

**VNS 2/2011 vp**

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE AFGANISTANIN  
TILANTEESTA JA SUOMEN KOKONAISTUESTA AFGANISTANILLE, MUKAAN  
LUKIEN OSALLISTUMISESTA SOTILAALLISEEN KRIISINHALLINTAAN**

## 1 Johdanto

Tämän selonteon tarkoituksena on antaa Eduskunnalle tietoja Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille sekä kuulla eduskuntaa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 3 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Afganistanin hallitus ja kansainväliset toimijat, Suomi mukaan luettuna, ovat laajoissa kansainvälisissä kokouksissa yhdessä sopineet toimintatavasta Afganistanin vakauden ja kehityksen edistämiseksi. Afgaaniyhteiskunnan kehitystä on tarkoitus vahvistaa keskeisillä yhteiskunnan sektoreilla niin, että Afganistan kykenisi askel askeleelta entistä paremmin kantamaan vastuuta omasta kehityksestään, hyvinvoinnistaan ja turvallisuudestaan. Kabulin ministerikokous vahvisti kesällä 2010 ne painopistealueet, joilla Afganistanin hallitus tehostaa toimintaansa maan kehittämiseksi kansainvälisellä tuella.

Jotta Afganistanin kehitys voi jatkua ja tähän asti saavutettu myönteinen kehitys voidaan turvata, tarkoituksena on, että kansainvälinen yhteisö jatkaa Afganistanin pitkäjänteistä tukemista. Afganistan on yksi maailman köyhimpiä maita. Tuki on erityisen tärkeää heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten, kuten naisten ja tyttöjen aseman parantamiseksi. Afganistanille annettavan tuen tarve muuttuu kuitenkin siten, että sotilaallisen osallistumisen tasoa on mahdollista laskea asteittain, samalla kun Afganistanin yhteiskunnan kehittäminen kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan keinoin kasvaa.

Turvallisuusvastuunsiirto merkitsee kansainvälisen läsnäolon tuntuva vähentymistä ja sen myötä menetyksiä myös Afganistanin taloudelle. Vaikka maan taloutta pyritään kehittämään suunnitelmallisesti ja erityisesti kaivosteollisuudesta arvioidaan myöhemmin kehittyvän talouden keskeinen tukipilari, tulee tämä viemään aikaa. Vaarana aivan lähivuosina on se, että kansainvälisen turvallisuusläsnäolon supistuminen, yhdistettynä taloustilanteen heikentymiseen ja yleiseen epävarmuuden ilmapiiriin, asettaa maan huomattavien riskien kohteeksi. Riskejä ovat mm. ääriliikkeiden vahvistuminen, ihmisoikeuksien ja erityisesti naisten ja tyttöjen aseman heikentyminen ja kansanryhmien välisten jännitteiden kasvu.

Tämän vuoksi toimintaa Afganistanin kansalaisyhteiskunnan, tasa-arvon ja ihmisoikeuksien edistämiseksi, siviilihallinnon, oikeusjärjestelmän, peruspalveluiden sekä elinkeinojen vahvistamiseksi on tarpeen lisätä lähivuosina. Afganistanin kyky vastata maan kansalaisten hyvinvoinnista on keskeinen tekijä myös maan turvallisuustilanteen parantamisessa. Samanaikaisesti on tarkoitus jatkaa afgaaniyhteiskunnan sisäistä sovintoprosessia sekä saada alueen maat osallistumaan Afganistanin turvallisuuden kohentamiseen ja sen integroimiseen alueelliseen talouteen. Lähivuodet tulevat olemaan kriittisiä sen kannalta, miten afgaaniyhteiskunta selviää haasteista.

Suomi on osallistunut Afganistanin vakauttamis- ja kehitystoimiin vuodesta 2002 lähtien kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön kautta. Suomi on antanut Afganistaniin tähän mennessä kehitysapua ja humanitaarista apua noin 120 milj euroa. Jatkossa Suomen Afganistan-osallistumista suunnataan siten, että se tukee parhaalla mahdollisella tavalla Afganistanin nykytilanteen edellyttämiä kehitystarpeita ja Suomen asettamia tavoitteita.

## 2 Arvio Afganistanin nykytilanteesta

Afganistanissa on tapahtunut monilla aloilla kehitystä myönteiseen suuntaan. Osa tästä kehityksestä on merkittävää, osa toistaiseksi vaatimatonta. Merkittäviä saavutuksia ovat mm. de-

mokraattinen hallitusmuoto ja demokratialle tyypillinen avoin poliittinen keskustelu, tiedotusvälineiden suuri määrä ja suhteellisen vapaa toiminta, hallinnon perusrakenteiden luominen, koulutuksen ulottaminen yhä useampiin lapsiin, myös suureen osaan tyttölapsista, sekä terveydenhuollon paraneminen. Vuonna 2001 vain 9 % väestöstä oli terveydenhoidon piirissä, tällä hetkellä luku on WHO:n mukaan noin 80 %. Vuonna 2001 koulua kävi noin miljoona lasta, nyt koululaisten määrä on noussut lähes 8 miljoonaan, ja 30 % näistä on tyttöjä. Vuonna 2001 naiset ja tytöt oli käytännössä suljettu koulutuksen ja terveydenhuollon ulkopuolelle. Myös Afganistanin infrastruktuuri on parantunut ja talous kasvanut kohtuullista vauhtia. Monissa kaupungeissa ja kylissä väestön elintaso on kohentunut.

Toisaalta kehitys on joillakin aloilla ollut vaatimatonta tai jopa epäonnistunut, kuten korruptio tai huumetuotannon torjunnassa. Hallinnossa on edelleen merkittäviä puutteita. Ihmisoikeuksien noudattamisessa on edelleen suuria ongelmia ja naisten ja tyttöjen aseman parantamista hidastavat vuosisataiset asenteet. Vaikea turvallisuustilanne hidastaa osaltaan kehitystä monissa osissa maata. Vuoden 2011 YK:n inhimillisen kehityksen indeksissä Afganistanin sijoitus 187 maan joukossa oli 172. Afganistania vaivaavat myös luonnonkatastrofit ja kuivuus. Humanitaarisen avun tarve on yhä suuri sisäisten pakolaisten ja nälästä kärsivien auttamiseksi.

Afganistanin sisäinen kehitystaso vaihtelee tuntuvasti maakuntien ja alueiden välillä. Esimerkiksi taloudellisessa kehityksessä, hallinnossa ja terveydenhuoltopalveluissa on suuria paikallisia eroja.

YK toimii Afganistanissa monin eri tavoin. YK:n pääsihteerin erityisedustajan johtama UNAMA (The United Nations Assistance Mission in Afghanistan) toimii laaja-alaisella mandaatilla Afganistanin tukemiseksi. UNAMA perustettiin vuonna 2002 YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla. Sen tavoitteena on avustaa Afganistania kestävän rauhan ja kehityksen aikaansaamiseksi. UNAMA:n mandaatti uudistetaan vuosittain, nykyinen mandaatti on voimassa maaliskuuhun 2012 asti. UNAMA:n tehtävänä on mm. tukea Afganistanin hallitusta maan kehityksen kannalta keskeisten toimintojen osalta (ml. turvallisuus, hallinnon ja talouden kehittäminen ja alueellinen yhteistyö). UNAMA:n työn avainalueet ovat ihmisoikeuksien edistäminen, tekninen apu sekä YK-vetoisen humanitaarisen avun, jälleenrakennuksen ja kehityksen koordinointi. Turvallisuusvastuunsiirron edetessä ja siviilitoimintojen merkityksen kasvaessa on tärkeää vahvistaa YK:n roolia.

Poliittinen kehitys on Afganistanissa ollut haastavaa. Afganistan vastasi ensimmäistä kertaa itsenäisesti syksyllä 2010 järjestettyjen parlamenttivaalien järjestämisestä. Parlamentin työ on sittemmin käynnistynyt sen muodostamiseen liittyneiden vaikeuksien ja tästä aiheutuneiden viivästysten jälkeen. Valmistautuminen vuonna 2014 järjestettäviin presidentinvaaleihin on alkanut.

Parlamenttivaalit vuonna 2010 olivat vasta neljännet nykymuotoiset vaalit maan historiassa. Sekä vuoden 2009 presidentinvaaleja että vuoden 2010 parlamenttivaaleja leimasivat laajamittainen vilppi ja epäselvyydet, mutta Afganistanin omien vaali-instituutioiden kyky ja luotettavuus on kuitenkin parantunut. Afganistanin väestö on osallistunut eri vaaleihin aktiivisesti huolimatta siitä, että taleban-kapinalliset ovat pyrkineet vaikeuttamaan vaaleihin osallistumista.

Afganistanin turvallisuustilanne on viime aikoina monilla ongelmallisilla alueilla parantunut. Edistys on kuitenkin yhä vähittäistä eikä välttämättä kaikilta osin peruuttamatonta. Talebanin aikaisemmin valvomia alueita on kyetty vakauttamaan ja niiden kehitys on käynnistynyt. Myönteistä kehitystä on tapahtunut monilla alueilla myös etelässä. Pohjoisen turvallisuustilanne on edelleen hauras, mutta suhteellisen vakaa.

