

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2012 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 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.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har försvarsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FsUU 2/2012 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja

- avdelningschef Elina Kalkku, avdelningschef Teemu Tanner och ambassadråd Rauli Suikkanen, utrikesministeriet
- överdirektör Esa Pulkkinen och enhetschef Helena Partanen, försvarsministeriet
- överstelöjtnant Ali Mättölä, huvudstaben
- biträdande generalsekreterare Valerie Amos, Kontoret för samordning av humanitära frågor, FN
- forskare Andrei Sergejeff
- professor Anatol Lieven, Kings College London, Department of War Studies.

Samband med andra handlingar

Utskottet har hört sakkunniga i saken även under sin Berlinresa 5—6 mars 2012.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Redogörelsen och hörande av riksdagen

Meningen med den föreliggande redogörelsen är att informera riksdagen om läget i och Finlands totala stöd till Afghanistan och att höra riksdagen enligt lagen om militär krishantering (211/2006) om Finlands deltagande i krishanteringsoperationen Isaf (International Security Assistance Force).

Utrikesutskottet har i sina tidigare ställningstaganden (UtUB 1/2007 rd, UtUB 11/2007 rd, UtUU 19/2007 rd, UtUB 3/2009 rd och UtUB 3/2010 rd) stött linjevalen när det gäller Finlands deltagande i krishanteringen i Afghanistan. Utskottet har konsekvent betonat behovet av en integrerad strategi inom krishanteringen. Enligt regeringsprogrammet ska regeringen främja ett övergripande tillvägagångssätt där utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd, diplomati samt militär och civil krishantering samspekar

smidigt. Utskottet vill understryka att de utredningar som lämnas för att riksdagen ska kunna granska ärenden och ta ställning till dem i fortsättningen bör ha ett samlat angreppssätt.

Stabiliteten i Afghanistan har ökat till följd av den över decennielånga krishanteringsinsatsen. Framstegen har emellertid kommit så småningom och den allmänna uppfattningen är att de inte är till alla delar bestående. Mer än halva landet är fortfarande utom räckhåll för humanitärt bistånd till följd av det svåra säkerhetsläget och de svaga kommunikationerna. Det ekonomiska läget är ytterst svårt och framtidstron svag, vilket syns bl.a. på den fortsatta omfattande kapitalflykten. De utländska truppersnas och rådgivarnas närvaro och samarbete med afghanerna utsetts för ett allt större tryck. Det är svårt att förutsäga hur situationen kommer att utvecklas. Ett omfattande stöd från befolkningen för förvaltningens åtgärder är en absolut förutsättning för att freden och utvecklingen ska kunna stärkas.

Det krävs en så heltäckande, realistisk och analytisk lägesbedömning som möjligt för att man ska kunna evaluera utvecklingen i Afghanistan och bestämma hur stor Finlands totala satsning då ska vara. I oktober 2011 föreslog utskottet att statsrådet skulle ta fram en samlad och ingående redogörelse om läget i Afghanistan där såväl politiska och ekonomiska som säkerhetsmässiga aspekter beaktas. Redogörelsen skulle fungera som underlag för samrådet med riksdagen om krishanteringsinsatsen i Afghanistan. Som förfarande har redogörelsen motiverats med 3 § i lagen om militär krishantering, eftersom det är fråga om att hemförlova 50 soldater (ca en fjärdedel av Finlands totalstyrka) från ett krävande krishanteringsuppdrag. Dessutom drar redogörelsen i enlighet med regeringsprogrammet upp mer långsiktiga politiska riktlinjer för en ny inriktning på Finlands totala deltagande i riktning mot utvecklingssamarbete och civil krishantering.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att redogörelsen på ett mångsidigt sätt tar upp utvecklingen i landet och även förtjänstfullt i ljuset av utvecklingen i regionen. Utskottet har i samband med sina utfrågningar försökt få en djupa-

re lägesanalys och även beakta den senaste tidens utveckling. Utskottet anser att redogörelsen borde ha innehållit en utvärdering av vad Finlands och övriga internationella aktörers utvecklingsinsatser lett till och vilka samarbetsplaner dessa aktörer har. Då hade det gått att bedöma hur Afghanistan utvecklas samt den utländska hjälpens måluppfyllelse och genomslagskraft. Utskottet har tidigare (senast i UtUB 3/2010 rd) förutsatt att en bedömning av krishanteringens effekter ska ingå i redogörelser så att det går att uppskatta huruvida Finlands krishanteringsresurser används på ett ändamålsenligt sätt. Redogörelsen borde i större utsträckning ha granskat vilka långsiktiga effekter och risker olika förfaringssätt har. I fråga om exempelvis militär krishantering har en sådan analys delvis gjorts bl.a. för partnerländernas del. Redogörelsens utvärdering av Finlands totala insats är nu i synnerhet i fråga om utveckling och civil krishantering delvis fristående, och även efter sina utfrågningar har utskottet svårt att ingående bedöma inriktning och effekter av Finlands totala insats. En sådan bedömning borde ha kunnat göras när man beaktar att vår samlade insats håller på att ses över med avseende på att den civila krishanteringen och utvecklingssamarbetet ska stärkas.

