

14.12.2007

## SELVITYS SUOMEN TUESTA AFGANISTANIN VAKAUTTAMISELLE

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

Afganistan tarvitsee kansainvälisen yhteisön pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista tukea, joka käsittää maan vakauttamiseen sekä jälleenrakentamiseen liittyviä toimia. Vähitellen Afganistanin tulee ottaa enemmän vastuuta omasta kehityksestään ja keskipitkällä aikavälillä maalla tulee olla kyky huolehtia sekä ulkoisesta että sisäisestä turvallisuudestaan. Vain näin voidaan edistää kestävä kehitystä ja talouskasvua. Kriisinhallinta ja turvallisuussektorin uudistaminen kytkeytyvät olennaisesti ihmisoikeuksien kunnioitukseen, oikeusvaltion vahvistamiseen, toimivan hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kehittämiseen. Afganistanin kehityssuunnitelmilla on keskeinen merkitys poliittisen järjestelmän vakiintumiselle ja maan turvallisuudelle. Demokraattisten instituutioiden ja monipuoluejärjestelmän tukeminen on keskeistä. Vain kokonaisvaltainen kehitys luo edellytykset kansainvälisten kriisinhallintajoukkojen poistumiselle Afganistanista.

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

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

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

kolmen vuoden aikana 2 miljoonaa euroa, mm. Quick Impact -projekteihin ja turvallisuussektorin infrastruktuuri- ja koulutushankkeisiin.

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

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

Suomi osallistuu merkittävällä panoksella Afganistanin poliisitoimen ja rikosoikeusjärjestelmän kehittämistä tukevaan EU:n EUPOL-poliisioperaatioon (*EU Police Mission in Afghanistan*). Suomi on tukenut operaation yhteisiä kuluja 327 000 eurolla ja antanut 500 000 euron lisärahoituksen operaation turvallisuuden parantamiseksi. Mahdollisuuksia lisätä operaatioon osallistumista selvitetään. Suomi pitää tärkeänä riittävän ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymysten asiantuntemuksen varmistamista ja on lähettänyt alan asiantuntijan EU:n erityisedustajan toimistoon Kabuliin. Suomi osallistuu Nato-Venäjä -neuvoston huumeiden vastaiseen koulutushankkeeseen poliisikouluttajilla. Suomi osallistuu myös Afganistanin rajavalvontakapasiteetin tehostamiseen Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) kautta ja on antanut 580 000 euroa kahteen ETYJin projektiin Afganistanin naapurimaan Tadžikistanin rajahallinnon tehostamiseksi. Suomi tutkii mahdollisuutta tukea Afganistanin hallintoa tarjoamalla koulutusta johtaville virkamiehille.

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

Suomi on tukenut Afganistania kehitysyhteistyö- ja humanitaarisin varoin viiden vuoden ajan. Suomen kehitysyhteistyö Afganistanissa on suunnattu kahdelle pääsektorille: 1) hyvä hallinto, oikeusvaltio ja ihmisoikeudet erityispainopisteenä turvallisuussektorin kehittäminen ja 2) maaseutukehitys, erityispainopisteenä huumetuotantoa korvaavien elinkeinojen tukeminen. Suomen kehityspoliittisessa ohjelmassa määriteltyjen läpileikkaavien teemojen lisäksi Afganistanin jälleenrakennusavussa pyritään vahvistamaan maakunta- ja piirikuntatason toimintaedellytyksiä sekä haavoittuvien ryhmien huomioonottamista. Näille päätoimintasektoreille ohjataan valtaosa Suomen n. 10 miljoonan euron vuotuisesta avusta. Varat ohjataan kansainvälisten rahoituslaitosten, kuten Maailmanpankin sekä YK-järjestelmän kautta. Huma-

nitaarinen apu suunnataan kohteisiinsa YK:n pakolaisohjelman, YK:n lastenrahaston ja Maailman elintarvikeohjelman välityksellä.

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

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

## Suomi tukee Afganistanin vakauttamista

- Kehittämällä Suomen PRT-osallistumista, yhtenä vaihtoehtona PRT-johtovastuun vuorottelu.
- Osallistumalla ISAFin operatiivisiin ohjaus- ja yhteydenpitoryhmiin (OMLT), myös muiden koulutusmahdollisuuksien tarjoamista afgaaniviranomaisille selvitetään.
- Lisäämällä siviilitoimintoja PRT:n puitteissa, PRT:n toteuttamiin hankkeisiin annetaan kaksi miljoonaa euroa seuraavina kolmena vuotena.
- Selvittämällä mahdollisuuksia lisätä materiaalitukea osana Afganistanin armeijan koulutustukea.
- Tukemalla turvallisuusviranomaisten toimintaa Naton rahastojen kautta, kuten Afganistanin armeijalle (ANA) lahjoitetun materiaalin kuljetusrahastoa, rahastoa ANAn ammusvarastojen turvallisuuden parantamiseksi sekä ISAFin operaatioiden jälkeisen humanitaarisen avun rahastoa (POHRF).
- Selvittämällä mahdollisuuksia vahvistaa osallistumista EU:n poliisioperaatioon (EUPOL).
- Osallistumalla Nato-Venäjä -neuvoston huumeidenvastaiseen koulustoimintaan poliisikouluttajilla.
- Osallistumalla Afganistanin rajavalvontakapasiteetin tehostamiseen ETYJin kautta.
- Tutkimalla mahdollisuutta tarjota afgaaniviranomaisille koulutustukea siviilikriisinhallinnan puitteissa.
- Selvittämällä mahdollisuuksia osallistua Afganistanin siviili-ilmailusektorin kehittämiseen.
- Jatkamalla määrällisesti ja laadullisesti korkeatasoista kehitysyhteistyötä, erityisesti hyvän hallinnon kehittämistä ja huumetuotannolle vaihtoehtoisten elinkeinojen luomista.
- Lisäämällä humanitaarista apua YK-järjestöjen kautta sekä tukea kansalaisjärjestöjen kautta.
- Selvittämällä Suomen Kabulissa olevan edustuston korottamista suurlähettilään johtamaksi suurlähetystöksi.

# **AFGANISTANIN VAKAUTTAMISEN TUKEMINEN**

- 1. Johdanto**
- 2. Afganistanin tilanne**
- 3. Kriisinhallintaosallistumisen kehittäminen**
  - 3.1. Suomen osallistuminen ISAF-operaatioon**
  - 3.2. Siviilikriisinhallinnan vahvistaminen**
- 4. Turvallisuussektorin muu tuki**
  - 4.1. Materiaalituki ja rahastot**
  - 4.2. Puolustusmateriaalivientiin liittyvä menettely**
  - 4.3. Afganistanin ilmailusektorin kehittäminen**
- 5. Kehitysyhteistyö**
- 6. Kansalaisjärjestöt**
- 7. Humanitaarinen apu**
- 8. Suomen edustautuminen Afganistanissa**

## **1. Johdanto**

Afganistanin väliaikaishallinnon perustamista koskeva Bonnin sopimus allekirjoitettiin joulukuussa 2001. Vain muutamaa viikkoa myöhemmin YK antoi valtuutuksen kansainvälisten turvallisuusjoukkojen (ISAF, *International Security Assistance Force*) perustamiseen Afganistanin tilanteen vakauttamiseksi. Maaliskuussa 2002 Bonnin sopimuksen toimeenpanoa tukemaan perustettiin YK:n avustusmissio (UNAMA, *UN Assistance Mission in Afghanistan*). Kansainvälisen yhteisön tavoitteena on Afganistanin vakauttaminen, afgaanihallinnon tukeminen, oikeusvaltiokehityksen ja ihmisoikeuksien edistäminen, teknisen tuen tarjoaminen ja avustustehtävien koordinointi.

Helmikuussa 2006 allekirjoitettu *Afganistan Compact* -asiakirja sekä maan hallituksen valmisteleva Afganistanin väliaikainen kehitysstrategia (ANDS) toimivat pohjana Afganistanin ja kansainvälisen yhteisön yhteistyölle. Afganistan Compact korostaa Afganistanin omistajuutta ja johtajuutta. Yhteistyötä koordinoimaan on perustettu *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB).

Afgaanihallinnon oman kapasiteetin rakentaminen on UNAMAN tärkeimpiä painopisteitä. Henkilöstöä on noin 1000, joista n. 80 % on afgaaneja. Afganistanissa toimii lisäksi satoja kansalaisjärjestöjä, joiden keskinäinen koordinointi on usein varsin puutteellista.

Euroopan unioni on Afganistanissa keskeinen toimija. EU:n ja sen jäsenmaiden yhteinen osuus kansainvälisestä tuesta on noin 30 %. Jälleenrakennustuen lisäksi EU on merkittävä humanitaarisen avun antaja Afganistanissa ja sen lähialueilla. Kesällä 2007 maassa käynnistettiin Afganistanin poliisitoimen ja rikosoikeusjärjestelmän kehittämistä tukeva EU:n poliisioperaatio (*EUPOL Afghanistan*) sekä Euroopan komission Afganistanin oikeuslaitossektorin uudistamiseen tähtäävä ohjelma (*EC Justice Programme*). EU:n Afganistan-politiikka ja sen toiminta-alueet määriteltiin EU:n ja Afganistanin kumppanuutta koskeneessa yhteisdeklaraatiossa vuonna 2005. EU:n komission Afganistanin maastrategian 2007-2013 painopistealueita ovat maaseutukehitys, hyvä hallinto ja terveys.