Afgaaniyhteiskunnan luottamus hallitukseen ja oikeusjärjestelmään on edelleen heikko. Parhaiten tätä luottamusta rakentaa entistä tehokkaammin ja paremmin toimiva hallinto, joka kykenee toimimaan myös alue- ja paikallistasolla vastuullisesti ja luotettavasti. Vastuunotto kansalaisten turvallisuudesta sekä koulutus- ja terveystalouksista on avainasemassa tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Väestön epätietoisuus ja huoli turvallisuusvastuunsiirron myötä vähenevästä kansainvälisen yhteisön läsnäolosta ja tuen jatkumisesta on lisääntynyt. Kansallisen sovintoprosessin jatkaminen on tärkeä tavoite väestöryhmien välisen luottamuksen lisäämiseksi sekä maan turvallisuustilanteen kohentamiseksi.

Alueen muiden valtioiden toiminta heijastuu voimakkaasti Afganistanin turvallisuustilanteeseen ja kapinallistoimintaan maassa. Pakistanin rooli on keskeinen. Kapinallistoiminta muodostaa uhkan molempien maiden vakaudelle ja hyvinvoinnille.

Kansainväliset toimijat ovat ilmaisseet tukensa Afganistanin tulevaisuudelle useissa laajoissa kansainvälisissä konferensseissa. Afganistanin tulevaisuutta käsitellään joulukuussa 2011 järjestettävässä Bonnin ministerikokouksessa. Kokouksen tavoitteena on se, että afgaanihallitus vahvistaa ottavansa vastuun maan kehittämiseksi entistä tehokkaammin, ja samalla kansainvälinen yhteisö vahvistaa pitkäaikaisen sitoutumisensa maan tukemiseen myös vuoden 2014 jälkeen. Erityisenä huomion kohteena kokouksessa tulee olemaan maan talouden perusedellytysten kehittäminen.

Kansainväliset toimijat ovat valmistelleet tai valmistelevat parhaillaan sopimusjärjestelyjä ja yhteistyörakenteita, joiden tarkoituksena on vahvistaa Afganistanin luottamusta myönteiseen kehitykseen ja kansainvälisen tuen jatkumiseen myös vuoden 2014 jälkeen. EU on hyväksynyt neuvottelumandaatin EU:n ja Afganistanin välisen kumppanuus- ja kehityssopimuksen laatimista varten. EU on myös suuri kehitysrahoittaja Afganistanissa. Afganistan ja Intia ovat solmineet laajan strategisen kumppanuussopimuksen lokakuussa 2011. Yhdysvallat, Iso-Britannia ja Ranska ovat viimeistelemässä kahdenvälisiä yhteistyösopimuksia Afganistanin kanssa. Myös Naton ja Afganistanin välillä neuvotellaan yhteistyötä koskeva sopimus. Maa-ilmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto ovat keskeisiä toimijoita Afganistanin kansallisen budjetin rakentamisessa ja maan kehittämisessä.

### **3 Afganistanin kehittäminen ja Suomen tavoitteet**

Afganistanin tilannetta ja sen kehittämiseksi asetettavaa tavoitetasoa on tarkasteltava realistisesti. Maan lähtötilanne oli taleban-hallinnon kaaduttua vuonna 2002 poikkeuksellisen vaikea. Pitkien sotien ja taleban-hallinnon jäljiltä maan talous ja infrastruktuuri olivat suurelta osin tuhoutuneet, koulutettua väestöä ei juuri ollut maassa, toimivia poliittisia ja hallinnollisia rakenteita ei ollut ja suuri osa väestöstä eli perinteisessä heimoyhteiskunnassa. Ihmisoikeuksia ja erityisesti naisten ja tyttöjen oikeuksia ei kunnioitettu. Maa toimi kansainvälisen terrorismin tukialueena. Taleban-hallinnon kaaduttua sen edustajia pakeni tukialueilleen Afganistanin ulkopuolelle erityisesti Pakistaniin, mistä toiminta jatkui ja myöhemmin jälleen laajeni.

Afganistanin kannalta olennaista on hyvinvoinnin, ihmisoikeuksien ja tasa-arvon kohentuminen sekä maan sisäisen turvallisuustilanteen parantuminen kestävässä kehityksessä aikaansaamiseksi. Afganistanin tulisi edelleen kehittyä maaksi, joka ei luo uhkaa kansainväliselle eikä alueelliselle turvallisuudelle, eikä pidemmällä aikavälillä toimi yhtenä huumetuotannon keskuksena. Keskeistä on demokratian vahvistuminen ja hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen yhä laajamittaisemmin. Hyvinvoinnin kohentuminen edellyttää Afganistanin talouden edellytysten vahvistamista kestävässä kehityksessä pohjalta ja erityisesti elinkeinojen ja

työpaikkojen luomista. On tärkeää, että Afganistan hyötyy omista luonnonvaroistaan ja niihin perustuva elinkeinotoiminta pääsee käyntiin. Tavoitteena on demokraattisesti johdettu Afganistan, jossa kansallinen sovintoprosessi vähitellen johtaisi tilanteeseen jossa Afganistanin yhteiskunta voisi keskittyä yhteisiin tavoitteisiin maan kehittämiseksi.

Vaikeista lähtökohdista tapahtuva kehitys on hidasta, asteittaista ja eritahtista. Maan hallinnon ja talouden vahvistuminen tapahtuu parhaimmillaankin vähittäin. Keskushallinnon asema säilynee jatkossakin suhteellisen hauraana, eikä keskushallinnon ja alueiden yhteistoiminta tule olemaan ongelmatonta.

## **4 Keinoja Afganistanin kehittämiseksi**

### **4.1 Afganistanin vastuu omasta tulevaisuudestaan ja kansainvälisen yhteisön tuki**

Afganistanin kehityksen kannalta ratkaisevassa asemassa ovat Afganistanin hallitus ja viranomaiset. Kansainvälisten toimijoiden tuen jatkuminen on myös tärkeää maan rakentamiseksi sekä hyvinvoinnin ja turvallisuuden parantamiseksi. Afganistanin hallituksella ja viranomaisilla on vastuu maan kehityksestä ja tämän esteenä olevien ongelmien ratkaisemisesta. Tämä on samalla edellytys kansainvälisten toimijoiden tuen jatkumiselle.

### **4.2 Afganistanin turvallisuustilanne**

Afganistanin turvallisuustilanteen parantaminen on tavoite, joka edellyttää monitahoisia ja toisiaan tukevia toimenpiteitä: kansallisen armeijan ja poliisitoimen kehittämistä, poliittisia toimenpiteitä ja koko yhteiskunnan toimintaedellytysten parantamista. Näitä ovat sovintoprosessi ja alueellinen yhteistyö sekä Afganistanin hallituksen toimintakyvyn ja luottamuksen vahvistaminen, hyvän hallinnon ja talouden kehittäminen, ihmisoikeuksien turvaaminen ja korruption, huumetalouden ja rikollisuuden kitkeminen pidemmällä aikavälillä. Afganistanin turvallisuustilanteen parantamisen edellytyksenä on turvallisuusviranomaisten toimintakyky, mutta pysyvästi kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuustilanne paranee vain, jos olosuhteet koko yhteiskunnassa kohentuvat ja myönteisen kehityksen perspektiivi säilyy.

Afganistanin turvallisuusviranomaisten, kansallisen armeijan ANA:n (Afghanistan National Army) ja poliisivoimien ANP:n (Afghanistan National Police) henkilöstövahvuus (ANA noin 170 000 ja ANP noin 140 000) on noussut merkittävästi viime vuosina huomattavan kansainvälisen tuen turvin. Vaikka toiminnan laadussa, turvallisuusviranomaisten koulutuksessa ja varustuksessa sekä ihmisoikeusperiaatteen toteutumisessa ja korruption torjunnassa on edelleen paikoin suuriakin puutteita, kehitys on kaikesta huolimatta ollut nopeaa. Afganistanin omien turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn vahvistaminen on välttämätöntä turvallisuusvastuunsiirron onnistumiselle. Myös kansainvälisten toimijoiden tuen ja koulutuksen jatkuminen tulee olemaan välttämätöntä paitsi turvallisuusvastuunsiirron aikana, myös sen toteutumista.

Terrori-iskut tulevat todennäköisesti jatkumaan. Turvatoimien tehostaminen edelleen on monessa suhteessa tarpeen iskujen mahdollisuuden ja vaikutusten pienentämiseksi. Yhtä tärkeää on pyrkiä estämään Afganistanin ulkopuolelta tuleva tuki iskuille.

### 4.3 Alueellinen yhteistyö

Afganistan sijaitsee Keski- ja Etelä-Aasian sekä Lähi-idän risteyskohdassa, ja sen naapuruston vakaus ja hyvinvointi vaikuttavat Afganistanissa tapahtuvaan kehitykseen. Naapurimaiden tavoitteet ja toiminta vaikuttavat samalla merkittävästi Afganistanin tulevaisuuteen. Mailla on osin kilpailevia, osin samansuuntaisia intressejä. Kilpailevat pyrkimykset ovat valta- tai talouspoliittisia, yhtenevät intressit sen sijaan liittyvät mm. huumesalakuuljetuksen estämiseen, ääriliikkeiden toiminnan rajoittamiseen sekä alueellisen talouskasvun vahvistamiseen. Ääriliikkeet ovat uhka Afganistanin naapurimaille, mutta samalla kapinallistoiminta saa myös tukea alueelta.