Den regionala aspekten är väsentlig för en varaktig lösning

Afghanistan ligger där Centralasien, Sydasien och Mellanöstern korsar varandra, och närområdets stabilitet och välbefinnande inverkar väsentligt på landets utveckling. Grannländernas målsättningar och handlande inverkar stort på landets framtid. Länderna i regionen har delvis konkurrerande och delvis likriktade intressen. De konkurrerande strävandena är makt- och ekonomipolitiska, medan de sammanfallande intressena gäller bl.a. hindrande av narkotikasmuggling och stärkande av den regionala ekonomiska tillväxten. Extremrörelser utgör ett hot mot Afghanistans grannländer, men samtidigt finns det också stöd för rebellisk verksamhet i regionen.

Det är viktigt att identifiera och beakta regionala intressen och maktpolitik när man söker politiska lösningar på en konflikt. En varaktig lösning kräver i detta fall enligt utskottet att man närmar sig situationen i Afghanistan genom ett brett samarbete med staterna i regionen. Betoning av och stöd för gemensamma ekonomiska intressen bör inta en mer central ställning inom de olika lösningsförslagen.

Utrikesutskottet pekar på Pakistans roll för utvecklingen i regionen. Det går inte att finna en hållbar lösning på Afghanistankrisen utan Pakistans medverkan. Enligt sakkunnigbedömningar har Pakistan två väsentliga orosmoment i förhållande till Afghanistan. För det första försöker Pakistan förhindra att Indiens inflytande sprids till Afghanistan. Den strategiska konkurrensen mellan Pakistan och Indien är en betydande faktor för Afghanistan i framtiden. Indiens ekonomiska hegemoni har stärkts och detta har ökat stödet för rebellaktiviteten i Pakistan.

Samtidigt försöker Pakistan se till att den pashtunska nationalismen inte sprids till det egna territoriet. Historiskt sett har Afghanistan ansetts vara en pashtunsk stat. Under kolonialismens tidevarv gick största delen av pashtunernas bosättningsområden förlorade, och numera ligger de i Pakistan (ca 15 % av Pakistans befolkning är pashtuner och deras bosättning är koncentrerad till provinsen Khyber-Pakhtunkhwa och stamområdena vid gränsen till Afghanistan). I Pakistan anses nationalistiska rörelser utgöra ett hot mot federationen.

Indien och Afghanistan undertecknade ett strategiskt partnerskapsavtal hösten 2011. De har nära och intensiva relationer, men Pakistans skeptiska inställning till Indiens agerande har gjort det svårare att utveckla relationerna. Indien vill ha stabilitet i regionen och försöker därmed påverka sin egen säkerhet bl.a. genom att bekämpa terrorism. Indien är Afghanistans största regionala biståndsgivare. Biståndet gäller till stor del lokala projekt. Av exporten från Afghanistan går cirka en fjärdedel till Indien, och samtidigt håller Indien på att öka sina investeringar i den afghanska gruvsektorn. Kinas roll i regionen blir allt större och även Kina har ökat sina

investeringar i synnerhet i den afghanska gruvverksamheten. Också Iran är en viktig aktör i regionen.

Utskottet anser att Finland aktivt bör stödja initiativen för ökat regionalt samarbete. Ett viktigt bidrag för att stabilitet ska uppnås är att Europeiska unionen och Finland också i fortsättningen deltar i stödet för Pakistans ekonomiska utveckling bl.a. med handels- och utvecklingspolitiska instrument. Afghanistanstrategierna måste beakta både Pakistans och Indiens säkerhetsintressen så att man kan finna en lösning som båda parterna kan vara tillfreds med. Stabilitet i Afghanistan med internationell hjälp ingår i denna lösning. Detta förutsätter att Pakistan för sin del bekämpar de terroristgrupper som opererar från pakistanskt territorium.

Turkiet har varit aktivt pådrivande när det gäller att stärka det regionala samarbetet. Som ett resultat av mötet mellan länderna i Heart of Asia-processen i Istanbul i november 2011 gavs en gemensam förklaring om samarbetsmål och förtroendeskapande åtgärder på säkerhetens, politikens, ekonomins och kulturens område. Det är meningen att samarbetsområdena ska konkretiseras under uppföljningsmötet i juni i Kabul. Utskottet välkomnar Finlands roll som observatör i den processen.

Läget i Afghanistan

Traditionellt byggde jämvikten i Afghanistan på den kungliga Durrani-dynastin, stamindelningen och pashtunernas dominerande ställning. Enligt expertbedömningar har i synnerhet stamsystemet försvagats när den utdragna konflikten lösgjort människor från hembygden. Historiskt sett har Afghanistans statsidentitet varit starkt kopplad till pashtunerna. De utgör alltså den största etniska gruppen i landet (ca 40 %). Minoritetsnationaliteterna (tadzjikerna, uzbekerna och hazarerna) intog huvudrollen i kampen mot talibanerna och de har stärkt sin ställning, samtidigt som pashtunernas ställning försvagats. Det är en historiskt sett ny situation.