## 2. Afganistanin tilanne

Vuoden 2001 tilanteeseen verrattuna Afganistanissa on tapahtunut monella sektorilla myönteistä kehitystä. Afganistanin talous on kääntynyt nousuun. Seuraaville viidelle vuodelle ennustetaan noin 8 % kasvua vuosittain. Bruttokansantuote per capita oli 180 US dollaria vuonna 2004, vuonna 2007 se on 355 dollaria. Talouskasvua edistävät parantunut infrastruktuuri, lisääntyvä ulkomaankauppa sekä kasvavat verotulot. Afganistanissa toimii keskuspankki, jolla on oma kansainvälisesti vaihdettava valuutta afghani. Esimerkiksi uusia teitä on rakennettu yli 7 400 kilometriä ja yli tuhat neliökilometriä on raivattu miinoista.

Kun vuonna 2004 vain 9 % kansalaisista sai perusterveydenhuoltoa, on vastaava luku tänään yli 80 %. Lapsikuolleisuus on vähentynyt 24 % eli yli 40 000 vauvaa enemmän saavuttaa ensimmäisen syntymäpäivänsä verrattuna taliban-hallinnon aikaan. Yli 70 % väestöstä on rokotettu poliota vastaan, näistä 7 miljoonaa on lapsia. Vuonna 2005 rokotettujen määrä oli vain 35 %. Lasten koulunkäynti on lisääntynyt, myös tyttöjen osalta, vaikka tältä osin onkin vielä paljon korjattavaa. Maassa on yli 5 miljoonaa koululaista, joista 1,5 miljoonaa on tyttöjä. Lukutaitoisten määrä on yli kaksinkertaistunut. Afganistanissa toimii 10 yliopistoa, kun vuonna 2001 oli toiminnassa vain yksi yliopisto. Yli 5 miljoonaa pakolaista on palannut maahan.

Lähitulevaisuuden suurin uhka Afganistanin vakaudelle on aseellisen toiminnan jatkuminen. Vastarintaryhmien, heimopäälliköiden ja rikollisjoukkojen toiminta vaikeuttaa edelleen keskushallinnon vahvistumista ja maan olojen normalisoitumista. Järjestäytyneen yhteiskunnan rakenteiden heikkous sekä päivittäinen väkivalta syövätkansalaisten uskoa keskushallintoon.

Yhdysvaltain johtaman sotilasliittouman ja afgaaniviranomaisten julkaisemien tietojen perusteella tänä vuonna Afganistanin vastarintatoimintaan liittyvät väkivaltaisuuudet ovat marraskuun puoleen väliin tullessa vaatineet 5 700 kuollutta, joista arviolta 4 100 on ollut talibaneja. UNAMAN laskelmien mukaan siviiliuhrien määrä on kuluneena vuonna noussut 1 200:een. Afganistanin turvallisuusjoukoista (armeija ja poliisi) on itsemurhaiskuissa ja taisteluissa menehtynyt arviolta 600 henkeä sekä kansainvälisistä turvallisuusjoukoista noin 250. UNAMA huomauttaa lukujensa olevan hyvin viitteellisiä. Talvikaudeksi taistelujen odotetaan hiljenevän. Talven tulo ei oleelli-

sesti kuitenkin vähennä terrori-iskuja. Keväällä vastarinnan odotetaan kiihtyvän jälleen.

Siviiliuhrit johtuvat pääosin talibanin väkivaltaisuuksista, kuten itsemurhaiskuista ja tienvarsipommeista. Myös kansainvälisiä joukkoja on syytetty siviiliuhreista. Kysymys on vakava haaste ISAFin julkisuuskuvalle niin Afganistanissa kuin myös useissa joukkoja luovuttavissa maissa. ISAF on osaltaan tehostanut toimintaa siviiliuhrien välttämiseksi.

Taliban-liikkeen vastarinnan arvioidaan jatkossakin keskittyvän maan etelä- ja itäosiin. Pohjoisilla alueilla talibanin vaikutus on ollut vähäisempää. Kansainvälisen näkyvyyden saamiseksi ja Afganistanin hallinnon horjuttamiseksi talibanit pyrkivät tehostamaan iskujaan erityisesti Kabulissa. Taliban-liike kiihdyttäneen toimintaansa myös Länsi-Afganistanissa pyrkiessään hajottamaan Afganistanin asevoimien ja ISAF-joukkojen voimia. Toiminta saanee entistä enemmän terrorismin piirteitä. Valtaosa terrorismista on suunnattu maan turvallisuusviranomaisia vastaan. Talibanin rivit ovat jakautuneet al-Qaida kriittiseen enemmistöön ja al-Qaida myönteiseen vähemmistöön.

Taliban rahoittaa vastarintaansa maan eteläosissa räjähdysmäisesti kasvaneen huumetuotannon avulla. YK:n huume- ja kriminaalipoliittisen viraston (UNODC) mukaan unikonviljely on saavuttanut vuonna 2007 uuden ennätyksen Afganistanissa. Oopiumia tuotettiin 34 % edellisvuotta enemmän eli kaikkiaan 8 200 tonnia. Afganistan tuottaa 93 % maailman opiaateista. Huumetalouden arvon Afganistanin BKT:stä on arvioitu olevan yli kolmasosa ja suhdeluku kasvaa jatkuvasti. Noin puolet oopiumista salakuljetetaan rajan yli Pakistanin kautta. Pohjoisten maakuntien tuotanto on laskenut selvästi, kun taas eteläisten tuotanto on kasvanut. Väkivalta ja huumetuotanto kytkeytyvät yhteen. Välittäjät ostavat talibanilta tai muilta aseellisilta ryhmittymiltä turvallisuuspalveluja. Kansainvälisen koalition tappioista noin 2/3 on tapahtunut Helmandin ja Kandaharin maakunnissa, joissa tuotetaan 2/3 oopiumista. Oopiumin tuotannon vastaisiin toimiin on Afganistanissa käytetty jo yli 2 miljardia dollaria. Mittavasta rahallisesta panoksesta huolimatta vastatoimet eivät ole tehonneet toivotulla tavalla. Korruptio vaikeuttaa huumeidenvastaista taistelua. Tarvitaan mm. mittavampia viljelysten hävittämisiä, kannustimia viranomaisille, informaatiokampanjoita, vaihtoehtoisia elinkeinoja unikonviljelystä luopujille sekä laillisten tuotteiden markkinoillepääsyn edistämistä.

Uusi perustuslaki hyväksyttiin tammikuussa 2004. Afganistanissa pidettiin 9.10.2004 ensimmäiset vapaat presidentinvaalit, joissa valituksi tuli pataaniheimoon kuuluva Abdul Hamid Karzai 55 %:n äänisaaliilla. Vaaleja luonnehdittiin olosuhteet huomioon ottaen onnistuneiksi eikä karkeita väärinkäytöksiä havaittu. Presidentti joutuu tasapainottelemaan monien eri intressiryhmien ristipaineessa ja hänen vaikutusmahdollisuuksiaan pidetään rajallisina.

Presidentti Karzain kritiikkiä saanut toimintastrategia tuoda vastustajiaan ja alueellisia mahtimiehiä mukaan politiikkaan on yhtäältä sitonut Karzain hallinnon käsiä, mutta toisaalta näyttää hiljalleen tuottaneen myös myönteisiä tuloksia. Karzai on onnistunut kasvattamaan keskushallinnon vaikutusvaltaa maakunnissa nimittämällä uudistusmielisiä kuvernöörejä. Sotapäälliköt näyttävät tiedostavan, että ainoa tapa vastustaa Karzaita olisivat sotilaalliset toimet, jotka ajaisivat sotapäälliköt entistä epäedullisempaan asemaan.

Parlamentti valittiin 18.9.2005. Kaksikamarisen parlamentin alahuoneessa (*Wolesi Jirga*) on 249 edustajaa ja ylähuoneessa (*Meshrano Jirga*) 102 edustajaa. Parlamentti on tarjonnut vaikutuskanavan myös Karzain merkittävimmille vastustajille vähentäen näin tarvetta ja oikeutusta vastarintaan politiikan ulkopuolella. Afganistanin parlamentti on muihin islamilaisiin maihin verrattuna varsin tasa-arvoinen, sillä naiskansanedustajia on 27,3 % eli 68 edustajaa. Osin tämä johtuu laissa säädetystä 25 %:n naiskiintiöstä.

Parlamentin toimintaan liittyy paljon haasteita. Puoluetoiminta on kehittymätöntä. Puolueita on useita kymmeniä, mutta ne ovat heikosti organisoituneita. Kansanedustajat ovat nimellisesti itsenäisiä, mutta tosiasiasa edustavat erilaisia intressiryhmiä. Huomattavalla osalla kansanedustajista on yhteyksiä sotapäälliköihin. Kansanedustajien koulutustaso on alhainen.

Afganistanin sisäpolitiikassa on vireämässä uusi vaihe, kun syksyn 2005 parlamenttivaalien jälkeiseen tilanteeseen haetaan muutosta. Pohjoisen vanhat sotilaskomentajat julkistivat huhtikuun alussa uuden poliittisen koalition (UNF, *United National Front, Jabha-i Motahed Mili*), jota johtaa entinen presidentti Burhanuddin Rabbani. Koalitioon ovat liittyneet merkittävimmät poliitikot ja vanhat komentajat tadzikkien Jamiat-puolueesta ja uzbekkien Jumbeshista. Liikkeeseen on liittynyt myös hallituksen jäseniä, mm. energiaministeri Ismail Khan ja ensimmäinen varapresidentti Zia Masood. Myös parlamentin puhemies Qanooni on ilmoittanut kuuluvansa ryhmään. Tavoitteena on mm. presidentin vallan vähentäminen ja parlamentin vallan lisääminen. Hallituksen tulisi nauttia parlamentin luottamusta ja parlamentin tulisi valita pääministeri, jolla olisi laajat valtuudet.