Alueella toimii joitakin yhteistyöjärjestöjä, mutta koko aluetta hyödyttävää keskinäistä yhteistyötä on ollut vaikea saada liikkeelle maiden erilaisten intressien vuoksi. Afganistanin vakauttamiseksi ja kehittämiseksi alueen maiden on välttämätöntä kehittää taloudellista yhteistyötä ja siten tarjota mahdollisuuksia Afganistanin ulkomaankaupan kehittymiselle sekä kuljetus- ja energiayhteyksien avaamiselle. Tästä esimerkkinä on ”Uusi Silkkitie” -aloite. Erityisen tärkeää on katkaista naapurimaista, erityisesti Pakistanista mutta myös Iranin alueelta tapahtuva ääriliikkeiden tuki.

Alueellisen yhteistyön kehittämiseksi on tehty merkittäviä aloitteita, jotta kaikki naapurimaat osallistuisivat Afganistanin ja alueen ongelmien ratkaisemiseen. Turkin aloitteesta on järjestetty mm. alueen maiden huippukokouksia. Viimeisimpänä marraskuussa 2011 järjestettyyn Istanbulin alueelliseen kokoukseen osallistuivat mm. Kiina, Venäjä, Iran, Pakistan ja Intia, sekä useat Keski-Aasian ja Lähi-idän maat. Prosessin tarkoituksena on vahvistaa alueen maiden taloudellista ja pidemmällä aikavälillä myös poliittista yhteistyötä.

Alueellisen yhteistyön kautta on aktiivisesti pyritty myös Afganistanin ja Pakistanin suhteiden tiivistämiseen, tavoitteena rajoittaa kapinallistoimintaa sekä vahvistaa alueen taloussuhteita ja infrastruktuuria. Intian ja Pakistanin keskinäiset suhteet ovat viime aikoina lähentyneet. Pakistanin sisäisen tilanteen heikentyminen vaikeuttaisi osaltaan myös Afganistanin tilannetta.

### 4.4 Sovintoprosessi

Kansallista sovintoprosessia edistämään perustettiin 2010 afgaanivaikuttajista koostuva rauhanneuvosto (High Peace Council). Se on luonut kontakteja sekä Afganistanin sisällä että naapurimaissa. Samanaikaisesti on käyty tunnusteluja eräiden merkittävimpien kapinallisryhmittymien kanssa. Neuvottelupyrkimykset eivät ole kuitenkaan johtaneet vielä konkreettisiin edistysaskeliin, eikä nopeita tuloksia ole odotettavissa. Kyseessä on vuosien prosessi. Neuvotteluja ovat vaikeuttaneet sopivien osapuolten identifioiminen ja kysymys siitä, ovatko ääriliikkeet valmiita ja kykeneviä käymään järjestäytyneitä neuvotteluja sekä riittävien yhteisten tavoitteiden määrittely. Paras tapa ratkaista Afganistanin turvallisuusongelmat olisi neuvottelutie. Siksi neuvottelumahdollisuuden selvittäminen loppuun saakka on tärkeää riippumatta siitä, onnistuvatko neuvottelut lopulta vai eivät. Neuvotteluponnisteluja tukee kansallinen sovintoprosessi sekä alueen maiden välisen yhteistyön lisääminen.

Rauhanneuvoston puheenjohtajan ja Afganistanin entisen presidentin Burhanuddin Rabbanin murha 20.9.2011 oli takaisku sovintoprosessille. Neuvottelukontaktit ovat sen seurauksena katkenneet ja rauhanneuvoston työ on ollut toistaiseksi pysähdyksissä.

Kansainväliset toimijat ovat antaneet voimakkaan tukensa sovintoprosessille ja sen jatkumiselle. Kansainvälinen yhteisö on viimeksi ministeritasolla Kabulin konferenssissa vuonna 2010 ilmaissut tukensa Afganistanin hallituksen linjaukselle, että neuvotteluja voidaan käydä

vain sellaisten ryhmittymien kanssa jotka tunnustavat Afganistanin perustuslain, luopuvat väkivallasta ja katkaisevat kaikki yhteydet al-Qaida – järjestöön. Perustuslakia koskeva maininta tarkoittaa myös sitä, että neuvotteluissa ei tule tehdä kompromisseja ihmisoikeuksien ja naisten ja tyttöjen aseman osalta.

Samanaikaisesti sovintoprosessin kanssa on käynnistetty ns. reintegraatioprosessi, joka tarkoittaa ääriyhmien rivitaistelijoiden irrottamista aseellisesta taistelusta niin, että heille tarjotaan kohtuullinen paluu siviiliyhteiskuntaan. Reintegraatioprosessia edistetään syksyllä 2010 perustetun Afghanistan Peace and Reintegration Program (APRP) -ohjelman kautta, joka on kansainvälisen yhteisön rahoittama. Myös Suomi on tukenut ohjelmaa.

Reintegraatioprosessissa on saavutettu jonkin verran edistystä, ja tähän mennessä n. 3000 taistelijaa on liittynyt siihen. Ohjelma on alussa kärsinyt käynnistymisvaikeuksista, kapasiteetin puutteesta sekä talebanin uhkailusta ja väkivallasta liikkeestä irrottautuneita kohtaan. Myös työpaikkojen löytäminen on ollut haasteellista, ja riski ohjelmaan liittyneiden paluusta aseisiin on edelleen olemassa. Reintegraatio voi tarjota vaihtoehtoisen väylän hankkia elanto rauhanomaisiin keinoin, sillä köyhyys ja näköalattomuus ovat yleisiä syitä hankkiutua kapinallisten puolelle. Reintegraation onnistuminen edellyttää myös edistystä sovintoprosessissa.

#### **4.5 Afganistanin talouden perustan vahvistaminen**

Afganistanin talouden ja elinkeinojen vahvistaminen, työpaikkojen luominen sekä kansallisen budjetin perustan turvaaminen ovat Afganistanin tulevaisuuden kannalta keskeisessä asemassa. Talouskasvusta saatavan hyödyn tulisi jakaantua yhteiskunnassa mahdollisimman tasaisesti. Talussektorin kohentamiseen kohdistuu tällä hetkellä merkittävä kansainvälinen huomio.

Afganistanin talous on kasvanut voimakkaasti vuoden 2002 jälkeen ja esim. vuonna 2010 talouskasvu oli 8 %. Vuonna 2011 talouskasvun arvioidaan säilyvän samalla tasolla. Talouden kehitystä on tukenut myös valuutan vakaa arvo ja alhainen inflaatio. Palvelusektori muodostaa noin puolet maan bruttokansantulosta. Maatalouden osuus on ollut noin 10 % ja teollisuuden ainoastaan 3 %. Unikonviljelyn ja siihen liittyvän jalostuksen ja huumekaupan arvioidaan edelleenkin muodostavan noin 25 – 30 % maan kansantaloudesta. Talouden nopeaan kasvuun on vaikuttanut olennaisesti erittäin alhainen lähtötaso, maan saama kehitysapu sekä ISAF-operaatioon liittyvät rahoitusvirrat. Afganistaniin suuntautunut kehitysapu oli vuonna 2010 noin 15 miljardia dollaria ja sotilasoperaatioon liittyvät kustannukset ovat olleet noin 100 miljardia dollaria.

ISAF-joukkojen vähittäinen vetäytyminen sekä rahoitusvirtojen väheneminen tulevat aiheuttamaan vuosina 2014–2016 arviolta noin 30–40 % suuruisen budjettivajeen, jonka kattaminen on erittäin vaikeaa. Tästä haasteesta selviytyminen edellyttää sekä afgaaniviranomaisten että kansainvälisten toimijoiden tukea Afganistanin taloudellisten perusedellytysten vahvistamiseen. Kehitysrahoituksen suuntaaminen elinkeinojen ja työpaikkojen luomiseen kestäväällä tavalla sekä infrastruktuurin vahvistamiseen erityisesti kuljetusyhteyksiä ja energiansaantia parantamalla ovat jatkossa erityisen tärkeitä. Afganistanin viennin ja kaupallistaloudellisten suhteiden kehittyminen alueellisesti ovat myös tärkeitä maan tulevaisuuden kannalta.

Afganistanin kaivossektorin toiminta on käynnistymässä lupaavasti ja sen toivotaan nousevan keskeiseen asemaan Afganistanin talouden perustan luomisessa ja erityisesti kansallisen budjetin tulolähteenä. Viimeisimpien arvioiden mukaan noin 10 vuoden kuluessa kaivostoiminnasta valtiolle kertyvillä tuloilla voitaisiin kattaa koko budjettivaje. Maan hallitus pitää kaivostoiminnan kehittämistä prioriteettina ja on jo käynnistänyt useita toimenpiteitä kaivostoiminnan edellytysten turvaamiseksi. Myös Suomi tukee Afganistania kaivossektorin kehittämises-

sä. Afganistan tulee tarvitsemaan ulkomaisia investoijia toiminnan käynnistämiseksi ja infrastruktuurin rakentamiseksi. Samanaikaisesti tulisi huomioida kaivosten ympäristön kannalta kestävä toiminta ja sekä pyrkiä varmistamaan, että kaivostoiminta hyödyttää mahdollisimman oikeudenmukaisesti koko afgaaniyhteiskuntaa ja tavallisia kansalaisia. Maatalous on edelleen maan suurin työllistäjä, sillä noin 70 % työvoimasta toimii maataloudessa. Maatalouden osuus bruttokansantulosta on kuitenkin melko merkityksetön. Maatalouden toiminnan tehostaminen ja kestävyuden lisääminen sekä erityisesti kastelujärjestelmien rakentaminen ovat edellytyksenä kestäväälle talouskasvulle ja kehitykselle. Yksityisen sektorin kehittäminen ja toimintaedellytysten turvaaminen on tärkeää työpaikkojen luomiseksi.

Maan pankkisektoria horjutti vuosina 2010–2011 Kabul-pankin toimintaan liittyvät väärinkäytökset. Kansainvälinen valuuttarahasto ja Afganistanin keskuspankki sekä Afganistanin valtiovarainministeriö ovat vuoden 2011 syksyllä päässeet asiasta sopimukseen ja maan pankkisektorin toiminta on turvattu toistaiseksi.

#### **4.6 Afganistanin hallinnon vahvistaminen**

Toimiva hallintokoneisto ja hyvän hallinnon vahvistaminen ovat avainasemassa Afganistanin kehittämisen ja vakauttamisen kannalta. Tämä sektori on sekä Afganistanin hallituksen että kansainvälisten toimijoiden painopistealueita.

Afganistanissa on demokraattinen valtiomuoto. Se on islamilainen tasavalta, jota johtaa presidentti. Presidentin toimikausien määrä on perustuslailla rajoitettu kahteen. Kaksikamarisen parlamentin paikoista 25 % on varattu naisille. Perinteinen Loya Jirga -neuvosto on pääasiassa neuvoa-antava elin, joka tuo yhteen eri kansanryhmiä. Sillä on rooli perustuslain säätämistä koskevissa asioissa, mutta presidentti on kutsunut sen koolle myös hakiessaan laajaa kansallista konsensusta yhteiskunnallisissa kysymyksissä. Parlamentti valvoo tarkoin, ettei Loya Jirga ylitä toimivaltuuksiaan ja korvaa siten parlamenttia sen päätäntävaltaan kuuluvissa kysymyksissä.

Afganistanin keskushallinnon rakenteet on saatu perustettua ja osa ministeriöistä toimii jo suhteellisen tehokkaasti. Alue- ja paikallishallinnon kehittämisessä on edelleen suuria haasteita. Kansalaisten luottamuksen lisäämiseksi tulisi alue- ja paikallishallinnon toimintakykyä vahvistaa niin, että oikeudenmukaisesti toimiva ja järjestäytynyt hallinto olisi läsnä koko maassa tarjoten väestön tarvitsemia peruspalveluita. Toimiva ja tehokas valtionhallinto vähentäisi samalla ääriliikkeiden nauttimaa tukea.

Viime vuosina tapahtuneesta kehityksestä huolimatta Afganistanin hallinnon kehittäminen vaatii yhä huomattavia ponnisteluja. Hallinnon kaikilla tasoilla (keskus-, alue- ja paikallishallinto) on edelleen suuri kapasiteettivaje. Vaikka virkoja onkin saatu hieman aiempaa paremmin täytettyä, virkojen täyttöaste on kaikilla hallinnon tasoilla edelleen liian alhainen ja nimityskäytännöissä on suuria puutteita. Palkkataso on alhainen ja korruptio on vastaavasti laajalle levinnyttä. Tilannetta vaikeuttaa oikeussektorin korruptio ja puutteellinen toimintakyky, kun tuomioistuimilta puuttuu osaavaa henkilöstöä ja usein myös halua puuttua muun hallinnon väärinkäytöksiin. Kyseessä on vakava hallintojärjestelmän toimivuutta haittaava ongelma. Myös maan hallituksen uskottavuus ja luottamus kansalaisten silmissä heikkenee, jos hallinnon ja oikeusjärjestelmän toimivuuteen ei voida luottaa. Tämä puolestaan lisää kapinalliselementtien kannatusta, ihmisten turvautuessa ääriliikkeiden tarjoamiin palveluihin.

Hallinnon ja oikeussektorin kehittäminen on tämän vuoksi keskeistä. Kansainvälinen yhteisö pyrkii vastaamaan haasteeseen panostamalla tuntuvasti voimavaroja julkishallinnon ja oikeus-

sektorin kapasiteetin rakentamiseen ja korruption vastustamiseen, ja vaatien myös afgaanihallinnolta tuntuvia lisäponnisteluja tällä sektorilla. Tämä on myös yksi Suomen painopisteistä.

Kapasiteetinrakennuksessa mm. Maailmanpankilla ja YK:n kehitysohjelmalla UNDP:lla on käynnissä julkishallintoa tukevia hankkeita. Korruptionvastaisia toimia on edistetty perustamalla kansainvälisen yhteisön ja afgaanien yhteisiä korkean tason työryhmiä, joissa ongelmia pyritään identifioimaan ja ratkaisemaan. Myös ISAF:n toimesta on perustettu tehokkaasti toimintansa aloittanut Combined Joint Task Force Shafafiyat, joka tukee afgaanihallinnon konkreettisia korruptionvastaisia toimia ja pyrkii parantamaan koordinaatiota kansainvälisten toimijoiden kesken.

#### **4.7 Ihmisoikeudet, naisten ja tyttöjen asema**

Ihmisoikeudet, ja erityisesti naisten ja lasten oikeudet, ovat erityinen huolenaihe Afganistanissa. Naisten asemassa onkin tapahtunut huomattavaa edistystä taleban-hallinnon ajoista. Naisten koulunkäynti, pääsy terveydenhuollon piiriin, pääsy työelämään ja poliittiset vaikutusmahdollisuudet ovat lisääntyneet.

Edistysaskelista huolimatta Afganistan on tilastojen valossa edelleen yksi maailman vaikeimpia maita naisille, ja edistymistä varjostavat perinteiset asenteet, köyhyys ja turvallisuustilanteen aiheuttamat ongelmat. Äitiyskuolleisuus, naisiin kohdistuva väkivalta, pakkoavioliitot sekä naisten kohdalla huonosti toteutuvat poliittiset, sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet ovat edelleen vakavia ongelmia. Edistyksen jatkuminen vaatii pitkälle tulevaisuuteen ulottuvia ponnisteluja ja kansainvälisen yhteisön johdonmukaisen tuen jatkamista.

Turvallisuustilanteen parantuminen tukee naisten ja tyttöjen normaalia osallistumista yhteiskunnan toimintaan. Vastaavasti naisten aseman parantaminen vaikuttaa myönteisesti yhteiskunnan koko kehitykseen, myös maan vakauttamiseen pitkällä tähtäimellä ja kestävällä tavalla.

Lasten asemassa yleisemminkin on Afganistanissa keskeisiä ongelmia, mukaan luettuna lapsikuolleisuus, opiskelumahdollisuuksien puuttuminen sekä lapsiavioliitot, jotka johtavat liian aikaisiin synnytyksiin. Lapsikuolleisuuden suurimpana syynä on likaisesta vedestä ja puutteellisesta hygieniasta johtuvat sairaudet.

Suomi tukee ihmisoikeuksien sekä naisten ja lasten aseman ja elinolojen parantamista kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun, poliittisten kannanottojen ja kriisinhallinnan avulla. Ihmisoikeudet sekä naisten ja lasten aseman parantaminen ovat Suomen toiminnan keskeisiä tavoitteita. Suomen rahoittamia, näitä tavoitteita tukevia hankkeita ovat muun muassa Afganistanin jälleenrakennusrahaston alainen mikroluotto-ohjelma, Marie Stopes International -järjestön lisääntymisterveyshanke, UNICEF:n koulujen parantamiseen suunnattu hanke ja Naistoimittajat ry:n naistoimittajien koulutushanke. Viimeisimpänä Suomi on aloittanut twinning-yhteistyön Afganistanin viranomaisten ja UN Womenin kanssa YK-päätöslauselman 1325, Naiset, rauha ja turvallisuus -tavoitteiden edistämiseksi ja Afganistanin kansallisen 1325-toimintasuunnitelman aikaansaamiseksi.

## **5 Kokonaisvaltainen lähestymistapa**

Suomen tukea Afganistanille on tarpeen suunnata niin, että osallistuminen kohdennetaan mahdollisimman tehokkaalla tavalla vastaamaan Afganistanin kehitystarpeita ja Suomen Af-

ganistanin kehitykselle asettamia tavoitteita, samalla huomioiden muiden kansainvälisten toimijoiden antaman tuen kokonaisuus.

Suomi tukee lähivuosina Afganistania kokonaisvaltaisesti kehitysyhteistyön sekä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keinoin. Turvallisuusvastuunsiirron edetessä Suomen sotilaallista osallistumista ISAF-joukkoihin on mahdollista laskea asteittain kohti vuoden 2014 loppua, jolloin turvallisuusvastuun on määrä siirtyä kokonaan Afganistanin turvallisuusviranomaisille. Vuoden 2014 jälkeen voidaan turvallisuussektorin tukea jatkaa esimerkiksi afgaanitoimijoiden koulutuksen tai mentoroinnin muodossa.