Afghanistan är ett av världens fattigaste länder. Enligt redogörelsen har landet utvecklats

positivt på många områden. En del av denna utveckling märks redan, medan den är relativt blygsam på andra områden. Till framgångarna kan man räkna bl.a. att allt fler barn får gå i skola - också en stor del av flickorna - och att hälso- och sjukvården blivit bättre, vilket inbegriper minskad barndödlighet.

På vissa områden har utvecklingen emellertid varit blygsam eller så har den till och med misslyckats bl.a. i fråga om korruption och narkotikaproduktion. Enligt Transparency Internationals undersökning är Afghanistan det mest korrumperade landet i världen. När det gäller att respektera de mänskliga rättigheterna finns det fortsatt stora problem, och sekelgamla attityder fördröjer förbättringar av kvinnornas och flickornas ställning. Både presidentvalet 2009 och parlamentsvalet 2010 kännetecknades av omfattande fusk och oklarheter.

Enligt inkommen utredning står det klart att det finns betydande brister på alla nivåer inom förvaltningen. Utskottet konstaterar att det krävs stora insatser om förvaltningen i Afghanistan ska utvecklas. Det finns en stor kapacitetsbrist på alla administrativa nivåer. Det är särskilt den svaga rättsstatsutvecklingen och korruptionen inom rättssektorn som är oroväckande. Domstolarna saknar kompetent personal och enligt uppskattningar också vilja att ingripa i den övriga förvaltningens missbruk.

Utrikesutskottet understryker att den afghanska regeringen och de afghanska myndigheterna har ansvar för landets utveckling och att man också ska kräva att de tar sitt ansvar för att stödet från de internationella aktörerna ska fortsätta.

Samlat och långsiktigt stöd till Afghanistan

Det gemensamma långsiktiga målet för det internationella samfundet och Afghanistan är att stärka landets egen utveckling och ekonomi så att behovet av hjälp utifrån kan minskas gradvis och under kontrollerade former. Till detta mål hör överföring av säkerhetsansvaret från Isaftrupperna till landets nationella säkerhetsmyndigheter före utgången av 2014.

Det kommer ändå att krävas ett långvarigt stöd från det internationella samfundet för att säkerställa utvecklingen i landet. Utskottets uppfattning är att de viktigaste prioriteringarna fortsatt är att man ska bekämpa fattigdomen och åtgärda de egentliga orsakerna till konflikten. Stödet är särskilt viktigt för att förbättra situationen för de mest utsatta, såsom kvinnor och flickor.

Det bestämdes på en konferens i Bonn den 5 december 2011 att stödet från det internationella samfundet skulle fortsätta också efter 2014. Samtidigt betonades landets egenansvar och behovet av reformer. Utskottet vill understryka att FN:s biståndsuppdrag i Afghanistan (Unama) har huvudansvaret för samordningen av de internationella insatserna. Dessutom är det viktigt att Finland också fortsättningsvis har beredskap att stödja Unamas verksamhet. Europeiska unionen är en stor biståndsgivare och viktig säkerhetsgarant i Afghanistan. Stödet från kommissionen och medlemsländerna utgör omkring en tredjedel av utvecklingsbiståndet till Afghanistan. Den Natoleda Isafinsatsen med FN:s mandat har huvudansvaret för insatserna mot väpnade grupper i Afghanistan.

Ett viktigt inslag på Natos toppmöte i Chicago i maj 2012 kommer att vara försöken att få de centrala aktörerna att åta sig att stödja landet också efter 2014. I juli 2012 är det meningen att under Tokyomötet diskutera hur utvecklingsbiståndet till Afghanistan kan förenklas.

Säkerhetsläget

En förbättring av säkerhetsläget i Afghanistan kräver mångsidiga åtgärder som stöder varandra. Det svåra säkerhetsläget bromsar för sin del upp utvecklingen i många delar av landet. Samhällsstrukturerna är sköra och skapar osäkerhet i synnerhet i fråga om omvandlingens varaktighet. Det krävs målmedvetna reformer av förvaltningen, som försvagats av förtroendebrist, korruption och skiftande lojaliteter. Utskottet understryker utifrån inkommen utredning att det väsentliga är att öka stödet för positivare utveckling och bättre samhällsförhållanden. Vissa uppskattningar gör gällande att man delvis i alltför

hög grad har betonat resurserna till stärkt säkerhet. Enligt redogörelsen var det samlade biståndet till Afghanistan 2010 ca 15 miljarder US-dollar och kostnaderna för den militära operationen ca 100 miljarder US-dollar.

