaiheessa oleva Afganistanin poliisi-syyttäjyhteistyöhön painottuvan koulutusohjelman toteuttaminen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oikeuslaitos- ja syyttäjasektori on jäänyt poliisisektorin uudistamiseen tähtäävän toiminnan varjoon. Ohjelman puitteissa koulutettaisiin viidessä vuodessa 100 afganistanilaisviranomaista hyväksi havaittuihin yhteistoimintakäytäntöihin käyttäen mallina Suomessa käytössä olevaa poliisi-syyttäjyhteistoimintamallia. Koulutuksen saaneet afganistanilaisviranomaiset voisivat auttaa kehittämään oman Afganistanin oloihin soveltuvan yhteistoimintamallin ja toimia mentoreina omilla alueillaan. Koulutuksen toteuttaisi Kuopiossa toimiva kriisinhallintakeskus yhteistoiminnassa sisäasiainministeriön, ulkoasiainministeriön ja valtakunnansyyttäjänviraston kanssa.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä poliisi-syyttäjyhteistyön koulutusohjelman teema on hyvin valittu ja täydentäisi Afganistanin poliisisektorin uudistamista. Määräaikainen hanke on kustannusvaikutuksiltaan ennakoitavissa ja lisäksi toteutuessaan Suomen siviilikriisinhallintaosallistumisen vaikuttavuutta konkreettisesti mitattavissa olevalla tavalla. Ulkoasiainvaliokunta pitää ongelmallisena, ettei kansainvälisen yhteisön ja Afganistanin hallituksen kesken ole kyety sopimaan koordinoitua ja selkeää ohjelmasta keskus- ja paikallishallinnon kehittämiseksi, oikeussektori mukaan lukien. Ilman tällaista ohjelmaa poliisi-syyttäjyhteistyön koulutusohjelma voi jäädä irralliseksi ja yksittäiseksi koulutustapahtumaksi.

Ulkoasiainvaliokunta pitää poliisi-syyttäjyhteistyön koulutushanketta sinänsä hyvänä osoituksena Kuopion kriisinhallintakeskuksen onnistuneesta liikkeellelähdestä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan viranomaisyhteistyö keskuksen toiminnan kehittämiseksi on sujunut hyvin. Valiokunta toteaa, että laadittavana olevassa siviilikriisinhallinnan strategiassa tulisi selvittää, toimiiko kriisinhallintakeskuksen ministeriötason ohjaus tehokkaasti, ja minkä ministeriön alaisuudessa keskuksen olisi tarkoituksemukaisinta toimia.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää saamansa selvityksen perusteella huomiota Suomen siviilikriisinhallintaosallistumisen laajentamismahdollisuuksien ahtaisiin raameihin. Siviilikriisinhallinnan noin 14 milj. euron rahoituskehys mahdollistaa vuositasolla noin 120 asiantuntijan lähettämisen operaatioihin. EU:n siviilikriisinhallintaoperaation todennäköinen käynnistyminen Kosovossa tarkoittaa noin 50—60 suomalaisen asiantuntijan osallistumista, samalla kun muissa operaatioissa palvelee vajaat 90 suomalaista. Afganistanin osalta tämä tarkoittaa sitä, että toiminnan mittakaavaa on vaikea lähitulevaisuudessa kasvattaa.

Ulkoasiainvaliokunta on johdonmukaisesti korostanut (UaVL 3/2004 vp, UaVL 10/2005 vp, UaVM 1/2007 vp, UaVL 3/2007 vp, UaVM 11/2007 vp), että siviilikriisinhallintaan osoitetut määrärahat eivät ole oikeassa suhteessa käy-

