

SUOMI AFGANISTANISSA 2001–2021

**VAKAUTTAMISESTA ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITTISTEN
SUHTEIDEN VAALIMISEEN**

**Katariina Mustasilta, Tyyne Karjalainen,
Timo R. Stewart & Mathilda Salo**

FIIA
REPORT

JOULUKUU 2022

/ 72

SUOMI AFGANISTANISSA 2001–2021

VAKAUTTAMISESTA ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITTISTEN SUHTEIDEN VAALIMISEEN

**Katariina Mustasilta, Tyyne Karjalainen,
Timo R. Stewart & Mathilda Salo**

**Suomi Afganistanissa -työryhmä: Katariina Mustasilta,
Tyyne Karjalainen, Timo R. Stewart, Mathilda Salo,
Olli Ruohomäki, Aziza Hossaini, Matti Pesu & Mariette Hägglund**



**ULKOPOLIITTINEN
INSTITUUTTI
UTRIKESPOLITISKA
INSTITUTET**

FIIA REPORT

JOULUKUU 2022

/ 72

Tämä raportti on tulos Ulkopoliittisen instituutin tekemästä itsenäisestä tutkimusprojektista, jossa selvitetään Suomen osallistumista Afganistanin kansainvälisiin vakauttamis- ja jälleenrakennustoimiin. Tutkimus on eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan toimeksiantama (UaVP 61/2021).

Raportteja voi tilata Ulkopoliittisesta instituutista:

+ **358 9 432 7721** / asiakaspalvelu@fiia.fi

Kaikki UPin raportit ja muut julkaisut ovat ladattavissa osoitteesta:

www.fiia.fi

Editointi ja kielenhuolto: Esa Salminen

Ulkoasu: Mainostoimisto SST Oy

Taitto ja grafiikka: Lotta-Marie Lemiläinen

Paino: Punamusta Oy, 2022

ISSN 1458-994X (painettu)

ISSN 2323-5454 (sähköinen)

ISBN 978-951-769-747-7 (painettu)

ISBN 978-951-769-748-4 (sähköinen)

Ulkopoliittinen instituutti on riippumaton tutkimuslaitos, joka tuottaa korkeatasoista tutkimusta poliittisen päätöksenteon ja avoimen keskustelun tukemiseksi niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Korkean laadun varmistamiseksi ainakin kaksi asiantuntijaa lukee ja kommentoi kaikkien instituutin julkaisujen käsikirjoituksia. Julkaisut käyvät lisäksi läpi ammattimaisen kielentarkastus- ja editointiprosessin. Julkaistavat näkemykset ovat kirjoittajien omia.

FIIA

ULKOPOLIITTINEN
INSTITUUTTI
UTRIKESPOLITISKA
INSTITUTET

Arkadiankatu 23 b
PL 425 / 00101 Helsinki
Puhelin (09) 432 7000
Fax (09) 432 7799

www.fiia.fi

SISÄLLYS

Lyhenteet 7

Esipuhe 9

Tiivistelmä 13

Johdanto 17

- 1 Tutkimustausta: Tavoitteet, taustakirjallisuus ja menetelmä 27**
 - 1.1. Tavoitteet ja kontribuutio 27
 - 1.2. Tutkimustausta: Afganistan, kansainvälinen interventio ja Suomen kriisinhallinta 28
 - 1.2.1. Kansainvälisen intervention haasteellisuus 30
 - 1.2.2. Suomen (kokonaisvaltainen) kriisinhallinta 35
 - 1.3. Tutkimuskysymykset 37
 - 1.4. Tutkimusmenetelmä 44

- 2 Suomen toiminta Afganistanissa – Yleiskatsaus 2001–2021 aikaan 51**
 - 2.1 2001–2005: Etsikko aika – toiveikkuutta ja odottamattomia haasteita 53
 - 2.2 2006–2011: Kalteva pinta – kapina yltyy ja jälleenrakennus- sekä kriisinhallintatoimet kiihtyvät 60
 - 2.3 2012–2014: Siirtymäaika – vastuu siirtyy hauraassa tilanteessa 68
 - 2.4 2015–2018: Jumissa – Talibanin alueellinen kontrolli vahvistuu, sotilaallisen kriisinhallinnan vetäytyminen lykkääntyy 73
 - 2.5 2019–2021: Lopun alkua – neuvotteluja ja pahaenteisyyttä 79

- 3 Suomi toimijana – mitä varten ja mihin perustuen toimittiin? 85**
 - 3.1 Suomen toiminnan perusteet: Selonteosta todellisuuteen 86
 - 3.1.1 Suomi kumppanina: Ulko- ja turvallisuuspoliittista pääomaa hakemassa 91
 - 3.1.2 Suomi hyvän tekijänä: Toimien oikeuttamisen ja Suomen identiteetin raamit 99
 - 3.1.3 Suomi oppimassa: Yhteistoiminta sotatoimialueella mahdollisuutena kehittää valmiuksia 111
 - 3.2 Sotilaallinen osallistuminen 118

3.2.1 Suomen joukon tavoitteet Afganistanissa	119
3.2.2 Rauhanturvaamisesta sotatoimiin – Afganistan ja operaatio muuttuvat	122
3.2.3 Keskeisimmät haasteet ja arvioita epäonnistumisen syistä	124
3.2.4 Itsearvio: Intervention seurauksia Afganistanissa	127
3.2.5 Itsearvio: Intervention seurauksia Suomessa	129
3.3 Siviilikriisinhallinta	132
3.3.1 Suomen siviilikriisinhallintatoimien tavoitteet Afganistanissa	133
3.3.2 Eupol: Rakentamassa siviilipoliisia sodankaltaisissa olosuhteissa	134
3.3.3 Itsearvio: Suomen satsaukset eivät näy tuloksina Afganistanissa	137
3.4 Kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu	140
3.4.1 Kehitysyhteistyön tavoitteet Afganistanissa	142
3.4.2 Kehitysyhteistyön toteutus	145
3.4.3 Afganistanin kehitysyhteistyön haasteet	148
3.4.4 Kehitysyhteistyön tulokset	150
4 Opit tulevaisuuteen	157
4.1 Opit kansainvälisten interventioiden tasolla	159
4.1.1 Konfliktikontekstin ymmärtäminen ja huomioiminen toimien perustana	159
4.1.2 Paikallinen omistajuus ja johtajuus toimissa	162
4.1.3 Pitkäjänteisyys ja strateginen yhteneväisyys kansainvälisten toimijoiden tasolla	165
4.2 Opit Suomen toimijuuteen	169
4.2.1 Suomen toimintaa ohjaavien tavoitteiden selkeys	170
4.2.2 Osallistuminen versus vaikuttaminen laajemman intervention sisällä	174
4.2.3 Analyysi, seuraaminen ja ennakointi	178
4.2.4 Henkilöresurssien ja asiantuntijoiden hyödyntäminen	182
4.3 Opit Afganistanin tilanteeseen	184
Loppupäätelmät	191
Lähdeluettelo	197
Liitteet	209
Liite 1: Haastateltavat sektorikohtaisesti	209
Liite 2: Haastattelupatteristo	210
Kirjoittajat	211
Sarjan aiemmat julkaisut	213