Enligt uppgift har det för vanliga afghaners del skett förbättringar i säkerhetsläget på många håll i och med att rebellerna fått minskad handlingsfrihet. Rebellerna har fortsatt med sina terrordåd, vilket 2011 ledde till det hittills största antalet civila offer (enligt FN mer än 3 000 offer, av vilka ca 80 % orsakade av rebellerna). Enligt vad experterna säger kommer terrordåden mot civilbefolkningen och den afghanska förvaltningen att öka när de internationella truppen dras bort. Utskottet uttrycker sin allvarliga oro för attackerna mot civila och understryker att principen om skydd för civilbefolkningen är bindande för alla parter i konflikten.

Det råder allt mer spänd stämning mellan Isafrupperna och afghanerna. Koranbränningen i februari vid militärbasen i Bagram nära Kabul orsakade upplopp i hela landet, vilket visar hur viktig ställning religionen har i det afghanska samhället. Den 11 mars öppnade en amerikansk soldat eld mot afghanska civiler utanför basen i Kandahar i södra delen av Afghanistan. Åtminstone sexton personer dog. Det har slagits fast att det rörde sig om ett enskilt fall, men det kommer sannolikt att öka de antiamerikanska stämningarna och kritiken mot hela internationella samfundet. Utskottet understryker att Finland för sin del bör eftersträva att det internationella samfundet betonar hur viktigt det är att civilbefolkningen skyddas och att religion och kultur respekteras.

Förlikningsprocessen

Innan ansvaret slutligt överförs och Isafrupperna dras tillbaka 2014 måste man inleda en politisk process för en dialog mellan rebellgrupperna och landets förvaltning. Utgångspunkten har varit att det går att förhandla bara med sådana grupper som erkänner Afghanistans grundlag, avstår från våld och bryter alla band till organisationen al-Qaida. Att grundlagen nämns i detta

sammanhang betyder också att inga kompromisser ska göras när det gäller de mänskliga rättigheterna och kvinnors och flickors ställning.

Det internationella samfundet måste stödja den afghanska regeringen kraftfullt när det gäller att effektivisera den politiska dialogen. Utskottet hänvisar till sin tidigare ståndpunkt (UtUB 3/2010 rd) och konstaterar att en varaktig stabilisering av Afghanistan kräver att man försöker försonas genom politisk dialog. Utifrån inkommen utredning finns det ett brett stöd för de grupper som motsätter sig den afghanska regeringen i synnerhet bland pashtunerna, och deras stöd är viktigt för en varaktig försoning. Det primära målet i början av förhandlingarna är att öka parternas inbördes förtroende. På det sättet kan man få med båda parterna i processen. Ett incitament till dialog är att landet med största sannolikhet utan dialog dras in i en våldsspiral som kan leda till inbördeskrig. Utskottet anser det vara viktigt att förhandlingarna förs på bred front så att en förlikning får ett tillräckligt starkt stöd från befolkningen och staterna i regionen. Utskottet vill framhäva att kvinnorna bör vara tillräckligt väl företrädde i förhandlingarna och ha möjlighet att påverka förhandlingsresultatet i enlighet med FN-resolution 1325.

Andelen läskunniga bland den afghanska vuxenbefolkningen är mindre än 30 % och största delen av befolkningen känner inte väl till vad grundlagen innehåller. Enligt uppskattningar är det inte många som upplever samhörighet med det nuvarande politiska systemet. Vissa sakkunniga anser att en ändring av grundlagen som skulle ge även talibanerna en viss de facto-ställning i landets politiska system och förvaltning vore motiverad för att få till stånd en förlikningsprocess och skapa en mer enhetlig nationell identitet.

Enligt uppgift är det i dagens läge mycket svårt att med Förenta staternas medverkan starta en förlikningsprocess mellan talibanerna och förvaltningen, och den rådande uppfattningen är att kontakterna än så länge är mycket preliminära.

Man har parallellt med förlikningsprocessen inlett åtgärder i syfte att få bort extremgrupper-

nas vanliga krigare från de väpnade striderna och göra det möjligt för dem att återintegreras med det civila samhället. Försvårande faktorer har varit otillräckliga resurser, vacklande politiskt stöd och de tidigare krigarnas skiftande lojalitet.