tännön todellisiin tarpeisiin. Valiokunta toteaa, että ilman määrärahojen korottamista Suomen siviilikriisinhallintaosallistumisen tasoa ei voida kasvattaa nykyisestä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen kriisinhallintaosallistumisen painopiste on sekä siviili- että sotilashenkilöstön käytön näkökulmasta PRT-toiminnassa. Valiokunta korostaa, että Suomen toiminnan kehittämistä suunniteltaessa PRT-osallistumista tulee kehittää kokonaisvaltaisesta siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan koordinoinnin lähtökohdasta käsin. Samassa operaatiossa toimivat siviiliasiantuntijat voivat tukeutua operaation sotilaskomponenttiin huollon ja muun logistiikan osalta ilman, että tuesta joudutaan sopimaan eri järjestöjen johtamien operaatioiden kesken.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että käsiteltävänä olevan selvityksen mukaan Suomi pyrkii yhdessä Ruotsin kanssa vahvistamaan siviilitoimintoja Mazar-i-Sharifin PRT:ssä. Selvityksen mukaan Suomen tarkoituksena on tehostaa PRT-toimintaa tukevaa kehitysyhteistyötä sekä ohjata osa siviiliprojektien varoista myös PRT:n alaisten MOT-ryhmien (Mobile Observation Team) hankkeiden rahoitukseen. PRT:n toteuttamiin hankkeisiin aiotaan selvityksen mukaan antaa seuraavan kolmen vuoden aikana 2 milj. euroa nopeavaikutteisiin projekteihin ja turvallisuussektorin infrastruktuuri- ja koulutushankkeisiin.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että Suomen siviilikriisinhallintatoiminta Afganistanissa on pirstoutunut käytössä olevat niukat resurssit huomioon ottaen useaan operaatioon, mikä saattaa laskea toiminnan vaikuttavuutta. Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei sille annettuun selvitykseen ole sisällytetty siviilikriisinhallintaosallistumisen selkeätä tavoitetilaa. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä valtioneuvoston tulisi määrittellä Suomen siviilikriisinhallintaosallistumiselle tavoitetila, joka ohjaisi siviilikriisinhallinnan lähivuosien suunnittelua ja sovittaisi Afganistanin siviilikriisinhallintaan osallistumisen siviilikriisinhallinnan laajempaan kokonaisuuteen.

Turvallisuussektorin muu tuki

Käsiteltävänä olevan selvityksen mukaan Afganistanin turvallisuusviranomaisille suunnatun materiaalituen tarvetta on painotettu toistuvasti sekä YK:n että Naton puitteissa. Koulutustuen ohella turvallisuusviranomaiset tarvitsevat materiaalitukea todellisen itsenäisen toimintakyvyn luomiseksi. Afganistanin hallitus ja kansainväliset toimijat ovat vedonneet ase- ja materiaalilahjoitusten antamiseksi maan asevoimien, rajaviranomaisten ja poliisin käyttöön. Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta ovat linjanneet, että Suomi voi tarjota Afganistanin asevoimille materiaalitukena muuta kuin aseapua.

Valiokunnalle annetun selvityksen mukaan puolustusmateriaalin vienti Afganistaniin edellyttää tapauskohtaista maakohtaista ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa. Afganistan ei ole EU:n tai YK:n pakotelistoilla, jotka ovat ehdottomia esteitä viennille. Suomen käytäntönä on ollut, ettei se vie aseita kriisialueille. Puolustustarvikkeiden maastavienti on luvanvaraista. Maastavientilain nojalla annettussa asetuksessa (108/1997) puolustustarvikkeet jaetaan pääotsikoittain neljään tuoteluokkaan: 1. aseet ja asejärjestelmät; 2. sotilasarjoneuvot; 3. suojavarustus ja suojatarvikkeet sekä 4. sotilaselektronikka. Valtioneuvosto myöntää luvat tuoteluokkiin 1. ja 2. kuuluvissa tapauksissa tai silloin, kun vienti muilta osiltaan on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että useat EU:n ja Naton jäsenvaltiot ovat tehneet päätöksiä materiaalilahjoitusten antamisesta Afganistanin hallitukselle. Puolustusministeriö valmistelee Suomen tarjoaman materiaalilahjoituksen (viestivälineitä ja kenttävoimakoneita) edellyttämiä jatkotoimenpiteitä. Suomi tukee Afganistanin turvallisuusviranomaisien materiaalitilanteen kehittämistä rahallisesti Naton kuljetusrahaston (Transportation Trust Fund) ja ammusvarastojen turvallisuuden parantamiseen tarkoitetun rahaston (PSSM, Physical Security and Stockpile Management) kautta. Erikseen on syytä mainita Suomen rahallinen tuki ISAFin operaatioiden jälkei-

sen humanitaarisen avun rahastoon (POHRF, Post-Operations Humanitarian Relief Fund).

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä Suomen osallistuminen Afganistanin turvallisuusviranomaisten materiaalitukeen on perusteltua ja tukee Suomen muuta toimintaa Afganistanin turvallisuusviranomaisten itsenäisen toimintakyvyn luomiseksi.

Kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu

Käsiteltävänä olevan selvityksen mukaan Afganistan on edelleen lähes täysin riippuvainen kansainvälisestä avusta. Maailmanpankilla ja YK:n järjestöillä on tärkeä rooli avun koordinoinnissa ja sen perille viemisessä. Afganistanin suhteellinen osuus Suomen kehitysyhteistyöstä on OECD/DAC:n vuoden 2005 tilastojen mukaan suurempi kuin Ruotsilla, Tanskalla tai EU:ssa keskimäärin. Ruotsi, Tanska ja Norja sekä useat muut maat ovat vahvistaneet sitoumustaan Afganistanin jälleenrakentamiseen ja ilmoittaneet apunsa lisäämisestä. Vuonna 2007 Pohjoismaiden apusitoumukset olivat: Ruotsi noin 50 milj. euroa, Norja noin 70 milj. euroa ja Tanska noin 40 milj. euroa. Suomi sitoutui Lontoon kansainvälisessä avunantajakokouksessa 50 milj. euron maksulupauksiin kaudelle 2006—2010, eli Suomen kehitysyhteistyörahoitus Afganistanille on noin 10 milj. euroa vuositasolla.