Keskushallinto koostuu presidentistä, kahdesta varapresidentistä, yhdestä "vanhemmasta ministeristä" ja 25 ministeristä. Heidän ei tarvitse nauttia parlamentin luottamusta. Keskushallinnon vaikutusvalta on paikoitellen hyvin rajallista Kabulin ulkopuolella. Presidentti nimittää 34 maakunnan kuvernöörit, jotka joutuvat usein toimimaan vailla keskushallinnon materiaalista ja taloudellista tukea.

Ulkoministeri Spantan asema on ollut epäselvä usean kuukauden ajan. Yhdessä pakolaisasioista vastanneen ministerin kanssa Spanta sai parlamentilta epäluottamuslauseen heikosti hoidetun pakolaistilanteen vuoksi, mutta presidentti kieltäytyi erottamasta häntä muutoseikkoihin vedoten. Hänen kohtalonsa on viety korkeimman oikeuden harkittavaksi.

Korkeiden virkamiesten nimityskäytäntöä ei ole saatu läpinäkyväksi. Kaikki aluehallintoa koskevat asiat on siirretty presidentin toimiston alaisuuteen. Afganistanin jälleenrakennustyötä raamittavan *Afghanistan Compact* -asiakirjan mukaan korkeissa virkanimityksissä tulisi ottaa käyttöön nimityksiä valmisteleva lautakunta (*Special Advisory Board for Senior Appointments*). Presidentti Karzai julkisti lautakunnan syksyllä 2006, mutta hän ei ole allekirjoittanut sen työtä sääteleviä asiakirjoja. Sen sijaan Karzai perusti uuden viraston korkeiden virkamiesten nimittämiseksi. Uuden viraston johtaja Popal kuuluu samaan pataaniheimoon kuin presidentti. Karzain tavoitteena voi olla asemansa vahvistaminen vuoden 2009 presidentinvaaleja varten.

Toukokuussa 2007 parlamentti hyväksyi julkilausuman, jonka mukaan hallituksen tulisi pyrkiä dialogiin halukkaiden talibanien kanssa. Uudistunut korkein oikeus ja valtion syyttäjänvirasto ovat ryhtyneet vastustamaan julkishallinnossa rehottavaa korruptiota.



### 3. Kriisinhallintaosallistumisen kehittäminen

#### 3.1. Suomen osallistuminen ISAF-operaatioon

ISAF-operaatio toimii YK:n peruskirjan VII luvun mukaisin valtuuksin ja sen edellyttään toimivan kaikin tarvittavin keinoin tehtävänsä täyttämiseksi. Operaation tehtävänä on Afganistanin keskushallinnon ja turvallisuussektorin (armeijan ja poliisivoimien) kehittäminen ja tukeminen sekä turvallisen toimintaympäristön luominen avustus- ja jälleenrakennustoiminnalle.

Nato otti johtovastuun ISAF-operaatiosta vuonna 2003. Samana vuonna YK:n turvallisuusneuvosto laajensi ISAFin mandaatin kattamaan koko Afganistanin alueen. Operaation laajentumisen viimeinen vaihe toimeenpantiin lokakuussa 2006, jolloin myös itäinen Afganistan siirtyi ISAFin komentoon Yhdysvaltain johtamalta koalitiolta.

Naton ISAF-operaatio on erillään ja erilainen Yhdysvaltain johtamasta OEF-operaatiosta (*Operation Enduring Freedom*). ISAFin tehtävät liittyvät vakauden ja turvallisuuden luomiseen, kun taas Yhdysvaltain johtama koalitio keskittyy terrorisminvastaiseen toimintaan. Myös OEF toimii YK:n turvallisuusneuvoston mandaatilla.

ISAFin toiminta on jaettu viiteen komentoalueeseen. Alueelliset jälleenrakennusryhmät ovat ISAF-operaation keskeinen toimintamuoto. PRT-ryhmiä on tällä hetkellä 25. ISAFiin osallistuu 39 maata ja sen vahvuus on noin 46 000. Naton ulkopuolisia osanottajamaita on 13. Kokonaisvahvuudesta noin puolet tulee EU:n jäsenmaista. ISAF on laajin YK:n valtuuttama kansainvälinen rauhanturvaoperaatio. Suurimpia osallistujamaita ovat Yhdysvallat (16 000), Iso-Britannia (8 500), Saksa (2 800), Kanada (3 300), Italia (2 500) Hollanti (1 900), Turkki (1 200) sekä Puola (1 100). Useimmilla näistä maista on joukkoja Etelä- ja Itä-Afganistanissa ja ne osallistuvat ISAF-operaation lisäksi myös OEF-joukkojen toimintaan.

ISAF on vaativin Naton toimeenpanema operaatio. Sen merkittävimmät suorituskykypuutteet koskevat kuljetushelikoptereita, Afganistanin eteläosien maavoimien joukkoja ja OMLT-ryhmiä. Nato sopi puolustusministerikokouksessaan Noordwijkissa 24.-25.10.2007 kattavan Afganistania koskevan poliittis-sotilaallisen strategiapaperin työstämisestä.

Suomi on osallistunut ISAF-operaatioon vuodesta 2002 lähtien. Operaatiossa toimii noin sata suomalaista sotilasta sekä turvallisuussektorin kehittämiseen erikoistunut neljän hengen siviiliasiantuntijaryhmä (kaksi poliisiyhteyshenkilöä, kehitysyhteistyöneuvonantaja ja poliittinen yhteyshenkilö). Kesällä 2007 Suomen osallistuminen keskitettiin Ruotsin johtamaan PRT:hen Mazar-i-Sharifiin. Keskittämisehdon katsottiin lisäävän toiminnan vaikuttavuutta ja helpottavan suomalaisen joukon huoltoa. Keskittämisestä saatavien kokemusten arvioitiin myös luovan edellytyksiä harkita Suomen mahdollisuuksia ottaa PRT-johtovastuu myöhemmin.

Saksan johtamalla pohjoisella komentoalueella (*Regional Command North*) toimivat Suomi, Ruotsi ja Norja. Ruotsilla on neljä maakuntaa käsittävässä Mazar-i-Sharifin PRT:ssä 340 sotilasta ja mahdollisuus nostaa nykyistä vahvuuttaan 600:een tilanteen niin edellyttäessä. Norjan kokonaisvahvuus Afganistanissa on n. 500 ja sillä on johtovaltiotehtävä Mazar-i-Sharifia pienemmässä Maimanan PRT:ssä, jossa palvelee n. 100 norjalaista ja 80 latvialaista. Suomen tarkoituksena on valmistella yhdessä Nor-

jan ja Ruotsin kanssa konkreettisia ehdotuksia kriinhallinnan yhteistyön tiivistämisestä Afganistanissa. Tanska toimii pääosin Etelä-Afganistanin alueella ja sen kokonaisvahvuus on 450. Tanska on ensi vuoden alussa lisäämässä osallistumistaan 200 sotilaalla.

Maan pohjoisosien turvallisuustilanne on ollut etelää parempi. Pohjoisen alueen vakautta heikentävät niin paikalliset rikollisjoukot kuin myös heimojohtajat, joiden keskinäinen valtataistelu ja osallisuus huumekauppaan muodostavat uhkan keskushallinnolle sekä kansainvälisille joukoille. Keskushallinnon ja kansainvälisten joukkojen otteen tiivistyessä vastarintaa toteutetaan epätavanomaisin sodankäynnin keinoin. Terrorismi, itsemurhaiskut, tienvarsipommit ja perinteiset miinat ovat lisääntyneet myös siellä. Myös Suomen joukot ovat joutuneet kohtaamaan näitä uhkia ja Suomi on menettänyt yhden rauhanturvaajan. Epätavanomaisia uhkia pyritään ennakoimaan mahdollisimman hyvin teknisillä välineillä, ajantasaisella tilannekuvalla ja uhkatason arvioinnilla. Sen mukaan annetaan joukkojen liikkumisrajoitukset, tehtävät ja suojautumismääräykset. Pohjoisessa on alueen laajuuteen nähden vähän joukkoja ja toimintaa joudutaan toteuttamaan myös suhteellisen pienillä itsenäisesti toimivilla ryhmillä. Ottaen huomioon laaja toiminta-alue saattaa tuen ja lisäresurssien saaminen tietyissä tapauksissa kestää kauan.

Ainoastaan kansallisen hallinnon ja turvallisuusviranomaisten riittävä toimintakyky luo edellytykset kansainvälisen yhteisön kriinhallintajoukkojen poistumiselle ja afgaanien omistajuuden vahvistamiselle. Afganistanin turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn kehittämiseen osallistuvat käytännössä kaikki maassa toimivat kansainväliset järjestöt. Yhdysvaltain panos on erittäin merkittävä ja myös useat eurooppalaiset maat osallistuvat toimintaan huomattavilla panoksilla. Nato on sopinut Afganistanin kanssa vuonna 2006 allekirjoittamassaan yhteistyöohjelmassa (*Framework for Enduring Cooperation in Partnership*), että se tukee maan puolustusreformia, puolustusinstituutioiden rakentamista sekä turvallisuussektorin kehittämistä.