Den ekonomiska utvecklingen

Det är inte bara en stabilisering av säkerhetssituationen som är av central betydelse för Afghanistan, utan också ett konsoliderat ekonomiskt läge och en relativt välfungerande förvaltning. Enligt olika opinionsundersökningar är afghanerna främst oroad över fattigdomen. Landets ekonomi är beroende av utländsk hjälp. År 2010 uppgick hjälpen till totalt 15,7 miljarder US-dollar (inklusive offentligt utvecklingsbistånd, ODA, och krediter), vilket motsvarar landets bruttonationalprodukt. Med pengarna har man så gott som helt finansierat landets säkerhetsmyndigheter, statsförvaltningen, infrastrukturbyggandet, utbildningen och hälso- och sjukvården. Det förekommer också stora problem med att få det direkta budgetstödet att nå fram. Biståndet till Afghanistan som uppfyller ODA-kriterierna har uppgått till ca 6 miljarder US-dollar om året, och av detta har omkring 30 % (ca 2 miljarder US-dollar) via den afghanska budgeten gått till stöd för infrastrukturen. Den dåligt fungerande förvaltningen samt byråkrati och korruption har lett till att bara omkring 40—50 % av biståndet via landets budget har kunnat betalas ut de senaste åren. Utskottet ser det som nödvändigt att Afghanistans regering och internationella aktörer i samarbete satsar på att få stödet att nå fram effektivare. Det uppskattas också att centralt styrda planer och projekt går dåligt ihop med landets traditionella splittrade stamkultur. Utskottet efterlyser en öppen diskussion om vilka problem som finns med utvecklingssamarbetet med Afghanistan och vad man uppnått genom samarbetet.

Tjänstesektorn står för omkring hälften av landets bruttonationalprodukt. Jordbrukets andel har legat på ca 10 % och industrins på enbart 3 %. Jordbruket är fortsatt landets största arbets-

givare (ca 70 %). Vallmoodlingen och den tillhörande förädlingen och narkotikahandeln ska enligt uppskattningar fortfarande stå för 25—30 % av samhällsekonomin. Utskottet understryker att narkotikaekonomins starka ställning inverkar negativt på den allmänna ekonomiska utvecklingen och samhällsutvecklingen. Hittills har narkotikabekämpningen inte lett till några anmärkningsvärda resultat. Enligt utskottets mening bör Finland kritiskt granska hur verksamhetsmodellerna inom den sektorn fungerar och försöka finna nya lösningar. Skarpa åtgärder måste vidtas mot eventuella narkotikakopplingar bland de högsta tjänstemännen inom den afghanska förvaltningen.

Landets ekonomi har vuxit kraftigt efter 2002 och de senaste två åren har tillväxten kvantitativt varit ca 8 %. Väsentliga orsaker till den snabba tillväxten är den ytterst låga startnivån, utvecklingsbiståndet och penningströmmarna i anknytning till Isafoperationen. I och med att Isaftrupperna stegvis dras tillbaka och penningströmmarna minskar kommer det uppskattningsvis att uppkomma ett budgetunderskott på ca 30—40 % åren 2014—2016, och det kommer att bli mycket svårt att täcka detta underskott.

Liksom i alla utvecklingsländer måste den privata sektorn delta för att landets ekonomi ska fås på hållbar grund. Det är en svår sits för företagen: exempelvis återfinns Afghanistan på plats 167 (av 183 länder) i Världsbankens statistik över "företagsvänlighet". Men samtidigt visar exempelvis telesektorn att situationen inte är hopplös, eftersom omkring 17 miljoner av landets totalbefolkning på 30 miljoner människor enligt Världsbanken använder mobiltelefon. Ökad handel skulle kräva investeringar och stimulering av exporten. Utvecklingen av gruvindustrin kommer att spela en central roll, men resultaten ligger flera år i framtiden.

Utskottet understryker att bestående resultat kräver att medlemmarna av det internationella samfundet genom sina egna åtgärder bör stödja utveckling i en sådan riktning att Afghanistan kan dra nytta av sina egna naturresurser och att de ekonomiska betingelserna stärks med utgångspunkt i hållbar utveckling.

Kvinnornas och flickornas ställning

Kvinnornas skolgång, tillgång till hälso- och sjukvård, tillträde till arbetslivet och möjligheter att påverka politiskt har ökat sedan talibanförvaltningens tider. Enligt uppgift beror framstegen emellertid i stor utsträckning på tryck utifrån och progressiva kvinnor i städerna. Samhället är fortfarande splittrat i sin inställning till jämlik ställning för kvinnorna. Skiljelinjerna går bland annat utifrån inkomstnivå, mellan stad och landsbygd, mellan de olika stammarna och mellan dem som bor i Afghanistan och dem som bor utanför landets gränser. Enligt sakkunnigbedömningar är det osannolikt att den afghanska kvinnans ställning snabbt blir bättre inom en nära framtid.

Kvinnans ställning regleras av flera olika koder, inklusive lagstiftningen, islamisk lag (sharia) och traditioner. Enligt sakkunniga är det i praktiken traditionerna som vinner när koderna krockar med varandra. Kvinnornas ställning kan allmänt jämföras med länderna i Sydasien och Centralasien. Det finns vissa skillnader mellan olika etniska grupper, t.ex. har kvinnornas ställning av tradition varit i någon mån bättre bland de turkiska herdefolkerna än bland pashtunerna.