LYHENTEET

AFP	Afghanistan Partnership Framework
AIHRC	Afghanistan Independent Human Rights Commission
ANA	Afghan National Army
ANP	Afghan national police
ANPDF	Afghanistan National Peace and Development Framework
ANSF	Afghan National Security Forces
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
CDC	Community Development Council
cimic	Civil Military Cooperation
Eupol	EU Police Mission in Afghanistan
HOA	Heart of Asia
IPCC	International Police Coordination Committee
isaf	International Security Assistance Force
isis	Islamic State of Iraq and Syria
LOTFA	Law and Order Trust Fund for Afghanistan
MAF	Mutual Accountability Framework
migri	Maahanmuuttovirasto
MOT	Military Observation Team
MPCC	Military Planning and Conduct Capability
MSI	Marie Stopes International
nato	North Atlantic Treaty Organization
NSP	National Solidarity Programme
OCHA	United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official development assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEF	Operation Enduring Freedom
OLMT	Operational Mentoring and Liaison Team
PRT	Provincial Reconstruction Team
PYM	Paikallisen yhteistyön määrärahat
ROE	Rules of Engagement
RS	Resolute Support
SMAF	Self-Reliance through Mutual Accountability Framework
TMAF	Tokyo Mutual Accountability Framework

Unicef	United Nations Children's Fund
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNODC	UN Office for Drugs and Crime

ESIPUHE

Suomi Afganistanissa 2001–2021 vastaa ulkoasiainvaliokunnan toimeksiantoon (UaVP 61/2021) toteuttaa riippumaton tutkimus Suomen osallistumisesta Afganistanin vakauttamis- ja jälleenrakennustoimiin. Ulkopoliittisen instituutin tutkijat ovat toimeksiannon mukaisesti tehneet tutkimuksen itsenäisesti ilman ulkopuolista ohjausta Katariina Mustasillan johdolla. Tutkimusryhmään ovat lisäksi kuuluneet Tyyne Karjalainen, Timo R. Stewart, Mathilda Salo, Olli Ruohomäki, Aziza Hossaini, Matti Pesu ja Mariette Hägglund.

Tutkimusryhmä haluaa ilmaista kiitollisuutensa Ulkopoliittisen instituutin johdolle tutkimuksen tekoon vaadittavista resursseista ja tuesta. Johtaja Mika Aaltolan ja apulaisjohtajan Samu Paukkusen tuki ja luottamus tutkimusryhmän työhön ovat mahdollistaneet menetelmällisesti kunnianhimoisen hankkeen, jonka ansiosta tutkimuksessa näkyvät myös muut kuin perinteisten aineistojen ja lähteiden näkökulmat. Tutkimusryhmä on saanut tehdä tutkimusta keskittyneesti, ja sille on taattu tutkimusvapaus aina tutkimuskysymysten asettelusta lähtien. Tutkimusrauhan on läpi prosessin taannut myös ulkoasiainvaliokunta, jota haluamme kiittää mielenkiintoisesta ja haasteellisesta toimeksiannosta.

Tutkimusryhmä on erityisen kiitollinen tutkimuksen neuvo-antavalle ryhmälle, jonka kanssa käydyt keskustelut tutkimusprosessin eri vaiheissa ovat auttaneet merkittävästi tutkimuksen laaja-alaisuuden ja kattavuuden edistämässä. Ulkopoliittisen instituutin tutkijat Charly Salenius-Pasternak, Katja Creutz ja Kristiina Silvan ovat antaneet panoksensa tutkimusprosessiin neuvo-antavassa ryhmässä. Oskari Erosen, Ilona Kuusen, Johanna Ketolan ja Eoin McNamaran rooli neuvo-antavassa ryhmässä ulkopuolisina asiantuntijoina on ollut niin ikään keskeinen. Tutkimusohjelmajohtaja Juha Jokela on lisäksi auttanut tutkimusraportin editoimisessa tarkkanäköisellä huomiolla ja tukenut työryhmää läpi tutkimusprosessin.

Suvi Nousiainen on kuljettanut julkaisuprosessia eteenpäin laadukkaasti ja joustavasti. Esa Salminen ja Lotta-Marie Lemiläinen ovat auttaneet raportin laadukkaassa viimeistelyssä työpanoksillaan raportin kielenhuoltoon ja grafiikkaan sekä ulkoasuun. Kirsi Mertala, Kukka-Maria Kovsky, Mar-Leena Kolehmainen ja Emma Koponen ovat auttaneet projektin käytännön järjestelyissä sekä viestinnässä. Lisäksi haluamme kiittää Ville Sinkkosta ja Veera Lainetta tutkimusseminaarin järjestämisestä

hankkeen alkuvaiheessa tutkimussuunnitelmasta keskustelemiseksi ulkopoliittisen instituutin kollegoiden kesken. Rakentava palaute ja ideat toivat tärkeää kannustusta projektin alkupuolelle.

Tutkimuksen teossa ovat auttaneet useat Suomen Afganistan-toimissa mukana olleet ministeriöiden työntekijät ja muut valtionhallinnon edustajat, joilta tutkimusryhmä on saanut pyydettyä lisätietoja Suomen toimintaan liittyen. Ulkoministeriön, puolustusministeriön, puolustusvoimien, sisäministeriön ja Kriisinhallintakeskuksen virkahenkilöt ovat suhtautuneet yhteydenottoihimme positiivisesti ja auttaneet tiedon kokoamisessa raporttia varten. Haluaisimme myös kiittää Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) toimeksiantaman Afganistan-hankkeen tutkimustiimiä ja erityisesti Anisa Dotya, Jyrki Ruohomäkeä, Erkki Pekosta ja Juha Pyyköstä sekä Naisjärjestöjen keskusliiton Afganistan-selvitystä toimittavaa Katri Merikalliota hyödyllisistä keskusteluista ja hankkeiden välisestä konsultaatiosta. Tutkimusryhmän jäsenet ovat lisäksi kiitollisia maahanmuuttovirastolle sekä turvapaikka- ja ihmisoikeusasiantuntijoille, joiden näkemykset ja lisätiedot ovat laajentaneet ymmärrystämme.