Afganistanin kansallisen armeijan (ANA, *Afghan National Army*) kehittämistä tuetaan Naton puitteissa etenkin operatiivisten ohjaus- ja yhteydenpitoryhmien (OMLT) toiminnalla, johon kaikki ISAF-operaatioon osallistuvat maat voivat osallistua. OMLT-ryhmät ovat yksi ISAFin kriittisistä puutealueista. Nato on arvioinut nykyisen 30 000 vahvuisen ANAn tarvitsevan kouluttajikseen 49 OMLT-ryhmää. Ryhmiä on käytettävissä kuitenkin vain 23 ja niiden tarve nousee koko ajan ANA-pataljoonia koulutettaessa. Heinäkuuhun 2008 mennessä OMLT-ryhmiä arvioidaan tarvittavan jo 103. ANAn tavoitevahvuus, noin 70 000 sotilasta, on tarkoitus saavuttaa vuosina 2009-2010.

OMLT-ryhmien vahvuus on n. 20 sotilasta ja ne tukevat ja kouluttavat ANAn henkilöstöä sen organisaation kaikilla tasoilla. Tavoitteena on tukea ANAn kehitystä siten, että se pystyy itsenäisesti suunnittelemaan ja toteuttamaan toimintaansa. Koulutus- ja mentorointifunktion ohella OMLT-ryhmillä on myös koordinaatiofunktio ISAFin ja ANAn välillä. Ryhmät voivat olla monikansallisia (esim. Norja, Ruotsi, Slovenia) tai kansallisia (esim. Yhdysvallat, Kanada, Saksa, Puola, Alankomaat, Iso-Britannia). Toimintaa ollaan kehittämässä entistä monikansallisempaan suuntaan. OMLT-henkilöstön tulee sitoutua tehtäväänsä vähintään 6 kuukaudeksi, jotta voidaan varmistaa riittävän kiinteän yhteistoimintasuhteen muodostuminen koulutettaviin joukkoihin. OMLT-ryhmiin osallistuminen on mahdollista eri tasoilla: ANAn komppania- /pataljoonataso lisäksi myös armeijakunta-/prikaatitasolla.

Eduskunnalle 1.11.2007 annetun sotilaallista kriisinhallintaa käsitelleen selonteon mukaisesti Suomi valmistautuu osallistumaan ISAFin OMLT-toimintaan. Mahdollisuuksia OMLT-yhteistoimintaan Saksan, Ruotsin ja Norjan kanssa selvitetään tarkoituksena käynnistää toiminta vuoden 2008 aikana. OMLT-toiminta merkitsee tässä vaiheessa noin 10 hengen lisäystä Suomen ISAF-osallistumiseen.

Suomi selvittää myös PRT-osallistumisen vahvistamista. Yhtenä vaihtoehtona on toiminnan laajentaminen PRT-johtovastuun suuntaan. PRT on mahdollista muodostaa joko kansalliselta tai monikansalliselta pohjalta. Johtovaltion tehtävän hoitaminen edellyttää riittävän sotilashenkilöstön ohella myös riittävän laajan siviiliasiantuntemuksen kohdentamista PRT-toimintaan. Lisäksi on varauduttava asettamaan tarvittava määrä henkilöstöä ISAFin esikuntaan ja alueelliseen johtoesikuntaan. Johtovaltiolla on keskeinen vastuu PRT:n huolto- ja tukitoiminnoista. Afganistanin olosuhteista johtuen ilmakuljetuskyvyn merkitys korostuu koskien sekä kuljetuksia operaatioalueelle että taktisia kuljetuksia Kabulista omalle toimialueelle ja kuljetuksia toimialueen sisällä. Johtovaltiot käyttävät yleensä joko omaa lentokone- ja helikopterikalustoaan tai ostavat kuljetuspalveluja muilta. Ostopalvelujen saatavuus ja aikataulujen epävarmuus olisivat päivittäistä toimintaa haittaavia tekijöitä.

Mahdollinen PRT-johtovastuun ottaminen vaatii lisäselvityksiä ja edellyttäisi merkittäviä lisäresursseja. Suomi on käynnistänyt keskustelut yhteistyökumppaneidensa kanssa mahdollisesta PRT-johtovaltioitehtävästä, esim. johtovastuun vuorotte- lusta Ruotsin kanssa tai PRT-osallistumisensa vahvistamisesta muilla tavoin. Keskustelua käydään myös alueellisten neuvonantotiimien (PAT, *Provincial Advisory Team*) muodostamisesta PRT:n alaisuuteen.

Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan koordinaatiota ja synergiaa lisäämällä pyritään vahvistamaan toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuuden seuranta. Suomi pyrkii yhdessä Ruotsin kanssa vahvistamaan siviilitoimintoja Mazar-i-Sharifin PRT:ssä. Siviiliasiantuntijoiden määrän lisääminen heijastuu myös sotilaspuolen resursseihin: yhtä siviiliä kohden tarvitaan kaksi sotilashenkilöä, ajoneuvoja ja muuta logistiikkaa. Suomi on osallistunut PRT-toimintaan siviiliasiantuntijoilla vuodesta 2004 lähtien. Siviiliasiantuntijat ovat toteuttaneet pienimuotoisia rakennus- ja koulutushankkeita turvallisuussektorin ja paikallishallinnon tukemiseksi. Vuosina 2004-2007 rakennettiin ja korjattiin poliisiasemia, remontoitiin maakunnallisen tuomioistuimen tilat, kunnos- tettiin Maimanan vankilan työpaja sekä rakennettiin uusi paikallishallinnon rakennus. Lisäksi poliisille ja hallinnolle on hankittu varusteita sekä annettu poliisi- ja siviilihallinnon koulutusta. Afganistanin poliisille on lahjoitettu 17 rikostutkintalaukkuja ja poliiseja on koulutettu niiden käyttämisessä.

Suomen tarkoituksena on tehostaa PRT-toimintaa tukevaa kehitysyhteistyötä sekä ohjata osa siviiliprojektien varoista myös PRT:den alaisten MOT-ryhmien hankkeiden rahoitukseen. PRT:n toteuttamiin hankkeisiin annetaan seuraavan kolmen vuoden aikana 2 miljoonaa euroa, mm. Quick Impact -projekteihin ja turvallisuussektorin infrastruktuuri- ja koulutushankkeisiin.

Eduskunnalle annetun selonteon mukaisesti ISAF-osallistumisen suunnitellut vuotuiset kustannukset toiminnan nykytasolla vuodelle 2008 ovat 15 miljoonaa euroa. Määrärahalla katetaan noin 100 sotilaan osallistuminen. OMLT-toimintaan osallistumisen kustannukset ovat vuositasolla noin 3,25 miljoonaa euroa. Mahdollisesta PRT-osallistumisen muusta vahvistamisesta aiheutuviin kustannuksiin palataan yksityiskohtaisempien selvitysten jälkeen. PRT:n siviiliasiantuntijoiden

toimintaan Suomi on osoittanut vuositasolla kehitysyhteistyövaroja noin 500 000 euroa. Sisäasiainministeriön rekrytoimien siviiliasiantuntijoiden henkilöstökulut maksetaan UM:n momentilta.

### 3.2. Siviilikriisinhallinnan vahvistaminen

Yksittäisten maiden mahdollisuudet tulokselliseen siviilikriisinhallintatoimintaan Afganistanin kaltaisessa vaativassa ympäristössä ovat rajalliset. Osallistuminen tulee kanavoida EU:n, YK:n tai muiden toimijoiden kautta. Järjestöt tarjoavat sopimus pohjan Afganistanin hallituksen kanssa sekä logistiikan ja turvallisuusjärjestelyt. Operaatioissa ei ole kansallisia kiintiöitä, vaan suomalaiset ehdokkaat kilpailevat muiden maiden ehdokkaiden kanssa avoimista paikoista.

PRT-toiminnan puitteissa toteutettavien siviilitoimien lisäksi Suomi osallistuu merkittäväällä panoksella Afganistanissa kesäkuussa 2007 käynnistettyyn EU:n poliisioperaatioon (*EUPOL Afghanistan*). Operaatioissa on 10 suomalaista asiantuntijaa. Meneillään on operaation rakennusvaihe. Operaation on määrä kasvaa täyteen 205 hengen vahvuuteensa ensi vuoden maaliskuuhun mennessä. Suomi on tukenut 327 000 euron vapaaehtoisavustuksella operaation yhteisiä kuluja sekä 500 000 euron lisärahoituksella operaation turvallisuuden parantamista. Jatkossa selvitetään mahdollisuuksia lisätä operaatioon osallistumista.

EUPOLin tehtävänä on vahvistaa paikallisten viranomaisten vastuuta Afganistanin poliisitoimen kehittämisessä kansainvälisiä standardeja, oikeusvaltioperiaatetta ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Tavoitteena on tuoda lisäarvoa laaja-alaisemmalla lähestymistavalla sekä toiminnan ulottamisella myös maakuntiin. Operaatio on luonteeltaan neuvoa-antava, eikä sille kuulu toimeenpanevia tehtäviä. Operaatio toimii läheisessä yhteistyössä Afganistanin viranomaisten ja muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa. Tarkoitus on, että Naton ja EU:n välillä voitaisiin sopia EUPOLille annettavasta tuesta sekä tiedonvaihdossa että turvallisuuden ja logistiikan osalta. Toistaiseksi tuesta on sovittu kahdenvälisesti PRT-johtovaltioiden ja EUPOLin kesken.