Suomen kehitysyhteistyö Afganistanissa suunnataan kahdelle sektorille: 1. hyvä hallinto, oikeusvaltio ja ihmisoikeudet erityispainopisteenä turvallisuussektorin kehittäminen ja 2. maaseudun kehitys, erityispainopisteenä huume- tuotantoa korvaavien elinkeinojen tukeminen. Noin 90 prosenttia Suomen avusta suunnataan peruspalvelujen ulottamiseen marginalisoiduille alueille ja haavoittuville väestöryhmille. Varat ohjataan pääosin kansainvälisten rahoituslaitosten, kuten Maailmanpankin, sekä YK:n järjestelmän kautta.

Suomen kehitysyhteistyö evaluoitiin loka-kuussa 2007. Evaluaatioreportti arvioi Suomen Afganistanille antaman kehitysavun ja humanitaarisen avun kustannustehokkaaksi, suunnitelmalliseksi, ennustettavaksi ja vastaanottajan toiveet huomioon ottavaksi. Evaluaattorit eivät

löytäneet Suomen apuohjelmasta merkittäviä puutteita. Parannusehdotukset liittyivät annettua apua koskevan tiedotuksen kehittämiseen, analyysien tekemiseen sekä seurantaan ja valvontaan panostamiseen. Suomi voisi evaluaatioreportin mukaan painokkaammin vaatia keskeisessä asemassa olevien korruptoituneiden tai rikollisuuteen sekaantuneiden henkilöiden poistamista tehtävistään.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä Suomen kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avustustoiminnan tavoitetta Afganistanissa on kriisinhallintaan verrattuna selkeämmin määritelty. Käsiteltävänä olevan selvityksen muista osista poiketen kehitysyhteistyötä koskevan osan lähtökohdaksi on selvästi otettu kokonaisvaltainen lähestymistapa. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä Suomi voisi kasvattaa Afganistanin avun rahoitusta kehitysyhteistyömäärärahojen lisääntyessä. Valiokunta pitää avun ensisijaisia kohteita eli maaseudun kehittämisohjelmia ja huumetaloutta korvaavien elinkeinojen kehittämistä oikein valittuina painopisteinä. Valiokunta korostaa erityisesti naisten ja tyttöjen asemaa parantavien hankkeiden merkitystä.

Suomen osallistumisen kehittäminen

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Afganistanin vakauttamiseen tähtäävä toiminta muodostaa Suomen kriisinhallintaosallistumisen ja kehitysyhteistyön selkeän painopistealueen. Suomi on kansainvälisen yhteisön tavoin sitoutunut pitkäjänteiseen toimintaan Afganistanin vakauttamiseksi. Valiokunta katsoo, että Afganistanin vakauttamisen selvästä priorisoinnista johtuen Suomen suurlähetystö Kabulissa tulisi viipymättä korottaa suurlähettilään paikallisesti johtamaksi suurlähetystöksi. Suurlähettilään johtama suurlähetystö parantaisi edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa poliittisten, taloudellisten ja kehitysyhteistyöhön liittyvien kysymysten käsitteilyyn ja niistä raportointiin, mikä on olennaista, kun Suomi on suurin panoksin sitoutunut Afganistanin vakauttamiseen.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että Suomen toiminnan mitataava Afganistanissa on asteittain kasvanut eri