Kehitysyhteistyötä ja siviilisektorin tukea on tarkoituksenmukaista nostaa asteittain niin, että se palvelee Afganistanin omien valmiuksien kehittymistä. Tavoitteena on Afganistan, joka kykenee pidemmällä tähtäimellä itse huolehtimaan vakaudestaan ja hyvinvoinnistaan. Suomen osallistumisen painopiste siirtyy näin ollen asteittain yhä enemmän kehitysyhteistyöhön, siviilisektorin tukeen ja siviilikriisinhallintaan. Suomen toimintojen luonne muuttuu vastaavalla tavalla myös Pohjois-Afganistanissa, johon pyritään suuntaamaan apua jatkossakin. Samalla vahvistetaan yhteistyötä Ruotsin kanssa myös kehitysyhteistyön alalla.

## 5.1 ISAF ja sotilaallinen kriisinhallinta

### *Turvallisuusvastuunsiirto Afganistanin viranomaisille*

ISAF-operaation tausta on Bonnin konferenssissa joulukuussa 2001, jolloin päätettiin tuesta vasta perustetulle Afganistanin väliaikaishallinnolle ja maan jälleenrakentamiselle. YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi 20.12.2001 päätöslauseلمان joka sisälsi päätöksen Afganistaniin lähetettävän monikansallisen turvallisuusjoukon, ISAF:n, mandaatista. Operaatio perustettiin vuoden 2002 alussa, ja sen tehtävänä oli Afganistanin väliaikaisen hallituksen avustaminen turvallisuuden ylläpitämiseksi Kabulissa ja sen lähialueilla. Suomen ensimmäinen päätös osallistua operaatioon tehtiin tammikuussa 2002. Suomi päätti osallistua operaatioon CIMIC-osastolla ja yhteysupseereilla, enintään yhteensä 50 rauhanturvaajalla. Asiasta annettiin eduskunnalle tuolloin voimassa olleen rauhanturvaamislain mukainen selonteko, ja lopullisen päätöksen Suomen osallistumisesta teki tasavallan presidentti.

Operaatio siirtyi Naton johtoon vuonna 2003, ja operaation toimivaltaa laajennettiin turvallisuusneuvoston mandaatin pohjalta Kabulin ja sen lähialueiden ulkopuolelle. ISAF:n laajentamisen tarkoituksena oli pyrkiä vakauttamaan turvallisuustilannetta ja tukea yhteiskunnan rakentamista koko Afganistanin alueella. ISAF:n tehtäväksi määriteltiin mm. afgaanihallinnon avustaminen turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä YK:n ja muiden jälleenrakennuksessa ja humanitaarisessa toiminnassa avustavien kansainvälisten toimijoiden työn turvaamiseksi. Keskeisessä asemassa tehtävän toteuttamisessa olivat ns. alueelliset jälleenrakennusryhmät (Provincial Reconstruction Team, PRT).

Loppuvuodesta 2006 alkaen toimeenpantiin ISAF:n viimeinen laajentumisvaihe koko Afganistanin alueelle. Operaation joukkovahvuus moninkertaistui seuraavina vuosina, joukkoja siirrettiin ISAF:in mm. Yhdysvaltojen johtamasta OEF-opeaatiosta (Operation Enduring Freedom). OEF toimii edelleen Afganistanissa. ISAF:n tehtävät laajentuivat 2009 vastakumouksellisen strategian hyväksymisen myötä kapinallisten vastaiseen toimintaan ja siten myös kansainvälisten joukkojen kokema vastustus kapinallisten ja Talebanin taholta voimistui.

Suomen vahvuutta on kasvatettu useassa vaiheessa vuosien mittaan. Viimeksi Suomen ISAF-osallistumista on vahvistettu siten, että vuoden 2010 päätöksen pohjalta maksimivahvuus nostettiin 50:llä 195 sotilaaseen. Vuonna 2009 Suomi osallistui noin 100 sotilaan tilapäisellä vah-

vistuksella ISAF:n tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa. Operaatio-osallistumisen ei ole yleisesti todettu lisänneen Suomeen kohdistuvaa uhkaa.

Tällä hetkellä operaatioon osallistuu yhteensä 49 maata ja sen vahvuus on noin 130 000. Bahrain on liittymässä 50. maana mukaan. ISAF-operaatio on suurin koskaan toimeenpantu kansainvälinen kriisinhallintaoperaatio.

ISAF on osa kansainvälisen yhteisön kokonaisvaltaista toimintaa Afganistanissa, jota on koko sen toiminta-ajan täydennetty kehitysyhteistyön ja siviilitoiminnan keinoin. Turvallisuusvastuunsiirto kasvattaa asteittain siviilitoimijoiden suhteellista roolia (erityisesti YK, EU) sotilas-toimijoiden tehtävien vastaavasti vähetessä ja muuttuessa. Keskeistä on Afganistanin kasvava vastuu omasta turvallisuudestaan koko maan alueella. Näin ollen sotilaallinen läsnäolo tulee vähenemään transition seurauksena, kuitenkin huomioiden turvallisuustilanteen kehitys sekä afgaanien lisääntyvä kyky kantaa vastuuta. Transitiosuunnitelma on laadittu kansainvälisen yhteisön ja Afganistanin yhteistyönä. Taustana on presidentti Karzain asettama tavoite vastuunsiirron loppuunsaattamisesta vuonna 2014. Kansainvälinen yhteisö antoi tukensa em. tavoitteelle Kabulin konferenssissa heinäkuussa 2010.

Naton Lissabonin huippukokouksessa marraskuussa 2010 ilmaistiin tuki presidentti Karzain tavoitteelle. Vuoden 2014 lopussa tavoitetasona on Afganistanin turvallisuusjoukkojen vastuu maan omasta turvallisuudesta kaikissa maakunnissa. Vastuunsiirron myötä ISAF-joukkojen tehtävät painottuvat yhä enemmän tukeen, koulutukseen ja neuvontaan. Sotilaallisen läsnäolon tarve ei kuitenkaan pääty vuonna 2014, vaan tämänkin jälkeen tarvittaneen kansainvälistä sotilaallista läsnäoloa, erityisesti kouluttajatehtävissä. Nato on aloittanut suunnittelun vuoden 2014 jälkeisen läsnäolon osalta tältä pohjalta.

Maakuntakohtaiset päätökset transition aikataulusta valmistellaan johtokunnassa (JANIB, Joint Afghanistan-NATO Inteqal Board), jonka puheenjohtajana toimii presidentti Karzain nimittämä Ashraf Ghani. Yhteispuheenjohtajina toimivat ISAF-operaation komentaja ja Naton siviiliedustaja Afganistanissa. Päätökset tekee Afganistanin hallitus JANIB:n suosituksesta, ja presidentti Karzai julkaisee valitut maakunnat. Tämä korostaa prosessin afgaanivetoisuutta. Nato/ISAF:n asettamien transitiokriteerien lisäksi prosessiin vaikuttavat muutkin tekijät, kuten Afganistanin hallinnon ja Karzain arviot. Ghanin toivomuksesta JANIB huomioi kriteereinä myös alueen kehitystason ja poliittisen tilanteen.

Turvallisuusvastuun siirto on asteittain etenevä prosessi, joka vie aikaa. Ensimmäisen maakuntaryhmän osalta transitio käynnistyi kesällä 2011. Alkuvaiheessa siirtyvien alueiden joukossa oli ruotsalais-suomalaiseen vastuualueeseen kuuluva Mazar-e-Sharifin kaupunki. Presidentti Karzain odotetaan julkistavan toisen maakuntaryhmän vielä marraskuun aikana. Tässä ryhmässä on todennäköisesti mukana lisää alueita ruotsalais-suomalaiselta toimialueelta. Tavoitteena on transition loppuun saattaminen vuoden 2014 lopussa.

Nykyisten ISAF-operaation jälleenrakennusryhmien (Provincial Reconstruction Team, PRT) on tarkoitus vähitellen kehittyä siviilitiimeiksi. Pidemmällä tähtäimellä tavoitteena on keventää kansainvälisen yhteisön sotilaallisen kriisinhallinnan panosta siirtäen painopistettä yhä enemmän kehitysyhteistyöhön ja siviilikriisinhallintaan.

Suomi osallistuu Afganistanin sotilaalliseen kriisinhallintaan osana Ruotsin johtamaa Mazar-e-Sharifin jälleenrakennusryhmää (PRT), jonka vastuualue kattaa Balkhin, Jowzjanin, Sar-e-Polin ja Samanganin maakunnat. Ruotsalais-suomalaisen PRT:n tehtävät ovat väestön suojeleminen, Afganistanin kansallisten turvallisuusjoukkojen tukeminen, kapinallistoiminnan rajoittaminen sekä laillisen hallinnon ja alueen sosioekonomisen kehityksen tukeminen. Koko pohjoisen vastuualueen johtovaltio on Saksa. Afganistanin turvallisuusjoukkojen mentorointitiimeissä

(OMLT, Operational Mentoring and Liaison Team) toimii noin 25 suomalaista Mazar-e-Sharifissa ja Maimanassa. Naton koulutusmissiossa (NTM-A, NATO Training Mission in Afghanistan) on tällä hetkellä kuusi suomalaissotilasta. Lisäksi muutamia suomalaisia palvelee muissa tehtävissä mm. Kabulissa. Suomalaisia palvelee Pohjois-Afganistanissa sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävissä mandaatin mukaisesti korkeintaan 195.