Tämä tutkimus ei olisi ollut mahdollinen ilman niitä yli sataa henkilöä, jotka antoivat aikaansa ja näkemyksiään tutkimuksemme käyttöön. Vastaukset tiedusteluihimme haastattelun tai työpajaosallistumisen mahdollisuudesta olivat suurelta osin positiivisia, ja osallistuneiden henkilöiden aito halu olla mukana ja pohtia esittämiämme kysymyksiä omien kokemusten valossa välittyi vahvasti haastatteluista ja työpajakeskusteluista. Olemme äärimmäisen kiitollisia meille suodusta ajasta ja osallistumisesta Helsingissä, Brysselissä ja etäyhteyksin toteutetuissa haastatteluissa ja työpajoissa, joiden ansiosta meidän on ollut mahdollista kerätä laaja-alainen primaariaineisto. Haastateltavien avoimuus, itsereflektio ja kärsivällisyys ovat mahdollistaneet laadukkaan aineiston keruun ja tuoneet merkittävää lisäarvoa oppien pohtimiseen Afganistanin ja Suomen toiminnan suhteen.

Haluamme erityisesti kiittää kaikkia osallistujia Suomen afganistanilaistaustaisten työpajoihin. Molemmat kokopäiväiset työpajat onnistuivat erinomaisesti osallistujien aktiivisuuden ja Aziza Hossainin taidokkaan fasilitoinnin ansiosta. Työpajat loivat moniäänisen peilauspinnan Suomen toimintalogiikan ja perusteiden tarkasteluun. Työpajojen rakentavat puheenvuorot ja keskustelut avarsivat työryhmän ymmärrystä Afganistanin konfliktin historiallisesta rakentumisesta ja intervention haasteista. Olemme kiitollisia ja otettuja osallistujien luottamuksesta työryhmään ja halusta jakaa ajatuksiaan yhteiskunnallisesti ja henkilökohtaisesti vaikeistakin aiheista.

Tässä tutkimusraportissa esitetyt havainnot perustuvat huolelliseen primaari- ja sekundaariaineiston analyysiin. Ne eivät edusta mitään virallista linjaa tai yksittäisen tutkijan näkemystä. Johtavan tutkijan lisäksi tutkimusraportin kirjoittamiseen ovat osallistuneet Tyyne Karjalainen (vetovastuu sotilaallista osallistumista ja siviilikriisinhallintaa koskevista luvuista), Timo R. Stewart (vetovastuu kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua koskevasta luvusta) ja Mathilda Salo. Olli Ruohomäen asiantuntemus on tukenut merkittävästi tutkimusprosessin eri vaiheita ja auttanut erityisesti yleiskatsauksen rakentamisessa. Aziza Hossainin työpanos on ulottunut työpajojen järjestämisestä taustatutkimuksen tekoon ja tarkkanäköisiin huomioihin raportin editointivaiheessa. Lisäksi Matti Pesu ja Mariette Hägglund ovat osallistuneet suunnitteluun, taustatutkimukseen ja aineiston keruuseen.

TIIVISTELMÄ

Suomi osallistui Afganistanin kansainvälisiin vakauttamis- ja jälleenrakennustoimiin yhtäjaksoisesti lähes 20 vuoden ajan, yhteensä noin 2 500 sotilaan ja 140 siviilikriisinhallinnan asiantuntijan voimin. Vuosien aikana Afganistaniin kohdennettiin noin 398 miljoonaa euroa kehitysyhteistyörahoitusta ja humanitaarista apua.

Kun Suomi päätti lähteä Afganistaniin vuosien 2001–2002 vaihteessa, Afganistanissa elettiin epävarmaa, mutta toiveikasta aikaa. Taliban-hallinto oli kaatunut nopeasti Yhdysvaltojen johtaman sotilaallisen väliintulon jälkeen, ja laaja kansainvälisen yhteisön rintama oli sitoutunut tukemaan väliaikaishallintoa maan suunnan kääntämisessä. Suomi lähetti siviili- ja sotilasyhteistyötä tekevän Cimic-osaston monikansalliseen Isaf-kriisinhallintaoperaatioon tukemaan vakauttamis- ja jälleenrakennustoimia, alkoi kanavoida kehitysyhteistyörahoja erityisesti YK:n ja Maailmanpankin ohjelmien kautta ja kohdensi pian myös suuren osan siviilikriisinhallintavoimavarojaan Euroopan unionin Eupol-poliisioperaatioon Afganistanissa.

Afganistan luisui 2000-luvun jälkipuolella kuitenkin yhä syvemmälle tuhoisaan sisällissotaan. Kansainvälisen intervention toiselle vuosikymmenelle tultaessa alkuaan optimismi oli vaihtunut afganistanilaisten kasvavaksi epäluuloksi maan hallitusta ja kansainvälisiä toimijoita kohtaan. Noin kahteensataan sotilaaseen kasvanut Suomen joukko osallistui toistuvasti tulitaisteluihin osana Naton alle siirtynyttä sotilaallista operaatiota, josta oli tullut konfliktin osapuoli. Kansainvälisten toimijoiden turvajärjestelyihin kului entistä enemmän resursseja, mutta samalla niiden toimintaedellytykset kapenivat merkittävästi.

Isafin päätyttyä Suomi jatkoi osallistumisestaan Naton johtamassa Resolute Support -operaatiossa, joka tuki afganistanilaisia turvallisuusjoukkoja aina kesään 2021 asti. Suomi oli loppuun saakka myös yksi Eupolin merkittävistä tukijoista ja otti vielä vuonna 2020 vastuun kansainvälisen apulupauskonferenssin järjestämisestä Afganistanin tukemiseksi. Afganistan oli Suomen suurin kehitysyhteistyörahoituksen vastaanottajamaa 2010-luvun jälkipuoliskon. Suomen laaja-alainen toiminta Afganistanissa päättyi elokuussa 2021 kaoottisissa olosuhteissa, kun kansainvälinen yhteisö poistui maasta Yhdysvaltojen vetäytymispäätöksen ja Talibanin valtaannousun seurauksena.