sektorien toiminnan laajentumisesta johtuen. Toiminnan laajentuminen ei valiokunnan mielestä ole kuitenkaan perustunut johdonmukaisen ja tavoitteellisen strategian varaan. Eri hallinnonaloilla tehtävä sinänsä ansiokas ja arvokas työ Afganistanin vakauttamiseksi tarvitsisi tukeen selkeän poliittisen ohjauksen, joka vastaisi muun muassa kysymyksiin, miksi Suomi osallistuu Afganistanin kriisinhallintaan ja jälleenkäynnin, mitä vaikutuksia Suomi toiminnallaan tavoittelee ja mihin toimintoihin Suomen kannattaa keskittyä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen kansallisessa toiminnassa on samankaltaisia toiminnan suunnitteluun, koordinointiin ja seurantaan liittyviä puutteita, joita voidaan löytää Afganistanin vakauttamiseen tähtäävästä kansainvälisestä toiminnasta. Valiokunnan mielestä kansainvälisen toiminnan koordinaation puutteet velvoittavat Suomea kiinnittämään erityistä huomiota kansallisen toiminnan kokonaisvaltaisuuden kehittämiseen. Valiokunta painottaa, että Afganistanista ja muista operaatioista saadut kokemukset tulisi osata hyödyntää varauduttaessa kokonaisvaltaisen toiminnan suunnitteluun tulevissa kriisinhallintaoperaatioissa.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä Afganistanin vakauttamisesta annetun selvityksen perusteella valtioneuvoston tulisi kiinnittää huomiota Suomen kokonaisvaltaisen toiminnan kehittämiseen tavoitteenasettelun ja suunnittelun hallinnonalojen välisen koordinaation, toiminnan johtamisen ja organisoimisen, toiminnan vaikuttavuuden arvioinnin sekä kriisinhallinnan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämisen osa-alueilla.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että tavoitteiden ja haluttujen vaikutusten on oltava sopusoinnussa kansainvälisesti asetettujen tavoitteiden kanssa. Kansallisesti eri sektorien tavoitteiden tulee muodostaa toisiaan tukevia kokonaisuuksia ja toiminta tulee koordinoita siten, että se vastaa toiminta-alueen usein nopeastikin muuttuviin tarpeisiin. Valiokunnan mielestä huomiota tulee kiinnittää toiminnan johtamiseen ja organisointiin, sillä valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi PRT-toiminnan seuranta ja ohjaus on hajautunut useaan ministeriöön lukuisil-

le eri yksiköille. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että toiminnan koordinaation kehittämiseksi on jo ryhdytty toimenpiteisiin. Valiokunta painottaa pääkaupungin ja kentällä toimivan operaation välisen johtamis- ja ohjaussuhteen merkitystä ja korostaa kohdemaassa eri sektorien välisen yhteistoiminnan merkitystä. Afganistanissa suomalaisia toimii eri kansainvälisten järjestöjen johtamissa operaatioissa. Näiden toimijoiden välistä yhteistoimintaa tulee mahdollisuuksien mukaan kehittää, sillä eri osapuolet tarvitsevat toisiltaan tietoa ja tukea.

Toiminnan vaikuttavuuden jatkuva arviointi on valiokunnan mielestä olennainen osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Valiokunta kiinnittää huomiota sille annettuun selvitykseen, jonka mukaan Afganistanin eri toimintamuodoista laadittua raportointia ei koota missään yhtenäiseksi kokonaiskuvaksi. Tämä on valiokunnan mielestä vakava puute, jonka korjaamiseksi tulisi ryhtyä pikaisesti toimenpiteisiin.

Ulkoasiainvaliokunnan mielestä kriisinhallinnan yllä mainittuihin kehittämiskohteisiin liittyvät toimenpiteet voivat tuottaa vain osittaisia tuloksia kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden lisäämiseksi. Valiokunta painottaa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhteiskoulutuksen ja tutkimuksen merkitystä kokonaisvaltaisen kriisinhallinta-ajattelun edistäjänä. Aluillaan olevaa yhteistyötä Kuopion Kriisinhallintakeskuksen, Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen, Porin Prikaatin ja Maanpuolustuskorkeakoulun välillä tulee syventää ja laajentaa myös muiden tahojen suuntaan.

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta toteaa, että Suomen kriisinhallintatoiminnan kokonaisvaltaisen kehittämisen edellyttää kansallisen kriisinhallintastrategian laatimista. Kriisinhallintastrategian laadinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota toiminnan suunnitteluun, koordinaation ja seurannan poikkialueellisten järjestelyjen kehittämiseen.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että Afganistanin vakauttaminen edellyttää poliittista ratkaisua. Suomen pitkäjänteinen sitoutuminen Afganistanin kriisinhallintaan edellyttää ulkoasiainvaliokunnan mielestä sotilaallisen ja siviilikrii-

sinhallinnan sekä kehitysyhteistyön tavoitteiden selkeää asettamista ja yhteensovittamista. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto laatii Afganistanin vakauttamistoimintaa ohjaamaan erityisen maakohtaisen toimintaohjelman.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon, laatii kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian ja Afganistania koskevan toimintaohjelman.

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pertti Salolainen /kok	Katri Komi /kesk
vpj.	Markku Laukkanen /kesk	Annika Lapintie /vas
jäs.	Pekka Haavisto /vihr	Elisabeth Naucélér /r (osittain)
	Liisa Jaakonsaari /sd	Heikki A. Ollila /kok
	Antti Kaikkonen /kesk (osittain)	Pekka Ravi /kok
	Antti Kalliomäki /sd	Ben Zyskowicz /kok
	Tanja Karpela /kesk	vjäs. Kimmo Sasi /kok (osittain)
	Kimmo Kiljunen /sd	Erkki Tuomioja /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen.