

FÖRSVARSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2012 rd

Statsrådets redogörelse om läget i Afghanistan och Finlands stöd i sin helhet, däribland om del- tagandet i den militära krishanteringen

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 december 2011 statsrådets redogörelse om läget i Afghanistan och Finlands stöd i sin helhet, däribland om deltagandet i den militära krishanteringen (SRR 2/2011 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att försvarsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till utrikesutskottet.

- ambassadör Pauli Järvenpää, avdelningschef Elina Kalkku, biträdande avdelningschef Anu Laamanen och enhetschef Outi Holopainen, utrikesministeriet
- regeringsråd Jari Kajavirta och enhetschef Helena Partanen, försvarsministeriet
- huvudstabens planeringschef, flottiljämiral Kari Takanen och överstelöjtnant Matti Lampinen, Huvudstaben
- överste Petri Hulkko, Arméstaben
- överste Juha Pyykönen, Björneborgs Brigad
- Reko Ravela.

Sakkunniga

Utskottet har hört

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmän bedömning av redogörelsen

På konferensen i Bonn i december 2001 fattade det internationella samfundet beslut om stöd för det interimistiska styret i Afghanistan och landets återuppbyggnad. FN:s säkerhetsråd antog den 20 december 2001 en resolution med ett beslut om ett mandat för den multinationella säkerhetsstyrkan Isaf. Operationen inrättades i början av 2002 och Finland fattade beslut om att delta i operationen i januari 2002.

Finlands deltagande i stabiliseringen och återuppbyggnaden av Afghanistan och i militär krishantering i Afghanistan har efter det första beslutet om deltagande debatterats regelbundet i riksdagen utifrån statsrådets redogörelser, utredningar och handlingsplan för Afghanistan (SRR 1/2010 rd, SRR 8/2008 rd, SRR 2/2007 rd, USP 19/2007 rd). Försvarsutskottet har lämnat utlåtanden till utrikesutskottet om statsrådets redogörelser om militär krishantering i Afghanistan (FsUU 1/2010 rd, FsUU 1/2009 rd, FsUU 5/2007 rd).

Meningen med den föreliggande redogörelsen är att informera riksdagen om läget i och Finlands totala stöd till Afghanistan och att höra riksdagen enligt proceduren i 3 § 1 mom. i lagen om militär krishantering (211/2006) som ett led i besluten om att begränsa storleken på den finländska krishanteringsstyrkan. Generellt sett är redogörelsen klar och heltäckande, anser utskottet. I ett samlat perspektiv är läget i Afghanistan fortfarande skört och landet kommer att behöva det internationella samfundets stöd i många år framöver. Utskottet omfattar statsrådets bedömning att det militära deltagandet successivt kan trappas ner och insatserna för att utveckla det afghanska samhället genom biståndssamarbete och civil krishantering samtidigt höjas.

Läget i Afghanistan

Utskottet har hört sakkunniga som hävdar att säkerhetssituationen i Afghanistan fortfarande är svår, även om det också finns tecken på en positiv utveckling. Säkerhetsstyrkorna är uppe i fler än 300 000 man och utbildningssystemet förser regelbundet styrkorna med nya soldater och poliser. Säkerhetsstyrkornas förmåga att leda och genomföra operationer har förbättrats och kring 2014 bör de internationella styrkornas uppdrag kunna omvandlas till en utbildande och stödjande funktion. Men behovet av militärt stöd kommer att stå kvar även efter 2014.

Säkerhetsstyrkornas storlek är ett problem för den afghanska regeringen, för landets offentliga ekonomi klarar omöjligt av att ensam bära ansvaret för utgifterna för styrkorna. Frågan om hur säkerhetsstyrkorna ska finansieras kräver allt större uppmärksamhet ju mer överföringen av ansvaret närmar sig och efter 2014. Det kommer sannolikt att krävas utomstående finansiering av säkerhetsstyrkorna åtminstone till utgången av 2012, möjligen ännu längre. Frågan får sannolikt stor synlighet på Natos toppmöte i Chicago i maj 2012, där läget i Afghanistan även annars kommer att behandlas ingående.

Ansvaret har stegvis börjat föras över på Afghanistans egna säkerhetsstyrkor. Resultaten av den första och den pågående andra fasen har hittills varit positiva. Övergångsplanen har upprät-

tats av Afghanistan och det internationella samfundet tillsammans och ambitionen är att den ska vara slutförd 2014. När ansvaret för säkerheten stegvis förs över ökar de civila aktörernas roll (inte minst FN:s och EU:s) relativt sett medan de militära aktörernas uppdrag minskar och förändras i motsvarande mån. Nato har redan börjat planera för läget efter 2014 och räknar med att om Isaf-operationen förlängs, kommer fokus att ligga på stöd, utbildning och rådgivning. Som försvarsutskottet ser det kommer en fortsatt operation sannolikt att behövas. Av sakkunnigutlåtandena att döma vill Finland vara med och planera en fortsatt operation tillsammans med sina nuvarande partners för att längre fram kunna bedöma och fatta beslut om ett eventuellt deltagande i militär krishantering i Afghanistan när ansvarsöverföringen är avslutad.

Det är angeläget inte bara att föra över säkerhetsansvaret utan också att inleda förhandlingar om försoning. Försvarsutskottet noterar att förhandlingstrevorna än så länge inte har lett till särskilt konkreta framsteg och att några snabba resultat inte är att vänta. Det omfattar regeringens syn att det bästa sättet att lösa säkerhetsproblemen i Afghanistan är genom förhandlingar. Finland bör aktivt stödja förhandlingssträvandena till exempel genom att ta upp frågan i förhandlingar med andra länder. Finland skulle i sitt eventuella medlemskap i säkerhetsrådet kunna prioritera en lösning av Afghanistanfrågan genom förhandlingar, menar försvarsutskottet.

Också med tanke på en försoning är relationerna mellan civilbefolkningen och Isaf-styrkorna en samlande faktor att räkna med. Utskottet ser med oro på det fortsatt stora antalet civila offer och vill att Finland tillsammans med likasinnade länder tar upp frågan på Isafs planeringsmöten.

Staterna i regionen spelar en betydelsefull roll för hur läget i Afghanistan utvecklar sig och för möjligheterna till försoning. Grannländernas ambitioner har inte alltid gått i samma riktning eller bidragit till att öka stabiliteten i Afghanistan. Pakistans skörhet är fortfarande en betydande osäkerhetsfaktor för stabiliteten i regionen. Pakistans strategiska tänk domineras fortfarande

de av misstro mot Indiens avsikter. Taleban kan fortfarande räkna med stöd i pakistanska klanområden trots att den pakistanska regeringen tidigare företagit ganska omfattande militära operationer i dem. Oavsett alla försök till närmande hittills har relationerna mellan Pakistan och Afghanistan inte heller utvecklats mot större förtroende. Samtidigt bör det påpekas att konsekvenserna av instabiliteten i Afghanistan har varit förödande för Pakistan. Minst tiotals tusen pakistanier har mist livet i oroligheter med upprinnelse till exempel i terrorism och narkotikahandel. Det internationella samfundet bör försöka påverka Pakistan så att det blir en del av lösningen på krisen i Afghanistan, inte en bestående del av problemet.

För att överföringen av säkerhetsansvaret ska lyckas krävs det fortsatta insatser och bestående resultat av att lindra fattigdom, stärka samhällsstrukturer och respektera mänskliga rättigheter inte minst under transitionsprocessen men också därefter, för utmaningarna är fortfarande så enorma att arbetet måste fortsätta i många år till. Utvecklingsmålen och de pågående utvecklingsprogrammen har befolkningens breda stöd, för det är en naturlig ambition att förbättra levnadsförhållandena. Finlands prioriteringar, demokrati, god förvaltning och rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter, jämställdhet och utbildning samt stöd för en starkare ekonomi, är rätt ställda och bör fortsatt vara ledstjärnan för Finlands insatser i Afghanistan. Försvarsutskottet anser det motiverat och nödvändigt att utvecklingsbiståndet till Afghanistan höjs på det sätt som föreslås i redogörelsen.

Finlands deltagande i militär krishantering i Afghanistan

I statsrådets redogörelse föreslås det att Finlands Isaf-trupp på 195 man reduceras 2012 genom hemförlovning av en extra trupp på 50 man enligt ett beslut som togs 2010. Minskningen betyder att tyngdpunkten i den militära krishanteringen småningom förskjuts mot utbildning och rådgivning av afghanska säkerhetsstyrkor. Verksamheten ska fortsätta i den nordliga regionen i

samråd med de nuvarande partnerna Tyskland, Sverige och Norge.

Försvarsutskottets åsikt är att de förändringar i den finländska krishanteringsstyrkans sammansättning och uppgifter som föreslås i redogörelsen är motiverade. Det omfattar regeringens syn att deltagandet i Isaf-operationen fortsatt ska betraktas som ett militärt krävande uppdrag enligt 3 § i lagen om militär krishantering (211/2006).

Det är viktigt att de förändringar i Finlands deltagande i militär krishantering i Afghanistan som överföringen av säkerhetsansvaret medger ända fram till 2014 samordnas med de närmaste samarbetspartnerna. Finlands möjligheter att delta i en fortsatt Isaf-operation efter 2014 bör bedömas och planeras utifrån ett eventuellt fortsatt nordiskt samarbete. Inför ett eventuellt beslut om fortsatt deltagande bör man också så tidigt som möjligt försöka identifiera de kapaciteter eller delområden som det är mest meningsfullt för Finland att vara med om att utveckla.

Det är motiverat att även i fortsättningen vara med och finansiellt stödja separata frivilliga fonder för kapacitetsförstärkande och stabilisering i Afghanistan. Finland har till exempel sedan 2007 bidragit till en operationsfond som främst är avsedd för underhåll och utrustning av armén. Bidraget har sedan 2010 legat kring 600 000 euro per år. Inom den fonden upprättas en separat fond för att förbättra soldaters läskunnighet. Finland avsatte 100 000 euro för fonden 2011. Utskottet anser att man bör satsa på att skapa en god förvaltningskultur inom den afghanska försvars- och säkerhetsförvaltningen och minska korruptionen. Stödåtgärderna bidrar till Finlands övergripande insats för att stabilisera läget i Afghanistan.

Försvarsutskottet menar att regeringen nödvändigt måste informera riksdagen om eventuella planer på att delta i en fortsatt Isaf-operation med finländsk trupp, genom halvårsvisa krishanteringsöversikter och vid behov även annars.

De finländska truppernas fysiska och psykosociala välfärd

Försvarsutskottet vill att man ger akt på hur det är med den fysiska och psykosociala välfärden när det gäller yrkesmilitärer och reservister som frivilligt deltar i krävande krishanteringsuppdrag. Under de senaste åren har man arbetat systematiskt för att förbättra det psykosociala stödet för finländska trupper och för att ge dem samtalsterapi om risksituationer som de råkat ut för. Åtgärderna går i rätt riktning, men de behöver fortsatt utvecklas, inte minst det förebyggande arbetet vid rotationsutbildning och uppföljningen efter tjänstgöring. Det måste också finnas tillräckligt många och yrkesskickliga personer för debriefing om riskfyllda situationer i samband med operationer. I förekommande fall ska man ha kapacitet att ge stöd också från Finland.

I det här sammanhanget vill utskottet också ta upp tillgången till stödinsatser efter tjänstgö-

ringen, som försäkringsskydd och ersättningspraxis. Statskontoret tillsatte i oktober 2011 en delegation för militära olyckor med uppgift att samla den medicinska, juridiska och militära sakkunskapen och uppfattningarna om vad som karakteriserar militära olycksfallsärenden i ett brett perspektiv. Det är bra att delegationen finns, eftersom den möjliggör ett bättre samarbete med olika parter. Utskottet noterar att delegationen arbetar på en proposition om ändring av lagen om skada, ådragen i militärtjänst. Den färdiga propositionen kommer att utnyttjas som underlag för närmare lagberedning vid social- och hälsovårdsministeriet. Projektet är angeläget och motiverat, menar utskottet.

Ställningstagande

Försvarsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 6 mars 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Thomas Blomqvist /sv
Mika Kari /sd
Esko Kurvinen /saml
Pentti Oinonen /saf
Tuula Peltonen /sd

Eero Reijonen /cent
Eero Suutari /saml
Tuula Väättäinen /sd
Jyrki Yrttiaho /vg
ers. Jukka Kärnä /sd
Aila Paloniemi /cent.

Sekreterare var

utskottsråd O-P Jalonen.

AVVIKANDE ÅSIKT

Motivering

Beslutet att sända finländska trupper till Afghanistan fattades i januari 2002 med riksdagens enhälliga bifall. I propositionen till riksdagen angavs den finländska styrkans storlek som 50 man och uppdraget som "att till exempel bedöma det humanitära läget i samråd med biståndsorganisationerna, samordna insatserna med biståndsorganisationernas, övervaka genomförandet av det militärtekniska avtalet, hålla kontakt med den interimistiska förvaltningen och de militära parterna och bistå vid kartläggningen av infrastrukturella projekt". Uppdraget skulle till att börja med vara 3—6 månader.

Isaf-operationen utökades med mer finländsk trupp 2007, 2009 och 2010. Alla beslut har varit "temporära", men någon närmare bakre gräns för truppernas närvaro har inte angetts. När Nato tog över ledningen av operationen 2003 har mer finländsk trupp satts in i enlighet med Förenta staternas och Natos önskemål. I statsrådets redogörelse föreslås det att Finlands Isaf-trupp på 195 man reduceras 2012 genom hemförlovning av en extra trupp på 50 man enligt ett beslut som togs 2010. Ändå utgår redogörelsen från fortsatt militär närvaro även efter 2014. Natos plan för närvaron efter 2012 kommer att tas upp på Natos toppmöte i Chicago. Enligt redogörelsen ställer sig Finland positivt till Natoplanerna för närvaro efter 2014. Det är viktigt för Finlands utrikespolitiska medverkan och inflytande att också Finland bär sitt ansvar som medlem av det internationella samfundet. I en undersökning av orsakerna till Finlands medverkan i Isaf (Jarno Limnell och Charly Salenius-Pasternak) är slutsatsen mer direkt: Finlands politiska ledning anser *att Finland — av nationella skäl — måste delta i Isaf-operationen eftersom så många andra EU- och Natoländer gör det*. Eftersom Finland strävar att fördjupa och förbättra sitt redan aktiva partnerskapssamarbete med organisationer i väst (Nato), är det klart att Finland bör vara med i en operation som en stor del av västländerna anser

viktig. Ju längre operationen pågår, desto mer uppenbart är det att Finland för sin medverkan saknar tydliga mål för att hjälpa Afghanistan och de afghanska folken att klara sig på egen hand.

Vänstergruppens riksdagsgrupp har ställt sig bakom Vänsterförbundets åtgärdsmotion (februari 2011) där man huvudsakligen med stöd av FN-källor gör en mycket kritisk bedömning av Isaf-operationens resultat i Afghanistan och kräver att de finländska trupperna omgående hemförlovas och att operationen omvandlas till en civil operation för att stödja en fredsprocess och återuppbyggnad av landet.

Natoalliansens intervention har, alla fagra löften till trots, varit en besvikelse av katastrofala mått för vanliga afghaner. Säkerhetssituationen i landet har försämrats ytterligare, trots att det i juni 2011 fanns totalt 140 000 utländska soldater i Afghanistan som stred mot talebanrebellerna. Mer trupp har satts in men ändå har det inte på något avgörande sätt gått att hindra konflikten från att spridas. En militär lösning är lika avlägsen som tidigare. Samtidigt har taleban fortsatt stärkt sina positioner.

Våldet mot civila har ökat de senaste åren. Luftbombardemanget har flerdubblats på några år, till så många som tusen anfall per månad. Vid nattliga husrannsakingar utsätts civila för godtyckliga arresteringar och tortyr. Enbart i maj—juni 2010 gjordes det omkring tusen husrannsakingar i månaden. Allt sedan hösten 2010 rapporteras amerikanska trupper ha tagit till ännu hårdare metoder bl.a. i landskapet Kandahar. Soldater har summariskt fängslat manliga bybor och sprängt eller jämnat byggnader med marken. Enligt UNHCR:s officiella statistik fanns det i början av 2011 sammanlagt 390 000 interna flyktingar i Afghanistan. FN:s biståndsoperation Unama har statistik på att 8 769 civila har dödats mellan januari 2008 och juni 2011. Unama uppger att det handlar om ett minimiantal dödsoffer. Med nya civila offer ökar folkets vrede mot de utländska trupperna ännu mer.

De politiska argumenten för den Natoleda Isaf-operationen har grusats ett efter ett. Den korrumperade afghanska regeringen har inte lyckats skapa fred eller åstadkomma nationell försoning. Kvinnors rättigheter, återuppbyggnad och andra humanitära ambitioner har hamnat i fötterna på kriget. Ändå är en politisk lösning det primära och viktigaste villkoret för en stabilisering av förhållandena i landet och för en lyckad överföring av säkerhetsansvaret.

Avvikande mening

Jag föreslår följaktligen

*att Finland omgående fattar beslut om
att hemförlova sina Isaf-trupper från*

Afghanistan. Vi ser inte heller ståndpunkten i redogörelsen om fortsatt Natoled närvaro i nuvarande form efter 2014 som motiverad. Finlands deltagande i den militära Isaf-operationen i Afghanistan måste omvandlas till en civil operation under FN:s ledning för att stödja återuppbyggnaden och bidra till en politisk dialog och fredsprocess i landet. Bara ett sådant land som inte själv deltar i krigsoperationer eller stöder dem kan bidra till att nå målen.

Helsingfors den 6 mars 2012

Jyrki Yrttiaho /vg