På landsbygden är kulturen däremot fortfarande konservativ. Våldet mot kvinnor, tvångsäktenskap och dåligt tillgodosedda politiska, sociala och ekonomiska rättigheter för kvinnorna är fortsatt allvarliga problem. Enligt uppgift finns det i praktiken ingen uppslutning kring de grundlagsfästa rättigheterna och erfarenheten visar att traditioner och kultur inte förändras snabbt. Den förbättrade säkerhetssituationen har stött kvinnors och flickors delaktighet i samhällslivet. Utskottet betonar att flera sakkunniga sagt att det finns risk för att framstegen avstannar efter det att Isaftrupperna lämnat landet.

I Afghanistan sätter man ofta likhetstecken mellan främjande av kvinnornas ställning och "occidentalisering". En förbättring av kvinnornas ställning stöds av progressiva frivilligorganisationer och andra liberala krafter i samhället. Det är anmärkningsvärt att många utbildade afghaner som återvänt till landet låtit fruar och döttrar stanna kvar utomlands.

Finland bör utveckla ett långsiktigt samarbete med de afghanska frivilligorganisationerna i syfte att stärka de internationella mänskliga rättigheterna och förbättra kvinnors och barns villkor. Utskottet anser att man måste vara realistisk när det gäller tidtabellen för genomförande av de mänskliga rättigheterna, men själva målen ska man inte ge avkall på. På kort sikt bör man försöka se till att tryggade och förbättrade villkor för kvinnorna blir en av parametrarna när man följer upp hur överföringen av säkerhetsansvaret framskrider. Dessutom bör man säkerställa uppnådda rättigheter och framsteg i städerna, där ca 23 % av befolkningen bor.

Finlands insatser i Afghanistan

Utvecklingssamarbete

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

Finlands insatser till stöd för Afghanistan kommer de närmaste åren att ske samlat med instrument inom sektorerna utvecklingssamarbete, militär krishantering och civil krishantering. Det är enligt utskottet motiverat att det militära deltagandet minskas gradvis som en del av överföringen av säkerhetsansvaret, samtidigt som det afghanska samhället stärks med hjälp av utvecklingssamarbete och civil krishantering.

Finlands sammanlagda utvecklingsbistånd till Afghanistan uppgår sedan 2002 till ca 140 miljoner euro. Enligt inkommen utredning bekräftar en utvärdering av biståndet från Finland att biståndet hade rätt inriktning och gällde främst lösning av de svåraste problemen i Afghanistan. Utskottet noterar att redogörelsen inte innehåller någon bedömning av biståndets genomslag och förhållande till andra stödåtgärder från Finland. Finland har åtagit sig att stödja Afghanistan också efter 2014. Mer än 21 miljoner euro av stödet från Finland uppfyllde ODA-kriterierna 2011. Det är statsrådet mening att öka Finlands

utvecklingsbistånd till Afghanistan till omkring 30 miljoner euro per år inom 2—3 år. Största delen av biståndet kanaliseras via Världsbanken och FN-organisationerna på grund av de svåra omständigheterna. Omkring en fjärdedel av stödet från Finland går till området för enheten för återuppbyggnad Mazar-e-Sharif i norra Afghanistan. Finland har bl.a. inlett ett samarbete med det afghanska gruvministeriet i syfte att utveckla gruvsektorn och ett projekt för partnersamverkan (twinning) avseende FN-resolution 1325 med det afghanska utrikesministeriet.

Med beaktande av vad Afghanistan behöver och vad Finland prioriterar inom utvecklings-samarbetet anser utskottet att de valda tre huvudsektorerna för biståndet är principiellt motiverade. Sektorerna är främjande av demokrati, god statsförvaltning och rättsstatsprincipen; mänskliga rättigheter, jämställdhet och utbildning, särskilt tryggad skolgång för flickor, samt utveckling av näringsverksamhet och ekonomi och utnyttjande av naturresurserna.

Utskottet påpekar att Finland och andra biståndsgivare måste vara realistiska när det gäller vad man kan uppnå i ett samhälle som Afghanistan, som lider av en våldsam konflikt. En rapport från Världsbanken (World Development Report 2011) upprepar som en påminnelse att det tar 25—40 år att åter bygga upp och få till stånd samhällsförändringar i samhällen präglade av våldsamma konflikter. Enligt rapporten är problemet det att det internationella samfundets tålmod ofta inte riktigt vill räcka till för så långa tidsperioder. Man måste vara beredd på bakslag - de ingår i arbete som utförs i en utmanade högriskmiljö. Med beaktande av att det är mycket svårt att få fram utvecklingsbiståndet och att nå resultat i Afghanistan vill utskottet understryka vikten av ett brett samarbete också när det gäller Finlands bilaterala projekt.

Civil krishantering

Den EU-ledda civila krishanteringsinsatsen Eupol Afghanistan (EU:s polisuppdrag i Afghanistan) arbetar för att främja polisens verksamhet, rättsstatsutvecklingen och mänskliga rättigheter. Insatsen har fått större genomslag och sam-

arbetet med Isafoperationen har utvecklats positivt. Den har främst satsat på att utveckla det afghanska polis- och åklagarväsendet på central nivå och dessutom koncentrerat sig på ledarutbildning och vissa specialutbildningsområden. Eupol är verksamt dels i Kabul, dels i tio provinser där man genomför ett stödprogram för polis- och åklagarväsendet i provinsernas centralorter.

Utskottet anser att Finland bör ha som mål att stärka EU-stödet till Eupol när insatsen fått tydligare struktur på sin verksamhet och samarbetet med Isaf blivit bättre. Enligt utfrågade sakkunniga är det möjligt för Eupol att bli en viktigare aktör på provinsiell nivå. Utskottet omfattar statsrådets syn att Finland även i fortsättningen ska prioritera Eupol inom den civila krishanteringen. För närvarande bidrar Finland med 38 experter, bl.a. från gränsbevakningen och polisen plus rådgivare i jämställdhets- och människorättsfrågor.

Deltagande i militär krishantering

Finland har deltagit i den Natoleda Isafoperationen med FN-mandat sedan 2002. Syftet är att bidra till det internationella samfundets mål att främja stabilitet och utveckling i regionen. Enligt redogörelsen kommer den militära närvaron att minska och Isaftrupperna att koncentrera sig på utbildning, stöduppgifter och rådgivning allt eftersom överföringen av säkerhetsansvaret framskrider. Enligt inkommen utredning kommer det sannolikt även efter 2014 att finnas internationella trupper i Afghanistan, särskilt i utbildnings- och stöduppgifter.

För närvarande har Finland 195 soldater i Afghanistan. Sammanlagt deltar 130 000 soldater från 50 länder i Isafoperationen. Största delen av de finländska soldaterna deltar i den svenskleda enheten för återuppbyggnad (Provincial Reconstruction Team) i Mazar-e-Sharif, vars verksamhetsområde täcker in fyra provinser (Balkh, Samangan, Sar-e-Pol och Jowzjan). Omkring 30 finländare arbetar i den afghanska arméns utbildnings- och samverkansuppgifter. Totalt uppskattas den militära krishanteringen kosta 36 miljoner euro 2012.

Tyskland kommer fortsatt att ha det övergripande ansvaret för det regionala kommandot i norr. Där är den militära styrkan för närvarande ca 4 900 soldater och målet är 4 400 soldater 2013. Den strategiska reserven (350 soldater) drögs bort när mandatet förnyades i januari 2012. Sverige meddelade i november 2011 om en truppminskning. Antalet kommer att minskas stegvis. Den första minskningen på omkring 100 soldater sker i slutet av 2012, då truppstyrkan sjunker till omkring 400 soldater. Målet är att där ska finnas ca 200 soldater i utbildnings- och skyddsuppgifter sommaren 2014.

Enligt redogörelsen kommer Finland att inledda truppminskningarna i Isafoperationen 2012 genom att hemförlova den extratrupp på 50 man som sändes dit 2010. Planeringen inför truppminskningen pågår för närvarande. Det är meningen att andelen utbildare ska öka i fortsättningen. Enligt inkommen utredning undersöker de nordiska länderna framtida samarbetsmöjligheter.

Utrikesutskottet hänvisar till försvarsutskottets åsikt och påpekar att de förändringar i den finländska krishanteringsstyrkans sammansättning och uppgifter som föreslås i redogörelsen är motiverade. Under de utfrågningar som utrikesutskottet hållit har det framhävts att det i fortsättningen bör vara målen och uppgifterna som bestämmer vilken kompetens och vilken storlek de finländska trupperna ska ha. Det är en strävan i rätt riktning.

Försvarsutskottet uttrycker i sitt utlåtande (FsUU 2/2012 rd) stöd för deltagande separata frivilligfonder för kapacitetsförstärkande och stabilisering i Afghanistan. Utrikesutskottet instämmer i detta, eftersom fonderna bidrar till att stärka Finlands samlade insats för att stabilisera Afghanistan.

Det är viktigt, menar utskottet, att hemförlovingen sker så man ser till att de resterande trupperna har tillräcklig kapacitet i förhållande till sin uppgift. Det är bra att en plan för ansvarsöverföringen har godkänts för krishanteringsoperationen, eftersom den uppmuntrar och stöder en snabbare överföring av ansvaret till den afghanska förvaltningen. Samtidigt måste stödet till Af-

ghanistan bygga på hänsyn till situationen i landet och till vad landet behöver och även på de mål som det internationella samfundet uppställt för operationen. Enligt uppgift har vissa länder övervägt att dra bort trupperna redan innan den överenskomna tidpunkten, dvs. 2014. Man bör inte riskera resultatet av en krishanteringsoperation som pågått i mer än tio år genom en förhastad och okoordinerad truppeträtt. Det är angeläget att Finland framhäver denna aspekt tillsammans med partnerländerna. Finland måste särskilt noga iakttä vilka beslut Tyskland och Sverige fattar, men också vad sådana viktiga länder som Förenta staterna och Storbritannien gör, eftersom exempelvis den tyskledda operationen är beroende av deras stödåtgärder. Finland måste kunna fatta sina behövliga beslut i rätt tid, samtidigt som Afghanistans behov beaktas.