Tässä tutkimuksessa analysoidaan Suomen toimintaa Afganistanissa ja keskitytään siihen, miksi Afganistaniin lähdettiin, mihin Suomen toiminta maassa perustui ja mitä kokemuksista tulisi oppia tulevaisuuden kriisi- ja konfliktitilanteita varten. Tutkimus perustuu laajan laadullisen aineiston analyysiin, jota varten on haastateltu 64 Afganistanin interventiossa tai sen parissa työskennellyttä henkilöä. Tutkimusta varten järjestettiin myös työpajakeskusteluja Suomen afganistanilaisten diasporan ja asiantuntijoiden kuulemiseksi. Lisäksi analysoitiin julkista kirjallista aineistoa ja aiempaa tutkimuskirjallisuutta ja käytiin taustakeskusteluja asiantuntijoiden kanssa. Tutkimusraportissa tarkastellaan Suomen tavoitteenasettelun seurauksia, toiminnan logiikkaa ja keskeisimpiä haasteita laajasti sotilaallisen kriisinhallinnan, siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön sekä humanitaarisen avun näkökulmista.

Tutkimushavaintojemme mukaan Suomen toimintaa Afganistanissa motivoivat moninaiset, osittain epäselvät ja ajoittain keskenään ristiriitaiset tavoitteet. Selontekojen ja muiden julkisten asiakirjojen mukaan Suomen toiminnan päämääränä oli ennen kaikkea Afganistanin vakauttaminen ja tukeminen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden vahvistamiseksi. Julkilausutuissa tavoitteissa korostuvat vastuunkanto osana YK-johtoista kansainvälistä yhteisöä ja Suomen toiminta hyvän hallinnon ja oikeusvaltion kehittämiseksi sekä erityisesti naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien edistämiseksi. Näihin viittaamme tutkimuksessa ”Suomi hyväntekijänä” -kehyksenä.

Toisaalta analyysimme mukaan näiden julkilausuttujen tavoitteiden rinnalla – ja niitä ensisijaisemmin – Suomen osallistumista ohjasivat tahto ylläpitää ja vahvistaa ulko- ja turvallisuuspoliittisia suhteita Yhdysvaltoihin ja muihin kansainvälisiin kumppaneihin sekä pyrkimys syventää Nato-yhteistyötä. Tämän ”Suomi kumppanina” -kehyksen sisällä Suomi pyrki profiloitumaan luotettavana hyväntekijänä mutta myös hyötymään itse parantamalla kansallisia valmiuksiaan.

Suomen moninaiset tavoitteet Afganistanissa eivät välttämättä olisi muodostuneet ongelmaksi osallistumisen tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Alkuun ne ohjasivatkin toimintaa sopusoinnussa, kun toimintaympäristö salli Suomen samanaikaisesti osoittaa solidaarisuutta Yhdysvaltoja kohtaan ja tukea tätä terrorismin vastaisessa taistelussa sekä näyttäytyä hyvää tekevänä Afganistanin vakautta ja kehitystä tukevana toimijana.

Toimintaperusteiden välille muodostui kuitenkin jännitteitä, kun Afganistanin tilanne heikkeni ja intervention luonne ja tulokset kävivät ristiriitaisemmiksi. Toimintasuunnitelman rakentaminen ja toiminnan arviointi muodostuivat haasteiksi, kun tavoitteenasettelu ei ollut läpinäkyvää eikä selkeää. Etenkin transatlanttisten suhteiden ja kumppanuuksien peittely osallistumisen motiiveina hankaloitti osallistumisen

suunnittelua ja seuraamista. Kumppanuuksien näkökulmasta riitti, että Suomi ylipäättään osallistui interventioon. Afganistanin suhteen eri toimien tavoitteet jäivät ylimalkaisiksi, epärealistisiksi ja epäselviksi, eikä niihin kiinnitetty riittävästi huomiota. Kriittisen analyysin ja strategisen seurannan sijasta julkilausuttuihin tavoitteisiin yritettiin vastata niin kansainvälisesti kuin Suomessa korostamalla edistymistä, kun taas taiteluista ja vaikeuksista vaiettiin.

On lähes mahdotonta arvioida, missä määrin Suomi saavutti tavoitteitaan Afganistanissa, sillä niitä ei asetettu selkeästi ja läpinäkyvästi. Haastatteluiden perusteella osallistuminen palveli Suomen transatlanttisia suhteita, pohjoismaista yhteistyötä ja asemaa kansainvälisessä yhteisössä. Puolustusyhteistyön lisäksi Suomen kansalliset valmiudet kehittyivät, ja Suomi nosti profiliaan EU:n siviilikriisinhallintakehyksessä. On kuitenkin vaikea arvioida jälkikäteen, miten eri osallistumismuodot edesauttoivat esimerkiksi suhdetta Yhdysvaltoihin ja toimiko Suomi kustannustehokkaasti kumppanuustavoitteiden ja omien valmiuksiensa näkökulmasta, kun näiden suhteen ei ollut selkeästi asetettuja ennako-odotuksia.

Turvallisuutta ja esimerkiksi koulutuksen edellytyksiä Afganistanissa onnistuttiin hetkellisesti ja paikoittain lisäämään, mutta konfliktikontekstin ymmärtämättömyys, paikallisen omistajuuden haasteet ja pitkäjänteisen ja yhtenäisen strategian puuttuminen muodostuivat kansainvälisen intervention kompastuskiviksi. Aiempi tutkimuskirjallisuus on jo kiinnittänyt huomiota intervention aiheuttamiin negatiivisiin seurauksiin: sotilaallisten operaatioiden siviiliuhrit, paikallisten valtarakenteiden muuttuminen, paikallisen toiminnan syrjäyttäminen ja korruption lisääntyminen ovat vain joitain esimerkkejä vaikutuksista, joista myös Suomi kantaa osavastuuta.

Suomen toiminnan ohjenuoraksi kehittyi Afganistanin intervention aikana ja osaksi sen vaikutuksesta kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia. Afganistanissa tämä merkitsi Suomen monialaista osallistumista ja siviilipuolen kehitys- ja kriisinhallintapyrkimysten sekä sotilaallisen kriisinhallinnan keskinäisriippuvuuden korostamista. Yleisesti Suomen ja suomalaisten toiminnan Afganistanissa arvioidaan olleen korkealaatuista ja arvostettua. Tutkimuksemme mukaan kokonaisvaltaisuus strategiana toimi oikeutuksena Suomen osallistumiselle intervention eri osa-alueisiin, erityisesti sotilaalliseen osallistumiseen, mutta se ei kuitenkaan toteutunut Afganistanissa eri toimien koordinoinnin ja yhteensovittamisen tasolla.