Oikeuslaitos- ja syyttäjäsektori on jäänyt poliisisektorin uudistamiseen tähtäävän toiminnan varjoon. Tämä on aiheuttanut selvän epätasaisuuden oikeusvaltiosektorin kehittämisessä. Kaikki Afganistanin oikeuslaitosinstituutiot - korkein oikeus, oikeuskanslerin virasto ja oikeusministeriö - ovat välittömän uudistuksen tarpeessa. Euroopan komissio käynnisti kesällä 2007 oikeuslaitossektorin uudistamiseen tähtäävän ohjelman (*EC Justice Programme*), joka keskittyy kolmeen avainalueeseen: rekrytointi- ja palkkausjärjestelmien kehittämiseen, oikeussektorin palkkauksen tukemiseen ja YK:n kehitysohjelman UNDP:n hallinnoiman poliisien palkat maksavan poliisirahaston (LOTFA, *Law and Order Trust Fund for Afghanistan*) rahoittamiseen. Ohjelma pyrkii myös kehittämään oikeussektorin eettistä säännöstöä ja avustamaan uuden kansallisen oikeusavustusjärjestelmän kehittämisessä. Komissio on luvannut rahoittaa oikeusvaltiosektorin kehitystä 200 miljoonalla eurolla vuosina 2007-2010.

Suomi osallistuu Nato-Venäjä -neuvoston hankkeeseen, joka kouluttaa Afganistanin ja Keski-Aasian valtioiden viranomaisia Afganistanista tulevien huumeiden torjunnassa. Suomi on lähettänyt hankkeeseen poliisikouluttajia.

ETYJin pyrkimyksenä on avustaa Keski-Aasian maita ja Afganistania niiden välisen rajavalvonnan ja hallinnon kehittämisessä erityisesti kouluttamalla viranomaisia. ETYJin

Madridin ministerikokouksessa päätettiin tehostaa ETYJin tukea Afganistanille, joka on ETYJin kumppanimaa. Suomi tutkii mahdollisuuksia tukea ETYJin kautta Afganistanin rajavalvontakapasiteetin tehostamista.

Tadzhikistanissa työtetään parhaillaan ETYJin vuoden 2005 rajakonseptin pohjalta neljää rajavalvontahanketta. Suomi on antanut yhteensä 580 000 euroa kahteen ETYJin projektiin Tadzhikistanin rajahallinnon tehostamiseksi. Kirgistanissa työ on vasta varhaisessa suunnitteluvaiheessa.

Selvitettävänä on Afganistanin poliisi-syyttäjäyhteistyöhön painottuvan oikeusvaltio - koulutusohjelman toteuttaminen. Koulutuksen käytännön järjestelyistä vastaisi Kuopion kriisinhallintakeskus yhteistyössä suomalaisten viranomaistahojen kanssa. Koulutus perustuisi ns. mentorointiin, jossa afganistanilaisia poliisi- ja syyttäväviranomaisia perehdytettäisiin Suomessa hyviksi koettuihin viranomaiskäytäntöihin. Tavoitteena on, että koulutetut afganistanilaiset viranomaiset kouluttavat kansallisia viranomaisia tältä pohjalta. Kaavaillun siviiliosallistumisen kustannukset olisivat arviolta noin 2,25 miljoonaa euroa/vuosi, josta mahdollisen afgaaniviranomaisten siviilikriisinhallintakoulutuksen kustannukset vuositasolla arviolta 450 000 euroa.

Monivuotisen koulutusohjelman etuna on sen tehokkaampi vaikuttavuus suhteessa kertaluonteiseen koulutustapahtumaan. Yksilöityjä koulutustukipyynnöitä ja mahdollisia poliisialan materiaalipyynnöitä esitetään todennäköisesti lisää kun EU:n poliisioperaatio ja kansainvälistä poliisitoimintaa koordinoiva IPCB (*International Police Coordination Board*) saavat toimintansa vakiinnutettua.

## **4. Turvallisuussektorin muu tuki**

### **4.1. Materiaalituki ja rahastot**

Afganistanin turvallisuusviranomaisille suunnatun materiaalituen tarvetta on painotettu toistuvasti sekä YK:n että Naton puitteissa. Tätä kautta edesautetaan ANAn itsenäistä toimintakykyä, mikä on keskeinen edellytys kansainvälisen toiminnan onnistumiselle ja Afganistanin vakauttamiselle.

Afganistanin hallitus on ollut kiinnostunut ase- ja ampumatarvikeavusta maan poliisin, rajavartioston ja asevoimien käyttöön. Esillä on ollut myös Suomen jo käytöstä poistettujen rynnäkkökiväärien mahdollinen toimittaminen Afganistanin viranomaisille. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tekemän periaatepäätöksen mukaan Suomi voi tarjota muuta kuin aseapua. Suomi on tarjonnut Afganistanin puolustusvoimille materiaalitukena kenttäpuhelimia (1 410 kappaletta) ja voimakoneita (60 kappaletta). Nato on ilmoittanut Afganistanin puolustusministeriön alustavasti hyväksyneen Suomen tarjouksen. Puolustusministeriö valmistelee asian edellyttämiä jatkotoimenpiteitä. Kuljetuksen sisällyttämistä materiaalitukipakettiin sekä materiaaliavun lisäämistä selvitetään.

Afganistaniin on toimitettu tai luvattu toimittaa materiaaliapua mm. seuraavista maista: Norja, Unkari, Slovenia, Turkki, Liettua, Puola, Viro, Kroatia, Tšekki, Bulgaria, Kreikka, Latvia ja Montenegro. Lahjoitukset käsittävät ampumatarvikkeiden lisäksi kypäriä, univormuja, suojuksia, helikoptereita, tykistöaseita, kranaatinheittämiä, panssarintorjunta-aseita sekä pien- ja käsiaseita. ANAlle annettujen materiaalilahjoitusten kuljettamiseksi Afganistaniin on perustettu Naton kuljetusrahassto (*Transportation Trust Fund*).

Rahastoon ovat antaneet varoja mm. Iso-Britannia, Tanska ja Luxemburg. Rahaston lisäksi useat maat ovat tukeneet materiaaliavun kuljetuksia lahjoittamalla käyttämättömiä kansallisia SALIS (*Strategic Airlift Interim Solution*) -lentotunteja tähän tarkoitukseen. Suomi tukee kuljetusrahostoa 200 000 eurolla.

Nato on käynnistämässä ensimmäistä Afganistaniin sijoittuvaa NATO/PfP Trust Fund -hankettaan Afganistanin armeijan ammusvarastojen turvallisuuden parantamiseksi (PSSM, *Physical Security and Stockpile Management*). Hanke laajentaa NATO/PfP Trust Fund -politiikan maantieteellistä kattavuutta entisestään. Suomi tukee hanketta 100 000 eurolla.

ISAFilla on myös operaatioiden jälkeisen humanitaarisen avun rahasto (POHRF, *Post-operations Humanitarian Relief Fund*), johon on lahjoitettu yhteensä noin miljoona euroa. Suurimmat lahjoittajat ovat Australia ja Hollanti. Myös Bulgaria, Tšekki, Viro ja Liettua ovat antaneet rahastoon varoja. Varat ovat ISAFin komentajan käytettävissä siviiliuhrien auttamiseksi. Suomi tukee rahastoa 100 000 eurolla.

## 4.2. Puolustusmateriaalivientiin liittyvä menettely

Puolustustarvikkeiden maastavienti on sallittua ainoastaan siihen myönnetyllä luvalla. Luvan myöntää joko puolustusministeriö tai valtioneuvosto. Aseiden vientiä, kauttakuljetusta ja välitystä säätelee laki puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta (242/1990) ns. maastavientilaki sekä lain nojalla annettu asetus.

Maastavientilain nojalla annetussa asetuksessa (108/1997) puolustustarvikkeet jaetaan pääotsikoittain neljään tuoteluokkaan: 1. aseet ja asejärjestelmät; 2. sotilasajoneuvot, sotalaivat ja sotilasilma-alukset; 3. suojaravustus ja suojaravusteet sekä 4. sotilaselektronikka. Valtioneuvosto myöntää luvat varsinaiseen taistelukäyttöön tarkoitetulle tuhoa tuottavalle materiaalille ja asejalustoille (tuoteluokat 1 ja 2) tai silloin kun vienti muilta osin on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä (poikkeuksena vähäinen vienti, joka on arvoltaan alle 1 miljoonaa euroa).

Lupaharkinta on aina tapaus- ja tuotekohtainen. Suomen doktriini on ollut, ettemme vie aseita kriisialueille. Lupa voidaan myöntää, mikäli vienti tai välitys ei kokonaisuutensa perusteella vaarantaisi Suomen turvallisuutta tai olisi Suomen omaksuman ulkopoliittisen linjan vastainen.

Suomi noudattaa vientilupapäätöksissään kansainvälisiä sitoumuksia ja periaatteita kuten YK:n turvallisuusneuvoston määräämiä talouspakotteita ja asevientikieltoja, Euroopan unionin päättämiä asevientikieltoja sekä muiden turvallisuusjärjestöjen ja kansainvälisten vientivalvontajärjestelyjen päättämiä rajoitteita. Lisäksi kokonaisuutensa harkinnassa otetaan huomioon muiden maiden suhtautuminen vastaanottajamaahan, hakemuksessa tarkoitettujen puolustustarvikkeiden ominaisuudet, käyttötarkoitus ja sotilaallinen merkitys sekä puolustustarvikkeiden merkitys Suomen puolustuksen materiaalivalmiuksien ja alan kotimaisen teollisuuden kehittämisen kannalta.