År 2014 är det tänkt att president Karzais efterträdare ska väljas. Enligt planerna ska Isaftrupperna dras bort genast efter presidentvalet, vilket ska beaktas som något som eventuellt kan öka instabiliteten.

Den afghanska säkerhetsstyrkan (ANSF, Afghan National Security Forces) kommer 2013 att uppgå till totalt 352 000 soldater och poliser. Det är ändå meningen att den permanenta styrkan ska vara omkring 230 000 personer. Utskottet hänvisar till försvarsutskottets utlåtande och konstaterar att en nedskärning av ANSF-styrkan enligt detta bör inbegripa omskolning, anställningar på annat håll och pensionslösningar, så att de som ingår i säkerhetsstyrkan inte blir en säkerhetsrisk när lojaliteten eller det ekonomiska beroendet skiftar. De som ingår i säkerhetsstyrkan kommer att vara relativt unga, duktiga och för första gången i Afghanistans historia genomgående läs- och skrivkunniga.

Säkerhetsstyrkan har blivit bättre på att leda och genomföra operationer. Redan nu bor omkring 50 % av befolkningen inom provinserna med afghansk förvaltning. Enligt vad utskottet erfar är det ändå osäkert om det på ett trovärdigt sätt går att öka säkerhetsstyrkans kapacitet till den planerade nivån senast 2014. Måluppfyllelse i det avseendet är en av de viktigaste förutsätt-

ningarna för att säkerhetsläget ska kunna konsolideras.

En annan viktig utmaning är hur man ska täcka kostnaderna för upprätthållande, utbildning och utrustning av säkerhetssektorn. Totalt har detta uppskattats kosta omkring 4 miljarder US-dollar om året. I dagens ekonomiska läge kommer Afghanistan inte ensamt att kunna täcka dessa kostnader. Kostnadsfördelningen kommer att vara en central fråga som måste lösas på Natos toppmöte i Chicago i maj 2012.

Försvarsutskottet har i sitt utlåtande understrukit att de förändringar i Finlands deltagande i militär krishantering i Afghanistan som överföringen av säkerhetsansvaret medger ända fram till 2014 bör samordnas med de närmaste samarbetspartnerna.

Enligt redogörelsen ställer sig Finland positivt till eventuell Natoplanerad uppföljningsmission till Isaf med fokus på utbildning. Utrikesutskottet förutsätter att riksdagen i syfte att kunna ta ställning i god tid får allsidig information när regeringen i enlighet med redogörelsen i ett senare skede granskar Finlands eventuella deltagande i missionen efter 2014. Försvarsutskottet anser att man som utgångspunkt för planeringen ska ta en utredning av ett eventuellt fortsatt nordiskt samarbete. När man överväger ett fortsatt deltagande bör man enligt försvarsutskottet också redan i ett tidigt skede försöka identifiera de kapaciteter eller delområden som det är mest meningsfullt för Finland att vara med om att utveckla.

Försvarsutskottet behandlar i sitt utlåtande grundligt de finländska truppernas fysiska och

psykosociala välmående och tillgången till stödinsatser efter tjänstgöringen, bl.a. med avseende på försäkringsskydd och ersättningspraxis. Utrikesutskottet hänvisar till ett tidigare utlåtande (UtUU 2/2011 rd) och instämmer i försvarsutskottets ståndpunkt att systemet för försäkringsskydd och ersättningspraxis snabbt bör ses över.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

har inget att anmärka med anledning av redogörelsen men förutsätter att statsrådet vidtar följande åtgärder:

1. Statsrådet bereder i fortsättningen sina utredningar och redogörelser om krishanteringssituationer till riksdagen på ett heltäckande sätt, inklusive alla delområden där Finland deltar såsom diplomati, utveckling, fredsmäklning, civil krishantering och militär krishantering samt en analys av insatsernas genomslag.

2. Statsrådet lämnar regelbundet riksdagen en utredning om utvecklingen i Afghanistan och om genomförande och effekter av Finlands samlade insats, även hur krishanteringsoperationen utvecklats.

3. Statsrådet ser till att riksdagen i god tid får en allsidig utredning om planerna på Finlands eventuella deltagande i uppföljningsinsatsen till Isaf efter 2014.

Helsingfors den 21 mars 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf
vordf. Pertti Salolainen /saml
ers. Christina Gestrin /sv
Pekka Haavisto /gröna
Ilkka Kanerva /saml
Ilkka Kantola /sd
Saara Karhu /sd
Mari Kiviniemi /cent
Katri Komi /cent (delvis)

Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Petteri Orpo /saml
Tom Packalén /saf
Aila Paloniemi /cent
Ben Zyskowitz /saml
Susanna Huovinen /sd (delvis)
Seppo Kääriäinen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.