Afganistanista saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää oppeina Suomelle tulevaisuuden kriisi- ja konfliktitilanteissa toimimiseen. Ensinnäkin tavoitteiden selkeämpi ja läpinäkyvämpi asettelu on välttämätöntä toiminnan tehokkaan suunnittelun ja strategisen seuraamisen kannalta. Kumppanuus- ja valmiustavoitteiden näkökulmasta tavoitteiden selkeys

auttaisi kehittämään toiminnan resursointia ja kohdentamista. Rauhan ja vakauden tukemisen näkökulmasta kontekstispesifien tavoitteiden selkeyttäminen mahdollistaisi toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja kokonaisvaltaisuuden seuraamisen.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Suomen pitäisi osallistua kaikkiin toimiin tai tuen osa-alueisiin kohdemaassa, vaan toiminnan kohdentamista siten, että se edesauttaa kansainvälisten tukitoimien muodostamaa kokonaisuutta. On myös tärkeää kehittää Suomen vaikuttamistyötä monenkeskisissä interventioissa etenkin silloin, kun Suomi tarjoaa kokoonsa nähden paljon resursseja. Vaikka Suomi on lähtökohtaisesti pieni toimija, aktiivisuus esimerkiksi intervention mahdollisten negatiivisten vaikutusten esille tuomisessa on Suomen arvoperustaisen politiikan mukaista. Vaikuttaminen samanmielisten toimijoiden kanssa yhdessä on mahdollisuus edistää Suomen omia intressejä intervention kautta (kunhan intressit on ensin tunnistettu).

Vaikuttavuus edellyttää kuitenkin riittäviä resursseja: kehitysyhteistyörahat ja lähetettyjen asiantuntijoiden panos menevät hukkaan, jos osallistumisen kokonaisvaltaiseen suunnitteluun, toimeenpanoon ja seurantaan ei ole osoitettu riittäviä henkilöstöresursseja. Realististen ja kontekstiin sopivien tavoitteiden asettaminen ja toimeenpano edellyttävät jatkuvasti päivittyvää konfliktianalyysia, mihin Suomen kaltaisen pienen toimijan kohdalla kuuluu myös analyysi kansainvälisen tuen ja operaatioiden kontekstista. Intervention jälkeen on vielä syytä panostaa Suomeen palaavien kriisialueilla toimineiden henkilöiden tehokkaaseen hyödyntämiseen kotimaassa, jotta karttunut kulttuurinen ja kieliosaaaminen eivät mene hukkaan.

Tässä tutkimuksessa tunnistetut opit ovat merkittäviä myös Afganistanin ja afganistanilaisten tulevaisuudelle. Lähes kahdenkymmenen vuoden osallisuus yhteiskunnan rakenteiden muokkaamisessa ja konfliktidynamiikoissa merkitsee kansainvälisen yhteisön ja myös Suomen vastuun jatkumista maasta vetäytymisen jälkeenkin – etenkin, kun päätöksiä aloittaa ja lopettaa interventiotimet ohjasivat ensisijaisesti muut kuin afganistanilaisten omat intressit.

Suomen ulkopoliittisen toimijuuden uskottavuuden näkökulmasta on erityisen tärkeää, että korostetusta pitkäjänteisestä sitoutumisesta naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien edistämiseen pidetään kiinni. Lähtökohtina yhteistyölle ja avulle vaikeassa nykytilanteessa ovat afganistanilaisten omien tarpeiden ja prioriteettien asettaminen toiminnan keskiöön. Tähän on pyrittävä huolellisella konfliktianalyysilla, kuuntelemalla afganistanilaisia ja keskustelemalla heidän kanssaan sekä tukemalla strategisesti koordinoitua lähestymistapaa avun ja yhteistyön tavoitteista ja reunaehdoista kansainvälisen yhteisön tasolla.

JOHDANTO

Afganistanin islamilainen tasavalta kaatui 15. elokuuta 2021. Taliban otti haltuunsa maan pääkaupungin Kabulin, kun Yhdysvaltojen ja Naton joukot vielä vetäytyivät maasta. Arviolta yli 200 000 ihmistä surmanneen sodan päättymisen talibanien nopeaan valtaannousuun ja hallituksen korttitalomaiseen romahtamiseen yllätti useimmat tilanteen tarkkailijat – mukaan lukien talibanit.¹ Toisaalta kapinallisten merkittävät aluevaltauksat edeltäneiden kuukausien aikana, maan sisäisten rauhanneuvotteluiden jumiutumisen ja turvallisuustilanteen heikkenemisen olivat ennakoineet maan hallitukselle huomattavia vaikeuksia ylläpitää valtaansa ilman kansainvälisiä joukkoja.² Vuoden 2021 alussa hallituksella oli arviolta enää 30 prosenttia maa-alueesta selkeästi otteessaan, ja tämä luku pieneni nopeasti kevään ja alkukesän 2021 kuluessa.³

Kabulin keskushallinnon romahtamiseen päättyi myös lähes 20 vuotta kestänyt kansainvälinen interventio Afganistanissa. Interventio oli saanut alkunsa Yhdysvaltojen ja sen liittolaisten sotilaallisesta väliintulosta Afganistaniin syksyllä 2001 syyskuun 11. päivän terrori-iskuista vastuussa olleen al-Qaidan ja sen johtajan Osama bin Ladenin kukistamiseksi sekä näitä suojanneiden talibanien syrjäyttämiseksi. Se kuitenkin laajeni pian kattamaan kansainvälisen sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan, mittavan kehitysyhteistyön ja kansainväliset diplomaattiset pyrkimykset Afganistanin vakauttamiseksi ja jälleenrakentamiseksi ja siten kansainvälisen turvallisuuden takaamiseksi.