PRT:t muokkaavat toimintaansa transition toteuttamissuunnitelman pohjalta yhdessä Afganistanin kanssa. Ruotsi on ilmoittanut ruotsalais-suomalaisen PRT:n siirtyvän siviilijohtoon keväällä 2012 sotilaiden säilyessä jatkossakin sotilasjohdossa. Saksan asema pohjoisen komentoalueen johtovaltiona antaa viitekehyksen Suomen suunnittelulle.

### *Keskeiset toimijat*

Yhdysvallat ilmoitti kesäkuussa 2011 aloittavansa lähetettyjen täydennysjoukkojen vähentämisen Afganistanissa. Yhdysvaltojen ISAF-joukkovahvuus on noin 90 000 sotilasta. Yhdysvallat on aloittanut joukkovähennykset heinäkuussa 2011 vähentäen 10 000 sotilasta vuoden 2011 loppuun mennessä ja 23 000 sotilasta kesään 2012 mennessä. Tämän jälkeen vähennyksiä tehdään asteittain vastuunsiirron edetessä ja salliessa siten, että vuoden 2014 lopussa jäljellä oleva läsnäolo keskittyisi tukitehtäviin taistelutehtävien siirryttyä Afganistanin turvallisuusjoukoille.

Saksa on ISAF:n pohjoisen komentoalueen johtovaltio ja vastaa kahdesta PRT:stä kolmen maakunnan alueella. Saksa on ISAF:n kolmanneksi suurin joukkoja luovuttava valtio. Saksan ISAF-joukkojen vahvuus on 5000 sotilasta. Saksalla on lisäksi tarvittaessa käytössä 350 sotilaan strateginen reservi. Hallituksen on määrä linjata Saksan ISAF-osallistumisesta jatkossa tammikuussa 2012. Suomi on sekondeerannut syksyllä 2011 pohjoisen komentoalueen esikunnassa toimivaan korkean siviiliedustajan toimistoon Saksan pyynnöstä poliittisen neuvonantajan.

Ruotsi on vuodesta 2006 lähtien toiminut ruotsalais-suomalaisen PRT Mazar-e-Shariffin johtovaltiona. Tällä hetkellä maassa on noin 500 ruotsalaissotilasta. Poliittisen mandaatin puitteissa vahvuutta on mahdollisuus kasvattaa väliaikaisesti 855 sotilaaseen tilanteen niin vaatiessa. Ruotsi pyrkii sovittamaan siviili- ja sotilastuen entistä paremmin yhteen organisoimalla uudelleen PRT:n toimintaa. Osana valmistautumista vastuunsiirtoon PRT:n on määrä siirtyä siviilijohtoon keväällä 2012. Kriisinhallintajoukko säilyy kuitenkin sotilasjohdossa. Ruotsin hallitus antoi 9.11.2011 valtiopäiville esityksen ISAF-osallistumisen jatkosta. Esityksen mukaisesti Ruotsi säilyttää operaatioissa marraskuuhun 2012 asti nykyisen osallistumistason noin 500 sotilasta, minkä jälkeen se vähentää joukkojaan vuoden 2012 loppuun mennessä noin 100:lla. Lisäksi ISAF-operaatioissa olisi edelleen mukana jonkin verran muita ruotsalaissotilaita, palvelen mm. erinäisissä henkilöstövähennyksien ja niiden myötä tarvittavien muutostöiden aiheuttamissa tehtävissä. Tämän jälkeen vähennyksiä jatketaan asteittain siten, että kesällä 2014 ISAF-operaatioissa olisi noin 200 ruotsalaisen sotilaan joukko koulutus- ja tukitehtävissä. Ruotsin valtiopäivien on määrä päättää ISAF-osallistumisen jatkosta 12.12.2011.

Norja on ollut vuodesta 2005 lähtien Faryabin maakunnassa sijaitsevan Maimanan PRT:n johtovaltio. Norja osallistuu ISAF-operaatioon tällä hetkellä noin 430 sotilaalla. Päätöksiä joukkovähennyksistä ei ole toistaiseksi tehty.

Pohjoisella alueella toimii myös Unkarin vetämä Pol-e-Khumrin PRT. Ruotsin ja Suomen toimialueella (Jowzjanin ja Sar-e-Polin maakunnissa) on kesästä 2010 alkaen toiminut lisäksi Turkin johtama siviili-PRT. Mazar-e-Shariffin kaupungissa on Turkin konsulaatti ja maiden välillä pitkät yhteistyöperinteet jo ennen PRT:n perustamista.

Vastuunsiirron eteneminen ja ISAF-joukkojen läsnäolon muutokset heijastuvat Suomen toimintaympäristöön Pohjois-Afganistanissa. Pohjoisen huoltoreitin merkitys operatiolle on kasvanut. Se on tärkeä vaihtoehto eteläiselle reitille, jonka toimivuus on keskeisesti riippuvainen Afganistanin ja Pakistanin suhteiden kehittymisestä. Afganistanin omien turvallisuusjoukkojen läsnäolo on kasvanut asteittain ja vastuunkanto lisääntynyt, mutta kehitettävää on edelleen.

Useissa ISAF-maissa ovat käynnistyneet keskustelut mahdollisista tulevista joukkovähennyksistä ja vähennysten aikataulusta. Sitovia päätöksiä ei kuitenkaan toistaiseksi ole useimpien osalta tehty.

### *Suomen osallistuminen ISAF-operaatioon*

Suomi on osallistunut kriisinhallintaan Afganistanissa vuodesta 2002 alkaen. Eduskunta on käsitellyt Suomen osallistumista Afganistanin kriisinhallintaan valtioneuvoston antamien selonteiden (VNS 5/2001 vp, VNS 2/2007 vp, VNS 8/2008 vp, VNS 1/2010 vp) ja selvitysten pohjalta. Eduskuntaa on selonteiden lisäksi informoitu pyynnöstä ja tarpeen mukaan. Afganistanin tilannetta tarkastellaan lisäksi kaksi kertaa vuodessa annettavissa kriisinhallintakatsauksissa. Edellisestä selonteosta (2010) antamassaan mietinnössä ulkoasiainvaliokunta toteaa turvallisuustilanteen parantamisen säilyvän Afganistanin kriisinhallinnan prioriteettina lähi-vuosien ajan, jolloin kaikkien kriisinhallinnan toimijoiden – sotilaallisen- ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön – panosta tarvitaan samanaikaisesti.

Hallitusohjelmassa todetaan Suomen sotilaallisen osallistumisen jatkoa Afganistanissa arvioitavan huomioiden ISAF-operaation kokonaisuus, osallistuvien kumppanien suunnitelmat ja vastuunsiirron eteneminen sekä Suomen kriisinhallintavoimavarojen tarkoituksenmukainen kohdentaminen. Osallistumista ISAF-operaatioon on pidettävä edelleen sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (2006/211) 3 §:ssä säädetyllä tavalla sotilaallisesti erityisen vaativana. Selonteon tarkoituksena on kuulla eduskuntaa kriisinhallintalain mukaisesti.

Suomi on useissa kansainvälisissä yhteyksissä sitoutunut Afganistanin pitkäaikaiseen tukeen Suomen osallistumiseen ISAF-operaatioon vaikuttavat aiempien sitoumusten sekä kansallisten perusteiden lisäksi Afganistanin kokonaistilanteen kehitys, turvallisuustilanteen kehittyminen, transition edistyminen ja vastuunsiirron kestävyys sekä Suomen joukkojen toimialueella olevien maiden (erityisesti Ruotsi, Saksa, Yhdysvallat, Norja) suunnitelmat.

Suomi osallistuu tällä hetkellä transitiota tukevaan koulutustoimintaan ISAFin alaisen Naton koulutusmission (*NTM-A, NATO Training Mission in Afghanistan*) puitteissa kuuden kouluttajan voimin. Jatkossa Suomen pyrkiessä muuntamaan supistuvaa panostaan yhä enemmän transition tavoitteita ja ISAF:n uutta rakennetta vastaavaksi tukea Afganistanin turvallisuusjoukkojen koulutukseen pyritään edelleen vahvistamaan huomioiden myös mahdollisuudet pohjoismaiseen yhteistyöhön. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi lisäämällä koulutusmissioon sijoitettujen kouluttajien määrää nykyisestä. Mazar-e-Sharifin ja Kabulin alueet ovat toimintaympäristönä suomalaisille tuttuja ja siten myös kansallisten logististen järjestelyjen kannalta toteutettavissa.

ISAF:n alaisuudessa on kesästä 2011 alkaen toiminut oikeusvaltion kehittymistä tukeva missio (NATO Rule of Law Field Support Mission - Afghanistan, NROLFSM-A). Mission tavoitteena on edistää turvallisuusvastuun siirtoa tukemalla sen kannalta keskeistä oikeusvaltiokehitystä. Missio tarjoaa turvallisuus- ja infrastruktuuritukea oikeusvaltiokehityksen parissa työskenteleville siviilitoimijoille kuten YK:lle, EU:lle ja Yhdysvaltojen kahdenväliselle ohjelmalle. Turvallisuusvajeesta kärsivät siviilitoimijat ovat ilmaisseet vahvaa tukeaan missiolle. Suo-

men toiminta-alueeseen kuuluva Mazar-e-Sharif kuuluu mission alkuvaiheen pilottialueisiin. Tukimission toiminta ja tavoitteet vastaavat Suomen keskeisiä tavoitteita Afganistanin oikeusvaltion kehittämisessä.