Afganistan ei ole EU:n tai YK:n pakotelistoilla, jotka ovat ehdottomia esteitä viennille. Afganistanin-vastaiset pakotteet koskevat Osama bin Ladenia, Al-Qaida-järjestön ja talibanin jäseniä sekä niitä lähellä olevia henkilöitä ja ryhmiä. Afganistanin hallituksen joukkoja nämä pakotteet eivät koske.

Lainsäädännön perusteella vienti Afganistaniin edellyttää tapauskohtaista maakohtaista ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa. Lupa-asioita valmistelee erityinen maastavienti-työryhmä, johon osallistuvat puolustusministeriön lisäksi ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, pääesikunta, tullilaitos ja suojelupoliisi. Ulkoasiainministeriö vastaa työryhmässä ulko- ja turvallisuuspoliittisen arvion esittämisestä. Työryhmä antaa lausuntonsa lupaviranomaiselle (PLM/VN), joka tekee lopullisen päätöksen.

### 4.3. Afganistanin ilmailusektorin kehittäminen

ISAF-operaation toimialueen laajennuttua koko Afganistaniin myös alueellisten lentokenttien merkitys Nato-operaatiossa on kasvanut. Kaikkien lentokenttien operatiiviset toiminnot ovat tällä hetkellä Naton tai sen jäsenmaiden hallinnassa. Naton tarkoituksena on siirtää vastuu kenttien hallinnasta mahdollisimman pikaisesti paikallisille viranomaisille, kuten se on toiminut muissa operaatioissaan. Afganistan on pyytänyt YK:n alaisuudessa toimivaa kansainvälistä siviili-ilmailujärjestöä (ICAO, *International Civil Aviation Organization*) varmistamaan lentokentän operationaalisten avaintehtävien siirron Natolta paikallisviranomaisille. Kabulin lentokentän kehityksen seuraamiseksi perustettu ohjausryhmä toimii linjassa Afganistanin kansallisen kehitystrategian kanssa. Nato pitää tarpeellisena laaja-alaisen strategisen suunnitelman laatimista ilmailusektorin kehittämiseksi, ml. siviili-ilmailuviranomaisen perustamista kansainvälisten standardien mukaisesti.

Afganistanin oman kapasiteetin ja omistajuuden kasvattaminen vaatii läheistä yhteistyötä kaikilta kansainvälisiltä toimijoilta. Pohjoismainen yhteistoiminta nähtäisiin Naton piirissä hyvänä ratkaisuna siviili-ilmailusektorin kehitystyössä. Islanti toimii kehitystyössä jo aktiivisesti. Suomen osallistumismahdollisuuksia siviili-ilmailusektorin kehittämiseen selvitetään.

## 5. Kehitysyhteistyö

Afganistan on edelleen lähes täysin riippuvainen kansainvälisestä avusta. Maan tärkeimmät avunantajat ovat Yhdysvallat, EU:n komissio, Iso-Britannia, Japani, Kanada ja Hollanti sekä pohjoismaat. Maailmanpankillä ja YK:n järjestöillä on tärkeä rooli avun koordinoinnissa ja sen perille viemisessä.

Vuoden 2005 OECD/DAC tilastojen mukaan Afganistanin kokonaisapu oli 2,2 miljardia dollaria, josta Yhdysvaltojen osuus 1,3 miljardia dollaria, Iso-Britannian 212 miljoonaa dollaria, Hollannin 79 miljoonaa dollaria, Japanin 71,7 miljoonaa dollaria, Norjan 60 miljoonaa dollaria, Ruotsin 44,2 miljoonaa dollaria ja Tanskan 23,6 miljoonaa dollaria. Tämän lisäksi kansainvälisten rahoituslaitosten ja järjestöjen toiminta maassa on laajaa. Afganistanin suhteellinen osuus Suomen kehitysyhteistyöstä on OECD/DAC:n vuoden 2005 tilastojen mukaan suurempi kuin Ruotsilla, Tanskalla tai EU:ssa keskimäärin. Ohjelman rahallinen kokonaismäärä on kuitenkin pienempi kuin ao. mailla. Useat maat, ml. Ruotsi, Norja ja Tanska, ovat vahvistaneet sitoutumistaan Afganistanin jälleenrakentamiseen ja ilmoittaneet apunsa lisäämisestä. Vuonna 2007 pohjoismaiden apusitoumukset ovat: Ruotsi n. 50 miljoonaa euroa, Norja n. 70 miljoonaa euroa ja Tanska n. 40 miljoonaa euroa, joten avun määrä on kasvussa verrattuna vuoden 2005 tasoon.

Helmikuussa 2006 Lontoossa järjestetyssä kansainvälisessä avunantajakokouksessa kansainvälinen yhteisö antoi vuosille 2006-2010 maksulupauksia yli 10 miljardin dollarin edestä. Maan hallitus oli kuitenkin arvioinut avun tarpeeksi n. 20 miljardia dollaria.

Afganistanin tukeminen edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa sekä hallinnonalojen yhteistyötä (*Whole-of-Government Approach*), jossa rauhanturvaa-minen, siviilikriisinhallinta ja kehitysyhteistyö koordinoidaan keskenään ja ne täydentävät toisiaan. Vain näin toimimalla voidaan saavuttaa pysyviä tuloksia ja saada paikallisväestön luottamus kansainvälisen yhteisön apuun.

Maan vakauttamiseksi on panostettava turvallisuustilanteen kohentamiseen, yksityis-sektorin kehittämiseen ja elinkeinotoiminnan edellytysten edistämiseen sekä peruspal-veluista vastaavien valtion ja paikallishallinnon instituutioiden rakentamiseen. Kehitysapuinstrumentteja voidaan käyttää siemenrahana erinäisten prosessien edistä-miseen, mutta näillä tulee olla selkeä ja katalyyttinen kehitysvaikutus.

Millään apuinstrumentilla tai apuvolyymillä ei konfliktia estetä tai ratkaista. Ratkaisujen tulee nousta yhteiskunnista sisältäpäin ja niiden kollektiivisesta tahdosta. Ulkopuoliset tahot voivat tukea edellytysten syntymistä, mutta ne eivät saa olla johtoasemassa, sillä muuten keskushallinnolla ei ole todellista legitimitettä kansan riveissä. Kestävien tulosten saavuttaminen edellyttää taloudellista panostusta avunantajilta sekä omista-juuden ja päävastuun antamista vastaanottavalle yhteiskunnalle.

Kehitysyhteistyöinstrumenttien soveltuvuus ja vaikuttavuus väkivaltaisten konfliktien keskellä oleviin yhteiskuntiin on rajallista. Kestävän ja pitkäjänteisen kehitysyhteistyön näkökulmasta hauraat valtiot ovat erittäin ongelmallisia. Lisäksi on huomioitava väkivaltaisten konfliktien poliittinen talous. Eri tahot hyötyvät kaaoksesta ja anarkiasta ja pyrkivät horjuttamaan heiveröistä ja useimmiten ulkoapäin tuettua hallintoa.

Kokemukset konfliktitilanteista osoittavat, että maan joutuessa hauraiden valtioiden kategoriaan ne pysyvät tässä kategoriassa hyvin pitkään. Tästä seuraa, että jos hauraita valtioita lähdetään tukemaan, tulee sitoutumisen olla pitkäjänteistä.

Afganistanin avustaminen perustuu maan väliaikaiseen kehitysstrategiaan. Selkeiden prioriteettien määrittely on Afganistanissa vaikeista olosuhteista johtuen erittäin haasteellista. Myös Maailmanpankin evaluointi hauraista valtioista toteaa, että fokusointi on erityisen tärkeää. Raportissa todetaan, että avunantajien tavoitteet olivat vaihtelevia, mikä esti avunantajien tehokkaan yhteistyön ja toiminnan koherenssin.

Suomi antoi Lontoon kansainvälisessä kokouksessa yhteensä 50 miljoonan euron maksulupauksen seuraavalle viisivuotiskaudelle. Kehitysyhteistyömäärärahojen taso pidettiin ennallaan ja konferenssissa ilmoitettiin jo aikaisemmin ilmoitettu avun vuositaso. Antamalla maksulupaus usealle vuodelle pyrittiin viestittämään Suomen pitkäjänteinen sitoutuminen Afganistanin vakautukseen ja jälleenrakennukseen. Vuonna 2006 Suomen Afganistanille myöntämä kokonaisapu oli n. 12 miljoonaa euroa, josta ulkoasiainministeriön osuus oli n. 10 miljoonaa euroa. Muu osuus (n.1,7 miljoonaa) koostuu siviilikriisinhallinnan kehitysyhteistyöksi laskettavista eristä sekä Suomessa olevien afgaanipakolaisten tukemisesta.



Ihmisoikeuksien, ml. naisten oikeuksien, tukeminen on tärkeä osa toimintaa Afganistanissa. Suomi tukee Afganistanin riippumattoman ihmisoikeuskomission toimintaa ja on lähettänyt ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymysten asiantuntijan EU:n erityisedustajan toimistoon Kabuliin.