Loppuvuodesta 2001 elokuuhun 2021 Yhdysvallat käytti yksinään arviolta 2 200 miljardia dollaria pyrkiessään moninaisia tavoitteitaan kohden, ja kansainvälisesti kehitysinvestointeja tehtiin vuosien 2001–2020 välillä

1 Brownin yliopiston Watson-instituutin Costs of War -hankkeen mukaan elokuuhun 2021 mennessä noin 243 000 ihmistä oli saanut surmansa Afganistanin ja Pakistanin konfliktialueella syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeisessä sodassa. Heistä arviolta 176 000 ihmistä kuoli Afganistanissa ja yli 70 000 oli siviilejä. Uppsalan yliopiston konfliktidataohjelman mukaan järjestäytyneen poliittisen väkivallan seurauksena Afganistanissa kuoli yli 248 000 ihmistä. Arviot kuolonuhreista perustuvat vahvistettuihin uutis- ja muihin kirjallisiin raportteihin. Monitasoisessa sodassa kuolleiden siviilien ja aseellisiin ryhmiin kuuluneiden afganistanilaisten määrä viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana on todellisuudessa todennäköisesti merkittävästi korkeampi. Katso Crawford & Lutz 2021; Davies, Pettersson & Öberg 2022; Ruohomäki 2021.

2 Katso esimerkiksi Worden et al., 2021; Adili 2021; Liebing 2021.

3 Murtazashvili 2022, 50. Katso myös Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) 2021a; 2021b.

yli 81 miljardin dollarin edestä.⁴ Interventio loppui Yhdysvaltojen tehtyä vetäytymispäätöksen sen ja Talibanin tekemän sopimuksen mukaisesti keväällä 2021, mikä johti myös Naton *Resolute Support* (RS) -operaation sulkemiseen. Päätöstä seurannut Talibanin valtaannousu katalysoi myös hallinnon siviilijohtoisten tukitoimien lakkauttamisen.

Näin ollen myös Suomen osallistuminen kansainvälisiin sotilaallisiin ja siviilijohtoisiiin toimiin Afganistanissa tuli yhden aikakauden loppuun elokuussa 2021. Suomi oli mukana Afganistanin kansainvälisessä interventiossa laaja-alaisesti alkuvuodesta 2002 lähtien osallistumalla YK:n toimeksiantamiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin, siviilikriisinhallintatoimiin sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun ponnisteluihin. Suomen kokonaispanostukseksi tänä aikana muodostui noin 321 miljoonan euron sotilaallisen kriisinhallinnan, 281 miljoonan ohjelmoidun kehitysyhteistyön, 51 miljoonan humanitaarisen avun ja noin 30 miljoonan siviilikriisinhallinnan investoinnit.⁵ Talibanien valtaannousun jälkeen kansainvälinen tuki afganistanilaisille on rajoittunut humanitaariseen apuun ja perustarpeiden tukemiseen.⁶

Talibanien valtaannousu on herättänyt vilkasta keskustelua kansainvälisen yhteisön mittavien panostuksien tuloksellisuudesta Afganistanin islamilaisen tasavallan tukemiseksi. Miksi kansainvälisesti tuettu hallinto romahti niin ilmeisen nopeasti? Mitä kahdenkymmenen vuoden interventiotoimet tavoittelivat ja mitä saatiin aikaan? Mitä voidaan ja tulisi oppia nykypäivän konflikti- ja kriisitilanteisiin? Keskustelua kansainvälisten interventioiden ja niihin osallistumisen annista näiltä osin on käyty myös Suomessa.

Tätä taustaa vasten eduskunnan ulkoasiainvaliokunta antoi 10. marraskuuta 2021 toimeksiannon⁷ Ulkopoliittiselle instituutille itsenäisen selvi-

4 Costs of War -hankkeen mukaan Yhdysvallat käytti elokuuhun 2021 mennessä 2 260 miljardia dollaria Afganistanin konfliktiin, ja tästä valtaosa meni sodankäyntiin. SIGARin mukaan Afganistanin jälleennrakentamiseksi suurin Yhdysvaltojen tuen kohde olivat Afganistanin turvallisuusjoukot, joita tuettiin noin 89 miljardilla dollarilla. Tämä tarkoittaa, että Yhdysvaltojen osalta siviilipuolen jälleennrakennukseen meni hyvin pieni osa kokonaiskustannuksista, kun arvioidaan, että jälleennrakennukseen panostettiin yhteensä noin 146 miljardia dollaria. Katso Helman & Tucker 2021; Costs of War 2022; SIGAR 2021b. Kansainvälisten kehitysyhteistyöinvestointien osalta arvio tulee Maailmanpankista ja sisältää kaiken virallisen kehitysavun alle laskettavan eli niin sanotusti ODA-kelpoisen tuen. The World Bank 2022.

5 Tiedot saatu puolustusministeriöstä ja ulkoministeriöstä syksyllä 2022. Suomen kehitysyhteistyömaksatusten kokonaissummaksi muodostuu noin 398 miljoonaa euroa, johon kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun lisäksi kuuluu noin 23 miljoonaa euroa humanitaarista miinanraivausta sekä yhteensä noin 43 miljoonaa euroa toiminta- ja turvallisuuskuluja Kabuln suurlähetystön osalta. Siviilikriisinhallinnan osalta ei saatu tarkkaa tietoa kokonaiskustannuksista. Luku perustuu ulkoministeriöltä saatuuun arvioon Eupolin kustannuksista (noin 29 miljoonaa euroa) ja muihin julkisiin lähteisiin, katso esimerkiksi Ulkoministeriö 2021. Yhteennlaskettuna Suomen kokonaispanostuksesta tulee noin 749 miljoonaa euroa.

6 Joulukuuhun 2022 mennessä yksikään toinen maa ei ole tunnustanut Taliban-hallintoa legitimiiksi valtiotoimijaksi. Useat valtiot, mukaan lukien Venäjä ja Kiina, ovat kuitenkin muodostaneet diplomaattiset suhteet talibanien kanssa. Afganistanin taloudellinen ja humanitaarinen tilanne on pahentunut entisestään Taliban-hallinnon ensimmäisen vuoden aikana. Taloudellisen ahdingon taustalla vaikuttaa kaatuneen hallinnon riippuvuus kansainvälisestä avusta, joka arvioiden mukaan muodosti jopa 45 prosenttia maan bruttokansantuotteesta. Katso Mustasilta, Ruohomäki & Stewart 2022.

7 Uaup 61/2021.

tyksen tekemiseksi Suomen osallistumisesta Afganistanin vakauttamis-, jälleenrakennus- ja kehitystoimiin sekä humanitaarisiiin tukitoimiin vuosien 2001–2021 aikana. Tässä UPI-raportissa esitetään toimeksianton mukaisesti vuoden 2022 aikana tehdyn tutkimuksen sisältö ja sen päälöydökset. Raportissa käytetään termiä ”kansainvälinen interventio” yleiskäsitteenä merkitsemään yllä mainittuja mittavia ja monialaisia toimia, jotka ajoittuvat tarkasteltavalle aikakaudelle ja joihin Suomi omalta osaltaan osallistui.