Tarve sotilaalliseen läsnäoloon Afganistanissa tulee jatkumaan 2014 jälkeenkin. NATO suunnittelee yhdessä ISAF-kumppanimaiden kanssa tulevaa toimintaansa vuoden 2014 jälkeistä aikaa varten. Tätä on tarkoitus käsitellä Naton Chicagon huippukokouksessa toukokuussa 2012. Suomi suhtautuu myönteisesti mahdolliseen Naton suunnittelemaan, koulutustoimintaan keskittyvään ISAF:n seuraajamission. Suomi tarkastelee myöhemmässä vaiheessa mahdollista osallistumistaan missioon huomioiden tilanne myös 2014 jälkeen.

Transition mahdollistamat muutokset Suomen osallistumiseen Afganistanin sotilaalliseen kriisinhallintaan koordinoidaan keskeisten kumppanimaiden kanssa Afganistanin tarpeet huomioiden sekä varmistaen joukkojen turvallisuus ja toiminnallisuus. Joukkoja vähennetään vuonna 2012 toteuttamalla vuonna 2010 päätetty 50 sotilaan lisäjoukon kotiuttaminen. Tämän jälkeen vähennyksiä jatketaan suunnitelmallisesti, keskeisten kumppanien kanssa koordinoiden toiminnan painopisteen asteittain siirtyessä kouluttajatehtäviin.

Pitkäaikaisen sitoutumisen viitekehyksenä toimii Naton ja Afganistanin välillä Lissabonin huippukokouksessa 2010 hyväksytty kestävä kumppanuuden (Enduring Partnership) julistus, joka tarjoaa puitteet myös Afganistanin kapasiteetin vahvistamiseen ja vakauttamiseen suunnattujen erillisten vapaaehtoisrahastojen toiminnalle. Hallitusohjelman mukaisesti em. rahastot tukevat Suomen tavoitetta vähentää asteittain sotilaallisen kriisinhallinnan osallistumista suunnaten aiempaa enemmän voimavaroja siviilitukeen Afganistanille. Suomi on rahoittanut Afganistanin armeijan ylläpitoon ja varustamiseen keskittyvän operaatorahaston toimintaa vuodesta 2007 alkaen (vuonna 2010 600 000 eurolla, vuonna 2011 tuki pysyy vähintään vuoden 2010 tasolla). Ko. rahaston alaisuuteen perustetaan sotilaiden lukutaidon vahvistamiseen keskittynyt erillisrahasto, jonka rahoittamiseen Suomi on varautunut 100 000 eurolla vuonna 2011. Lisäksi Suomi on rahoittanut Naton kumppanimaihin kohdennettua puolustushallinnon hyvän hallinnon ja korruption vähentämisen rauhankumppanuusrahastoa vuosina 2008 ja 2010 (vuonna 2010 25 000 eurolla). Osa rahaston toiminnasta suuntautuu Afganistaniin. Tuen suuntaamista tarkoituksenmukaisten vapaaehtoisrahastojen kautta on tarkoitus jatkaa ja mahdollisuuksien mukaan edelleen vahvistaa. Tukitoimet vahvistavat osaltaan Suomen kokonaisvaltaista panosta Afganistanin vakauttamiseksi.

Vuonna 2012 sotilaallisen kriisinhallinnan kokonaiskustannusten Afganistanissa arvioidaan olevan yhteensä noin 36 miljoonaa euroa, josta ulkoministeriön pääluokasta 20,8 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokasta 15 miljoonaa euroa.

## **5.2 Kehitysrahoitus**

Afganistan on ollut Suomen kehitysavun kohde jo vuodesta 2002 lähtien. Suomi on sitoutunut Afganistanin pitkäaikaiseen tukemiseen mm. Lontoossa vuonna 2006, Pariisissa vuonna 2008, Haagissa vuonna 2009 ja Kabulissa vuonna 2010 järjestetyissä laajoissa Afganistania käsittelevissä kansainvälisissä ministerikokouksissa. Vuonna 2010 Afganistaniin suunnattiin 11 miljoonaa euroa maakohtaista kehitysapua, ja vuonna 2011 kehitysavun määrä on 12 miljoonaa euroa. Näiden lisäksi ODA-kelpoista rahoitusta on suunnattu Afganistaniin hieman alle 10 miljoonaa euroa vuodessa humanitaarisen- ja kansalaisjärjestötuen sekä siviilikriisinhallintarahoituksen muodossa. Suomen keskeiset painopisteet ovat olleet hyvän hallinnon tukeminen ja maaseudun ja elinkeinojen kehittäminen. Tasa-arvo- ja ihmisoikeusasiat on huomioitu kaikessa Suomen toiminnassa.

Suomen kehitysapu on pääosin kanavoitu kansainvälisten toimijoiden, kuten Maailmanpankin ja YK:n operatiivisten järjestöjen kautta. Näin on parhaiten varmistettu avun perillemeno, tuloksellisuus ja tehokkuus sekä vältetty korruptiota. Suomen avusta noin neljännes on pyritty suuntaamaan Pohjois-Afganistaniin PRT Mazar-e-Sharifiin, jossa myös suomalaiset rauhan- turvaajat toimivat yhdessä ruotsalaisten kanssa.

Suomen Afganistan-tuen painoutuessa jatkossa yhä enemmän kehitys- ja siviilitoimintoihin, Afganistaniin suunnattavaa kehitysapua nostetaan asteittain tällä hallituskaudella.

Ulkoasiainministeriön vuoden 2011 TTS:n mukaisesti Amerikan ja Aasian osaston hallinnoima Afganistaniin suuntautuva varsinainen kehitysapu kasvaa seuraavasti: 12 miljoonaa euroa vuonna 2011, 14 miljoonaa euroa vuonna 2012, 16.5 miljoonaa euroa vuonna 2013, 20 miljoonaa euroa vuonna 2014 ja 20 miljoonaa euroa vuonna 2015. Tämän varsinaisen kehitys- avun lisäksi humanitaarinen apu ja tuki kansalaisjärjestöille sekä ODA-kelpoiseksi laskettava siviilikriisinhallinnan rahoitus on ollut vuositasolla noin 10 miljoonaa euroa. Tämä rahoitus jatkuu tulevana vuosina vähintään nykytasolla, olosuhteista riippuen.

Suomi sitoutuu pitkäaikaiseen yhteistyöhän Afganistanin kanssa. Siksi maiden välille neuvotellaan maasopimus, jossa määritellään kummankin osapuolen oikeudet ja velvollisuudet.

Afganistanin hallituksen ja kansainvälisten toimijoiden kesken on sovittu, että kansainvälisellä avulla tuetaan yhdessä valmisteltuja Afganistanin omia kehitysohjelmia ja prioriteetteja. Vähintään puolet avusta suunnataan näillä näkymin Afganistanin budjetin kautta. Velvoitteen toimeenpanoa helpottaa se, että keskeiset kansainväliset rahastot toimivat osana Afganistanin budjettijärjestelmää.

Ottaen huomioon Afganistanin haastavan toimintaympäristön on muutoinkin tarkoituksenmukaista, että suuri osa Suomen avusta ohjataan myös vastaisuudessa Suomelle parhaiten sopivien YK:n ja Maailmanpankin rahastojen ja ohjelmien kautta. Tällaisia luotettavia rahastoja ovat esimerkiksi Maailmanpankin Afganistanin jälleenrakennusrahoitus ARTF (Afganistan Reconstruction Trust Fund). Tämän rinnalla tullaan hyödyntämään myös hyvää suomalaista asiantuntemusta kaikilla avun painopistealoilla, erityisesti hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien alalla sekä luonnonvarasektorilla.

Avun suuntaamisessa ja kasvavan avun kohdentamisessa huomioidaan Afganistanin kriittiset tarpeet sekä Suomen asettamat painopisteet seuraavasti:

1. Demokratian, hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteiden edistäminen muun muassa kehittämällä alue- ja paikallishallintoa
2. Ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymykset sekä koulutus, erityisesti tyttöjen koulunkäynnin turvaaminen
3. Afganistanin oman elinkeinotoiminnan ja osallistavan talouskasvun sekä Afganistanin luonnonvarojen kestävä käytön edellytysten parantaminen. Erityispainopisteenä Afganistanin parempi kyky hyödyntää ja valvoa omia luonnonvarojaan siten, että koko yhteiskunta hyötyy niistä.

Noin 25 % Suomen avusta suunnataan jatkossakin maan pohjoisosaan. Yhteistyötä ja koordinaatiota Ruotsin kanssa lisätään. Suomen aputoiminnan maan pohjoisosassa arvioidaan jatkuvan ainakin vuoden 2014 loppuun, minkä jälkeen avuntarve ja avun antamisen edellytykset maan pohjoisosassa verrattuna maan muihin osiin arvioidaan uudelleen.

Suomen lisääntyvä kehitysapu edellyttää myös, että avun valmistelua ja hallinnointia varten turvataan riittävät resurssit ulkoasiainministeriössä.