Suomen kehitysyhteistyö Afganistanissa suunnataan kahdelle sektorille: 1) hyvä hallinto, oikeusvaltio ja ihmisoikeudet erityispainopisteenä turvallisuussektorin kehittäminen ja 2) maaseudun kehitys, erityispainopisteenä huumeuutantoa korvaavien elinkeinojen tukeminen. Maaseudun kehityksen tukemisessa huomioidaan peruspalvelujen ulottaminen marginalisoiduille alueille ja haavoittuville väestöryhmille. Näille sektoreille ohjataan noin 90 % Suomen avusta. Varat ohjataan kansainvälisten rahoituslaitosten, kuten Maailmanpankin sekä YK:n järjestelmän, kautta. Tämän lisäksi Kabulilä suurlähetystön paikallisen yhteistyön hankkeita tuetaan noin 500 000 eurolla vuodessa.

Vuosina 2001-2006 Suomi on tukenut Afganistanin vaalijärjestelyjä UNDP:n hallinnoiman rahaston kautta, huumeviljelyn monitorointia ja maakuntahallintojen huumeidenvastaisen työn kapasiteetin vahvistamista YK:n huume- ja kriminaalipoliittisen viraston (UNODC) kautta, kotitalouslaskentaa YK:n väestörahoituksen UNFPA:n kautta, Afganistanin julkishallintoa Maailmanpankin hallinnoiman jälleenrakennusrahoituksen (ARTF, *Afghanistan Reconstruction Trust Fund*) kautta, Afganistanin poliisin kehittämistä YK:n kehitysohjelman UNDP:n hallinnoiman poliisirahaston (LOTFA) kautta, Afganistanin riippumatonta ihmisoikeustoimikuntaa (AIHRC, *Afghanistan Independent Human Rights Commission*), lisääntymisterveyttä Marie Stopes International -kansalaisjärjestön kautta sekä YK:n ympäristöohjelman UNEP:n kautta ympäristötilanteen arviointia ja ympäristöhallinnon kehittämistä. Paikallisen yhteistyön varoin on tuettu demokratiakehitystä ja naisten aseman vahvistamista. Maailmanpankin hallinnoiman Afganistanin jälleenrakennusrahoituksen kautta on tuettu kansallista solidaarisuusohjelmaa (NSP, *National Solidarity Programme*) sekä mikroluottohanketta (MISFA, *The Micro-Finance Investment Support Facility for Afghanistan*). Näillä pyritään ulottamaan kehitysapua myös maaseudulle, missä kehitystarpeet ovat akuuteimmat ja tyytymättömyys keskushallintoa kohtaan on vastaavasti korkeinta. Tuella kytetään yhteen tavoitteita, jotka liittyvät kehitykseen sekä toisaalta turvallisuuden ja vakauden lisäämiseen.

Suomen ISAF-osaston toteuttamat yksinkertaiset, näkyvät ja nopeasti toteutettavissa olevat CIMIC-pienhankkeet sekä PRT-toiminnan puitteissa toteutetut yleishyödylliset pienhankkeet kyläyhteisöissä ovat osoittautuneet tärkeäksi keinoksi voittaa paikallisväestön luottamus kansainvälisiä turvallisuusjoukkoja ja keskushallintoa kohtaan. Vastaavasti paikallisluottamuksen puute kasvattaa talibanin rekrytointipohjaa.

Huumeuutantoa korvaavien vaihtoehtoisten elinkeinojen kehittäminen sekä huumeiden vastainen taistelu ovat Suomen Afganistania koskevan kehitysyhteistyölinjauksen painopistealueita. Suomi osallistuu vaihtoehtoisten elinkeinojen kehittämiseen Maailmanpankin mikroluotto-ohjelman kautta 4,7 miljoonalla eurolla vuosina 2007-2009. Lisäksi Suomi ohjaa yhteensä 2,4 miljoonaa euroa YK:n huumeohjelman (UNODC) kautta paikallisen huumeidentorjuntakapasiteetin kehittämiseen. Suomen tarkoituksena on lisätä rahoitustaan kumpaankin mainituista ohjelmista sekä vaikuttaa niiden sisällön ja tavoitteiden muotoutumiseen.

Suomen Afganistanin kehitysapu evaluoitiin lokakuussa. Evaluointiraportti arvioi Suomen Afganistanille antaman kehitysavun ja humanitaarisen avun kustannus-

tehokkaaksi, suunnitelmalliseksi, ennustettavaksi ja vastaanottajan toiveet huomioon ottavaksi. Multilateraalisen järjestelmän käyttäminen, erityisesti Maailmanpankin yhteisrahoitusmekanismit, saavat kiitosta. Evaluointi tuo esille ne haasteet ja ongelmat, joita eri apuinstrumentit kohtaavat Afganistanin kaltaisessa tilanteessa. Avun vaikuttavuus arvioidaan Afganistanin olosuhteet sekä lähtötilanne huomioon ottaen hyväksi, poikkeuksena huumeidenvastainen työ. Suomalaisten kansalaisjärjestöjen tekemää kehitysyhteistyötä tai suurlähetystön hallinnoimien paikallisen yhteistyön määrärahoilla tuettuja hankkeita ei voitu arvioida aikarajoitteiden vuoksi.

Erillisistä avustuskohdeista todetaan, että Suomen pääkanavat ARTF sekä sen ohjelmat NSP ja MISFA toimivat olosuhteisiin nähden hyvin. Kiitosta saa NSP, joka on kyennyt ulottamaan ohjelmaansa laajalti maaseudulle ja luo osaltaan perustaa kylätason demokratisoitumiselle. ARTF vähentää transaktiokustannuksia ja mahdollistaa yksittäisenkin avunantajan äänen kuulumisen laajemmassa politiikkakeskustelussa hallituksen kanssa.

Evaluaattoraportissa todetaan, että apukoordinaatio toimii vaihtelevasti ja avunantajien ja hallituksen välistä koordinaatiota tulisi parantaa. Haasteena ovat avunantajien erilaiset käsitykset maan tilanteesta sekä erilaiset painotukset. Esimerkkinä tästä ovat Yhdysvaltojen ja muiden avunantajien erilaiset näkemykset huumeidenvastaisesta työstä ja tavoista toteuttaa sitä.

Myös YK-järjestöille annettu tuki on johdonmukaista ja auttaa avun levittämisessä maaseudulle. UNDP/LOTFAn ongelmaksi todetaan kuitenkin se, että julkisen sektorin ja tässä tapauksessa poliisin juoksevien menojen, mukaan lukien palkkojen, maksaminen ulkomaisen avun turvin ei ole pitkällä tähtäimellä kestävä ratkaisu. Toisaalta todetaan, että tällaisessa tilanteessa hallitus ei ole koskaan onnistunut kattamaan julkisen sektorin palkkoja ilman ulkopuolista apua. UNODC:n kohdalla todetaan, että kansainvälisen yhteisön tukema huumeidenvastainen työ ei ole täysin onnistunut. Viime kädessä kyse on Afganistanin hallituksen poliittisesta tahdosta kitkeä huumekaupasta vastuussa olevat toimijat, joita löytyy esimerkiksi sisäasianministeriöstä sekä joidenkin maakuntien johdosta. Evaluaattoraportin viesti on, että UNODC:n tukeminen on kaikesta huolimatta poliittisesti ja symbolisesti tärkeää. Ilman huumeidenvastaista työtä voisi huumetilanne olla vieläkin huonompi.

Evaluaattorit suosittelevat tuen jatkamista lisääntymisterveydenalalla työskentelevälle Marie Stopes Internationalille, kunnes ohjelma voidaan sulauttaa terveysministeriön alaisuuteen. Myös Suomen tukea Afganistanin riippumattomalle ihmisoikeuskomitealle AIHRC:lle pidetään tärkeänä. Vankiloiden ja hallintorakennusten kunnostamiseen keskittyneet siviilikriisinhallintahankkeet (PRT Maimana) täyttivät turvallisuussektorilla tarpeen, joka olisi jäänyt ilman Suomen panosta vähäiselle huomiolle. PRT:n kehitysapukomponentin kustannustehokkuutta kritisoidaan.

Evaluaattorit eivät löytäneet Suomen apuohjelmasta merkittäviä puutteita. Parannusehdotuksia ovat mm. parempi tiedottaminen annetusta avusta, analyysien tekeminen sekä seurantaan ja valvontaan panostaminen. Suomi voisi painokkaammin vaatia keskeisessä asemassa olevien korruptoituneiden tai rikollisuuteen sekaantuneiden henkilöiden poistamista tehtävistään.

Evaluaatio muistuttaa, että Suomikin on sitoutunut OECD:n kehitysapukomitean asiakirjaan *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. Asiakirjan yhtenä keskeisenä suosituksena on, että hauraiden valtioiden

tukeminen vaatii mm. pitkäaikaista sitoutumista, apupanoksen jatkuvuutta, konfliktisensitiivisyyttä, peruspalvelujen kehittämistä ja ulottamista köyhille väestön osille sekä keskeisenä päämääränä valtion rakentamista. Suomi tulee pitämään kiinni jo tehdyistä sitoumuksista.

Evaluaatio sisältää myös suosituksen, että Suomi voisi kasvattaa Afganistanin avun rahoitusta kehitysyhteistyömäärärahojen lisääntyessä. Mahdollisesti kasvava rahoitus voitaisiin ensisijassa kohdistaa maaseudun kehittämisohjelmiin ja huumetaloutta korvaavien elinkeinojen kehittämiseen. Evaluaation mukaan Afganistanissa tarvitaan edelleen humanitaarista apua, joka suositellaan kanavoitavaksi Maailman elintarvikeohjelman WFP:n sekä miinanraivauksen osalta YK:n miinaohjelman UNMASin kautta.