Toimeksiantoa ja sen taustaa vasten tutkimuksemme tavoitteena on ollut yhtäältä tarkentaa kokonaiskuvaa Suomen toiminnasta ja sen perusteista – käsittäen toiminnan laaja-alaisesti kattamaan diplomatian, sotilaallisen osallistumisen, siviilikriisinhallinnan, kehitys yhteistyön ja humanitaarisen avun – sekä toisaalta tuottaa hyödyllisiä oppeja Suomen tulevaisuuden kyvyille toimia kompleksisissa konflikti- ja kriisitilanteissa.

Tutkimustamme ohjasi neljä toisiinsa linkittyntä tutkimuskysymystä: 1) minkälaiset tavoitteet ja prioriteetit ohjasivat Suomen toimintaa ja sen eri osa-alueita Afganistanissa; 2) miten Suomen toiminta ja sen muutokset heijastelivat eri konteksteja, erityisesti Afganistanin konflikti- ja yhteiskunnallista kontekstia ja afganistanilaisten näkökulmia sekä kansainvälisten kumppaneiden viitekehyksiä; 3) minkälaiset muutosteoriat ja strategia ohjasivat Suomen toimia; ja 4) miten käytännön toimeenpano (mukaan lukien resurssit) vastasi tavoitteisiin ja toimintasuunnitelmiin. Nämä kysymykset voi tiivistää kahteen päätutkimuskysymykseen: *Mitä päämääriä Suomella oli Afganistanin kansainväliseen interventioon osallistumisessa (miksi Suomi osallistui) ja mihin Suomen toiminta perustui (mihin vastaten ja miten Suomi toimi)?*

Raportissa esitetyt tutkimustulokset perustuvat ensisijaisesti tutkimusryhmän keräämään ja analysoimaan laajaan primaariaineistoon, joka koostuu luottamuksellisista semi-strukturoiduista haastatteluista ja ryhmäkeskusteluista työpajojen muodossa. Vuoden 2022 aikana tutkimusryhmä haastatteli 64 henkilöä ja järjesti kolme työpajaa Suomen toiminnan, sen perusteiden ja logiikan ymmärtämiseksi ja hahmottamiseksi eri näkökulmista. Primaariaineiston lisäksi tutkimuksessa on hyödynnetty olemassa olevia selvityksiä, julkisia asiakirjoja, tutkimusraportteja, uutislähteitä ja muuta dokumentaatiota Suomen toiminnan kartoittamiseksi ja jäljittämiseksi kansainvälisen intervention ja Afganistanin konfliktin kehityksen rinnalla.

Tutkimusaineistomme analyysiin pohjaten raportissa identifoidaan kolme erillistä pääkehystä, jotka kiteyttävät Suomen toimijuuden perusteet ja luonteen Afganistanissa: *Suomi kumppanina*, *Suomi hyväntekijänä* ja *Suomi oppimassa*. Suomen osallistumista Afganistanin kansainvälisiin interventio toimiin ohjasivat etenkin Suomen kansainväliset

kumppanuussuhteet ja halu näyttäytyä luotettavana ja hyvänä kumppanina erityisesti Yhdysvalloille mutta myös pohjoismaisille ja eurooppalaisille kumppaneillemme. Tämä ”Suomi kumppanina” -kehys antoi vahvan poliittisen motivaation Suomen osallistumiselle läpi aikakauden ja ohjasi Suomen päätöksentekoa ja toimia eri osa-alueilla. Näin ollen oli mahdollista, että Suomen poliittiset tavoitteet Afganistanissa toteutuivat suurilta osin osallistumalla ja osoittamalla sitoutumista kansainväliseen interventioon, vaikka tilanne Afganistanissa kehittyikin negatiivisesti. Tällä oli kuitenkin seurauksia sille, missä määrin Suomen toiminta ja sen kehittäminen heijastelivat Afganistanin konfliktitilanteen kehitystä ja afganistanilaisten tarpeita ja prioriteetteja.

Toisaalta Suomen osallistumista Afganistanin kansainväliseen interventioon kehysti myös päämäärä tehdä hyvää. Tämä ”Suomi hyväntekijänä” -tulkinta Suomen toiminnan perusteista korostuu kansainvälisen terrorismin kitkemisen ohella toiminnan ohjaajana virallisissa politiikkadokumenteissa ja julkilausumissa.

Vaikka poliittiset tavoitteet Afganistanin suhteen liittyivät ennen kaikkea Suomen kansainvälisiin kumppanuksiin, näiden asettamissa rajoissa toiminta pyrittiin suuntaamaan Afganistanin yhteiskunnallisen vakauden ja kehityksen tukemiseksi. Ihmisoikeudet ja etenkin naisten ja tyttöjen oikeudet korostuvat Suomen monialaisen toiminnan yleisperusteluina, ja ne ovat antaneet huomattavaa motivaatiota toimia varten yksilötasolla. Yhdessä Suomen toimijuudet kumppanina ja hyväntekijänä vaikuttavat suurelta osin ohjanneen päätöksentekoa siitä, mihin ja miten eri toimiin osallistutaan. EU:n poliisioperaatio Eupol ja Suomen vankka osallistuminen tähän on hyvä esimerkki: operaatio toimi sekä osoituksena Suomen sitoutumisesta kumppanina kansainvälisellä tasolla että sen itseidentifioimasta luonteesta hyväntekijänä (turvallisuutta edistävänä enemmän kuin jotakin vastaan taistelevana joukkona).

Kun toimintaympäristö muuttui yhä vaikeammaksi ja intervention tulokset alkoivat näyttää yhä kaksijakoisemmilta vakauttamisen näkökulmasta, kumppanuustavoitteiden ja hyväntekijätavoitteiden voidaan nähdä asettaneen ristiriitaisia paineita Suomen osallistumisen prioriteeteille. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan korostamisesta vaikuttaa tulleen ainakin osittain pyrkimys sovittaa yhteen yhä jännitteisempiä toimijaperusteita vaikeutuvissa olosuhteissa. Hyväntekijäroolin painoarvosta konkreettisten Afganistan-toimien ohjauksessa on myös ristiriitaisia merkkejä: esimerkiksi toimien ja tilanteen kehityksen seurannan ja analyysin laadullinen epätasaisuus viittaa siihen, että Afganistanin suhteen asetettuihin tavoitteisiin pääsy (tai niitä kohti selkeästi kulkeminen) ei systemaattisesti ohjannut päätöksiä toimien tai resurssien suuntaamisesta.