Lähivuosien kuluessa selvitetään mahdollisuuksia käynnistää Suomen ja Afganistanin kesken kehityspoliittisen ohjelman mukaisia kahdenvälisiä kehitysohjelmia. Kahdenvälisten ohjelmien käynnistyminen riippuu olennaisesti maan turvallisuustilanteen kehityksestä sekä turvallisuusvastuun siirron etenemisestä.

### **5.3 Siviilikriisinhallinnan panos**

EU-johtoinen siviilikriisinhallintaoperaatio EUPOL Afghanistan toimii poliisitoiminnan sekä oikeusvaltiokehityksen ja ihmisoikeuksien edistämiseksi. Tällä hetkellä operaatioon osallistuu 23 EU-maan lisäksi Kanada, Norja, Uusi-Seelanti sekä Kroatia. Operaation toiminta on vahvistunut ja yhteistyö ISAF-operaation kanssa kehittynyt myönteisesti. Operaatio on keskittynyt Afganistanin poliisi- ja syyttäjälaitoksen keskustason kehittämiseen sekä johtajakoulutukseen ja eräisiin erikoiskoulutuksen alueisiin. Kabulin lisäksi EUPOL toimii kymmenessä maakunnassa, joissa toteutetaan maakuntakeskusten poliisi- ja syyttäjälaitoksen tukiohjelmaa. Vahvimmat lähtökohdat toiminnalle ovat pohjoisessa Mazar-e-Sharifissa.

EUPOL on yksi tärkeä toimija Afganistanin viranomaisten oman toimintakyvyn ja omistajuiden edistämässä pitkäjänteisesti, ja operaation merkitystä on edelleen mahdollisuus vahvistaa. EU:n ulkoasiainneuvosto hyväksyi 14. marraskuuta 2011 periaatepäätöksen EUPOLin nykyisen mandaatin (2013 toukokuuhun asti) jatkamisesta vuoden 2014 loppuun saakka. Lisäksi neuvosto ilmaisi EU:n sitoutumisen Afganistanin poliisiin ja oikeusvaltioon vahvistamiseen myös vuoden 2014 jälkeen. Tarkemmat toimintavaihtoehdot EUPOLin kehittämiseksi määritellään kesään 2012 mennessä.

EUPOL Afghanistan on jatkossakin Suomelle siviilikriisinhallinnan prioriteetti. Suomen panos EUPOLiin on ollut vahva ja sitä on tarkoitus jatkaa sekä kehittää edelleen. Suomen lähettämien asiantuntijoiden määrä operaatiossa on viime aikoina ollut hieman yli 30. Suomalaisista asiantuntijoista poliiseja on hieman yli puolet, lisäksi operaatiossa toimii mm. suomalaisia rajavartiolaitoksen asiantuntijoita sekä ihmisoikeus- ja tasa-arvoasiantuntijoita. Naisten osuus suomalaisista asiantuntijoista on viidennes. Suomi on operaation suurimpien tukijoiden joukossa. Operaation johdossa on tällä hetkellä suomalainen. EUPOL Afghanistanin erittäin vaikea toimintaympäristö vaikuttaa turvallisuuteen ja henkilöstö- ja materiaalsiin edellytyksiin sekä niihin liittyviin kustannuksiin. Suomen ulkoministeri on korkea edustaja Catherine Ashtonille lähettämässään kirjeessä kiinnittänyt huomiota tarpeeseen kehittää EU:n käytäntöjä EUPOLin toimintojen tehostamiseksi.

EUPOLin lisäksi Suomi on lähettänyt siviiliasiantuntijan EU:n erityisedustajan toimistoon, Naton siviiliedustajan toimistoon Kabulissa sekä Saksan siviiliedustajan toimistoon Pohjois-Afganistanissa. Suomi ylläpitää jatkossakin osallistumistaan keskeisiin kansainvälisiin toimiin siviiliresursein.

### **5.4 Taloussuhteet**

Afganistanin ja Pakistanin taloudellinen potentiaali on merkittävä. Talouden kehitys monipuolisella ja kestäväällä tavalla on tärkeää molempien maiden ja koko alueen tulevaisuudelle. Talouden vahvistuminen avaa myös uusia toimintamahdollisuuksia Suomelle. Tulevaisuudessa alueen turvallisuustilanteen parantuessa on tarkoituksenmukaista vahvistaa Suomen ja alueen maiden välisiä kauppasuhteita tuntuvasti nykyisestäään. Sitä ennen on mahdollista harkita kei-

noja tukea Afganistanin viennin perusedellytysten luomista, mm. tukemalla elinkeinotoimintaa, pienyrityttöjyys mukaan luettuna.

### **5.5 Suomen osallistuminen kansainväliseen ja alueelliseen toimintaan**

Suomi osallistuu kansainvälisen Afganistan-kontaktiryhmän toimintaan, jonka tarkoituksena on yhdessä Afganistanin hallituksen edustajien kanssa valmistella Afganistanin tulevaisuutta tukevia toimenpiteitä. Kontaktiryhmä kokoontuu noin kolme kertaa vuodessa, tarvittaessa useamminkin. Kontaktiryhmän työtä tukee neljä alatyöryhmää, jotka pohtivat mm. pitkäaikaista sitoutumista, transitiota, sovintoprosessia ja re-integraatiota. Kontaktiryhmään osallistuminen tarjoaa Suomelle hyvän mahdollisuuden osallistua Afganistania koskevaan kansainväliseen keskusteluun ja saada tietoa kehityksen suunnasta.

Kehitys Afganistanissa ja Pakistanissa kytkeytyy toisiinsa, ja maiden keskinäisriippuvuus on huomattava. Tästä lähtökohdasta on tärkeää, että Suomi tukee Pakistanin vakautta ja erityisesti sen rajaseutujen kehitystä. Parhaiten tilanteeseen voidaan vaikuttaa kehitysyhteistyön keinoin. Tämä tukee myös Afganistanin vakauttamista. Vuonna 2010 Suomi liittyi 5,6 miljoonalla eurolla Maailmanpankin hallinnoimaan raja-alueiden jälleenrakennusrahaan, jonka tarkoituksena on tukea sosioekonomiselta kehitykseltään erityisen heikossa asemassa olevia alueita Pakistanissa lähellä Afganistanin rajaa. Suomi on rahaston viidenneksi suurin rahoittaja. Toisena tärkeänä keinona ovat kauppapoliittiset toimet, joissa Suomi on mukana EU:n jäsenenä. EU:n tarkoituksena on antaa tullihelpotuksia Pakistanista tuleville tuotteille ja vahvistaa sitä kautta Pakistanin talouden edellytyksiä. Samanaikaisesti tuen rinnalla Suomen ja EU:n tulee edellyttää, että Pakistan kantaa vastuunsa ääri liikkeen toiminnan rajoittamisessa ja alueellisen kehityksen ja turvallisuuden parantamisessa.

Afganistanin ja Pakistanin väliset kauppasopimusneuvottelut (Afghanistan-Pakistan Transit Trade Agreement) saatiin vuonna 2010 päätökseen, mutta implementointi on vielä kesken. Yhteistyöllä tavoitellaan muun muassa ulkomaankaupan kannalta välttämättömien kulkuyhteyksien avaamista sekä energia- ja vesihuollon turvaamista. Afganistanin tuotteiden saaminen maailmanmarkkinoille toisi sille kipeästi tarvittavia vientituloja. Afganistanista löydettyjen merkittävien luonnonvarojen järkevä hyödyntäminen voi olennaisesti vaikuttaa maan kehitykseen.

Afganistanin naapurimaiden ja alueen maiden kanssa harjoittama alueellinen yhteistyö on lisääntymässä, ja Turkilla on tämän yhteistyön edistäjänä keskeinen rooli. Kyseessä on haasteellinen, mutta alueen vakauden ja hyvinvoinnin kannalta erittäin tärkeä hanke. Suomi tarkastelee jatkossa mahdollisuuksiaan tukea ja edistää tätä yhteistyötä.

## **6 Suomen kansallisten toimien koordinaointi**

Suomen toimintojen koordinaatioon on kiinnitetty ennestään paljon huomiota, ja hallinnonalojen välinen yhteistyö on tiivistä. Tämän selonteon toimeenpanoa koordinoidaan jo olemassa olevassa ulkoasiainministeriön johdolla toimivassa hallintojenvälisessä työryhmässä.

## **7 Sotilaallisen kriisinhallinnan jatkokehitys**

Suomen 195 sotilaan ISAF-joukkoja vähennetään vuonna 2012 toteuttamalla vuonna 2010 päätetyn 50 sotilaan lisäjoukon kotiuttaminen. Sotilaallisen kriisinhallinnan painopiste siirtyy vähitellen sotilaallisesta kriisinhallinnasta kehitysyhteistyöhön, siviilikriisinhallintaan ja kou-

lutukseen. Suomen tukea Afganistanin turvallisuusjoukkojen koulutukseen pyritään edelleen vahvistamaan.

Suomi suhtautuu myönteisesti mahdolliseen Naton suunnittelemaan, koulutustoimintaan keskittyvään ISAF:n seuraajamission, ja tarkastelee myöhemmässä vaiheessa mahdollista osallistumistaan missioon.