## 6. Kansalaisjärjestöt

Vuosina 2007-2009 Afganistanissa on seitsemällä Suomen tukemalla kansalaisjärjestöllä käynnissä yhdeksän eri hanketta. Hankkeiden saama ulkoministeriön tuki on yhteensä 1,9 miljoonaa euroa. Mukana on kaksi kumppanuusjärjestöä: Punainen Risti ja Frikyrklig Samverkan. Afganistan-järjestöistä kolme on lähetysjärjestöjä: Frikyrklig Samverkan, Kylväjä ja Kansanlähetys. Järjestöt toimivat terveyden, vammaisavun, koulutuksen, tasa-arvotyön ja katastrofivalmiuden sektoreilla. Toiminta-alueina mm. Hazarajat, Lal wa Sarjagan, Länsi-Afganistan ja Herat.

Järjestöissä palvelevien suomalaisten ja heidän perheidensä henkilöluku on yhteensä 20, minkä lisäksi maassa vierailaan usein. Jotkut järjestöistä ovat toimineet maassa pitkään; osa jo taliban-hallinnon aikana. Maan turvallisuustilanne on kansalaisjärjestöjen toiminnan kannalta erittäin vaikea, eikä Suomi voi taata kansalaisilleen riittäviä konsulipalveluja. Kidnappausuhka on jatkuva.

## 7. Humanitaarinen apu

Suomi tuki humanitaarisista määrärahoista Afganistania erityisesti vuosina 2002 - 2004 yhteensä 10,7 miljoonalla eurolla (luvat olivat 6 miljoonaa /v. 2002, 3 miljoonaa/v. 2003 ja 1,7 miljoonaa/v. 2004). Tuki annettiin keskeisille YK-järjestöille sekä Suomen Punaiselle Ristille/Kansainväliselle Punaisen Ristin Komitealle. Vuosina 2005 ja 2006 Suomen Afganistanin tuen painopiste oli jälleenrakennusprojekteissa, jolloin humanitaarisen avun suunta oli laskeva (0,3 miljoonaa/v. 2005 ja 0,4 miljoonaa/v.2006).

Kuluvan vuoden aikana humanitaarisen avun tarve Afganistanissa on kasvanut väkivaltaisuuksien lisääntyttyä. Tähän ovat vaikuttaneet myös toistuvat luonnonnettomuudet ja jyrkät ilmastonvaihtelut sekä maan sisäisten pakolaisten kasvava määrä. Suomi kanavoi apunsa pääosin YK-järjestelmän kautta. Keskeisten YK-järjestöjen humanitaariset ohjelmat Afganistanissa kohdistetaan kuluvana vuonna lähes 7 miljoonalle avuntarvitsijalle.

Ulkoministeriö päätti 19.9.2007 myöntää 1,3 miljoonaa euroa humanitaarista apua Afganistaniin Maailman elintarvikejärjestö WFP:n (0,5 miljoonaa), YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n (0,4 miljoonaa) ja YK:n lastenrahasto UNICEFin (0,4 miljoonaa) kautta.

YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n mukaan vuoden 2002 jälkeen yli viisi miljoonaa afganistanilaista pakolaista on palannut Afganistaniin. Pakistanista palasi 3,2 miljoonaa

ja Iranista 1,8 miljoonaa. Afganistanin naapurimaissa lienee vielä kolmisen miljoonaa afgaanipakolaista.

UNHCR:llä on kolmikantasopimukset Afganistanin, Pakistanin ja Iranin kanssa; näiden sopimusten pohjalta tapahtuu UNHCR:n avustamana vapaaehtoinen kotiinpaluu. Vuonna 2006 ohjelman puitteissa oli palaajia vain 139 000. Vuonna 2007 UNHCR on avustanut jo 297 000 palaajaa. Kuluvan vuoden tarkistettuna tavoitteena on kaikkiaan 400 000 palaajan avustaminen. UNHCR:n pakolaisohjelmien kokonaistarve vuodelle 2007 on 108 miljoonaa dollaria, josta on katettu 80 %.

Humanitaarista apua voidaan tarvearviointeihin pohjautuen antaa myös vuonna 2008. Edellytyksenä on todettu jatkuva humanitaarisen avun tarve ja apuvetoomukset sekä humanitaaristen avustajajärjestöjen paikallaolo ja ohjelmien toteutukseen tarvittava infrastruktuuri.

Suomi on lisäksi osallistunut Afganistanin humanitaariseen tukemiseen epäsuorasti EU:n ja YK:n kautta. EU:n humanitaarisen avun toimisto ECHO on vuonna 2007 rahoittanut Afganistania yhteensä 21 miljoonalla eurolla. Vuodelle 2008 avun kokonaismääräksi on suunniteltu 25 miljoonaa euroa. Ruoka-apuun on vuonna 2007 kanavoitu 6 miljoonaa euroa ja myös vuodelle 2008 suunnitellaan kanavoitavan 6 miljoonaa euroa.

YK:n hätäapurahasto CERF on kohdentanut Afganistanille kuluvana vuonna jo 5,8 miljoonaa dollaria.

Kehitysyhteistyön temaattisista määrärahoista on rahoitettu humanitaarista miina-toimintaa. Suomi on tukenut humanitaarista miinatoimintaa Afganistanissa vuodesta 2000. Tuki on osoitettu YK:n miinajärjestölle UNMASille, joka on kohdentanut rahat Afganistanissa toimiville järjestöille ja yhteistyöhön Afganistanin viranomaisten kanssa. Tukea annettiin eniten - 1 miljoonaa euroa vuodessa - vuosina 2003 ja 2004. Vuonna 2007 tuki oli 900 000 euroa.

Humanitaarinen miinaongelma jatkuu edelleen. Afganistanissa arvioidaan olevan noin 778 neliökilometriä miinoitettua maata. Vuonna 2006 puhdistettiin 26 neliökilometriä. Uusia miinauhreja tuli noin 800, joista kuolonuhreja 98. Määrä on kuitenkin vähentynyt. Maassa arvioidaan olevan jopa 100 000 miinojen tai maastoon jääneiden räjähteiden uhria ja uhrien avustaminen on tärkeä osa humanitaarista miinatoimintaa.

Teemarahoitukseen sisältyvää miinabudjettia on tarkoitus korottaa ja Afganistaniin osoitettavaa tukea lisätä. Tällöin tulisi kyseeseen esimerkiksi UNMASin ohjelmien tukeminen. Myös yksittäisten kansalaisjärjestöjen toimintaa on mahdollista tukea. Afganistanissa toimii noin 15 kansainvälistä kansalaisjärjestöä. Maassa toimii myös kansallinen miinaviranomainen (UNMACA), jota YK tukee. Toimintaa haittaa turvallisuustilanne, etenkin etelässä ja idässä. Joitakin hyökkäyksiä kansalaisjärjestöjä kohtaan on tapahtunut.

Afganistan on Ottawan sopimuksen sopimusosapuoli 1.3.2003 lähtien. Se ei kuitenkaan pystynyt hävittämään kaikkia varastoissa olevia miinoja määräaikaan eli 1.3.2007 mennessä. Loput varastoidut miinat on määrä tuhota vuoden 2007 loppuun mennessä. Afganistan tuskin pystyy täyttämään toista sopimusvelvoitettaan, jonka mukaan maastossa olevat miinat tulisi saada raivattua 1.3.2013 mennessä.

## 8. Suomen edustautuminen Afganistanissa

Jotta Suomen eduista huolehtimista voitaisiin tehostaa, tullaan selvittämään Kabulin edustuston statuksen korottamista suurlähettilään paikallisesti johtamaksi suurlähetystöksi. Toimenpide viestittäisi sekä Afganistanin hallitukselle että kansainväliselle yhteisölle Suomen pitkäaikaista ja vakavaa sitoutumista maan vakauttamiseen ja jälleenrakentamiseen sekä edistäisi Suomen intressien hoitamista. Suurlähettilään johtama suurlähetystö parantaisi edellytyksiä osallistua ja vaikuttaa poliittisten, taloudellisten ja kehitysyhteistyöhön liittyvien kysymysten käsittelyyn ja niistä raportointiin.

## Lyhenteet:

AIHRC	Afghanistan Independent Human Rights Commission
ANA	Afghan National Army
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
CERF	Central Emergency Relief Fund
CIMIC	Civil-Military Co-operation
ECHO	European Community Humanitarian aid Office
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EUPOL Afghanistan	European Union Police Mission in Afghanistan
ICAO	International Civil Aviation Organization
IPCB	International Police Coordination Board
ISAF	International Security Assistance Force
JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board
LOTFA	Law and Order Trust Fund for Afghanistan
MOT	Mobile Observation Team
MISFA	Micro-Finance Investment Support Facility for Afghanistan
NATO/PfP	North Atlantic Treaty Organization/Partnership for Peace
NSP	National Solidarity Programme
OECD/DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development/ Development Assistance Committee
OEF	Operation Enduring Freedom
OMLT	Operational Mentoring and Liaison Teams
PAT	Provincial Advisory Team
POHRF	Post-Operational Humanitarian Relief Fund
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSSM	Physical Security and Stockpile Management
SALIS	Strategic Airlift Interim Solution
SPR/ICRC	Suomen Punainen Risti/International Committee of the Red Cross
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNF	United National Front, Jabha-i Motahed Mili
UNFPA	United Nations Population Fund
UNMACA	United Nations Mine Action Centre for Afghanistan
UNMAS	United Nations Mine Action Service
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
WFP	World Food Programme