Yleisesti Suomen Afganistanin suhteen asettamia tavoitteita ja toimintaa vaivasi myös laajempaa kansainvälistä interventiota haastanut yhtenäisten ja kontekstisidonnaisten tavoitteiden ja strategisen toiminnan puutos. Kontribuutiota Afganistanin kehitykseen mitattiin pikemmin kansainväliseen interventioon osallistumisella ja lisäinvestoinneilla kuin muutoksilla niissä Afganistanin realiteeteissa, joissa Suomi vaikutti.

Kolmanneksi kansainvälinen interventio Afganistanissa ja Suomen osallistuminen siihen nähdään myös saatujen oppien ja valmiuksien näkökulmasta, eli ”Suomi oppimassa” -kehyksestä käsin. Sotilaallistaktisten ja operatiivisten sekä puolustuskumppanuusvalmiuksien kehittäminen näyttävät antaneen merkittävää motivaatiota erityisesti puolustushallinnon näkökulmasta osallistumisen jatkamiselle ja Afganistaniin panostamiselle. Aseellisen konfliktin kiihtyminen ja ulottuminen myös Suomen *International Security Assistance Force* eli Isaf-joukkojen toimintaympäristöön katalysoi konkreettisia oppeja operatiivisella ja taktisella tasolla ja pakotti Suomen vahvistamaan toimintaedellytyksiään uudenaikaisessa kriisinhallintaympäristössä. Afganistan-kokemukset nähdään vuoden 2022 kontekstissa myös vahvasti Suomen Nato-kumppanuustiehen sidottuna ja jäsenyysprosessia tukeneena hankkeena. Toisaalta Afganistan tunnustetaan merkitykselliseksi myös laajempien oppimismahdollisuuksien kannalta, esimerkiksi liittyen monenkeskiseen apuun ja hauraassa valtiossa toimimiseen.

Tutkimusraportissa tunnustetaan analyysin pohjalta useita oppeja tulevaisuuden kriisi- ja konfliktitilanteissa toimimiseen. Kansainvälisen intervention haasteet Afganistanissa peräänkuuluttavat huolellisen konfliktianalyysin merkitystä toiminnan kohteena olevan kontekstin, sen yhteiskunnallisten dynamiikkojen ja väestön tarpeiden ymmärtämiseksi. Suomen kaltaisen pienen toimijan kohdalla tähän kuuluu myös analyysi kansainvälisen tuen ja operaatioiden kontekstista.

Tähän läheisesti liittyen analyysimme painottaa paikallisten toimijoiden omistautuneisuuden merkitystä toimien kestävyydelle ja toisaalta paikallisen omistajuuden inklusiivisempaa tarkastelua. Kansainvälisten toimijoiden keskinäisen koordinaation tasolla tunnustetaan tarve erottaa tiedon ja tehtävien jako strategisesta koordinaatiosta, jota tulisi kehittää.

Suomelle spesifien oppien suhteen tavoitteiden selkeämpi ja läpinäkyvämpi asettelu on Afganistanin kokemusten perusteella välttämätöntä toiminnan tehokkaan suunnittelun ja seuraamisen kannalta. Esille nousee myös tarve kehittää vaikuttamista monenkeskisissä interventioissa varsinkin silloin, kun Suomi antaa paljon resursseja kokoonsa nähden.

Vaikka Suomi on lähtökohtaisesti pieni toimija, aktiivisuus esimerkiksi intervention mahdollisten negatiivisten vaikutusten esille tuomisessa on Suomen arvoperustaisen politiikan mukaista. Samanmielisten toimijoiden

kanssa yhdessä vaikuttaminen on mahdollisuus edistää Suomen omia intressejä intervention kautta (kunhan ne on ensin tunnistettu). Vaikutavuus edellyttää kuitenkin riittäviä resursseja: kehitysyhteistyörahat ja lähetettyjen asiantuntijoiden panos menevät hukkaan, jos osallistumisen kokonaisvaltaiseen suunnitteluun, toimeenpanoon ja seurantaan ei ole osoitettu riittäviä henkilöstöresursseja.

TUTKIMUSRAPORTIN RAKENNE

Tutkimusraportti etenee seuraavaksi tutkimuksen tavoitteiden, taustan ja tutkimusmenetelmällisten valintojen selventämiseen. Tämä taustoitava luku käsittelee tutkimusta ohjaavia tutkimuskysymyksiä ja fokusta aiemman Afganistania ja kansainvälistä interventiota käsittelevän kirjallisuuden havaintoihin perustuen. Luku on tärkeä tutkimusraportin kontekstualisoimiseksi ja analyysin perustan ymmärtämiseksi.

Tutkimustausta-luvun jälkeen raportti jakaantuu kolmeen lukuun. Näistä kaksi ensimmäistä keskittyvät Suomen toiminnan ja sen perusteiden analyysiin Afganistanin kontekstissa vuosien 2001–2021 välillä. Luvussa kaksi ”Suomen toiminta Afganistanissa – Yleiskatsaus 2001–2021 aikaan” pilkotaan tarkastelumme kohteena oleva aikakausi viiteen merkitykselliseen ajanjaksoon. Sekä primaari- että sekundaariaineistoa hyödyntäen luvun ajanjaksot rakentavat päätapahtumien kulkua ja tilanteen kehittymistä seuraavan kokonaiskuvan Afganistanin konfliktikontekstista ja kansainvälisen intervention kehityskulusta sekä Suomen toimien rakentumisesta näiden kontekstien rinnalla.

Kolmannessa luvussa syvennytään Suomen toimijuuden seikkaperäiseen analyysiin. Luvussa tiivistetään ensin kuvaa Suomesta toimijana selontekojen ja julkisen politiikan pohjalta ja analysoidaan tämän suhdetta primaariaineistomme perusteella rakentuvaan tulkintaan. Tämän pohjalta luvussa perustellaan identifioimamme toimijuuden pääkehukset ja käsitellään näiden merkityksiä ja seurauksia Suomen toimijuudelle sekä sen mahdollisuuksille ja haasteille Afganistanin kontekstissa.

Suomen toimijuudessa Afganistanissa korostui kumppanuustavoitteiden, hyväntekijäidentiteetin ja valmiuksien kasvattamisen kehukset, joiden tunnistaminen on tarpeellista sekä Suomen päätöksenteon että konkreettisen toiminnan ymmärtämiseksi. Näiden pääkehysten esittelyn jälkeen raportissa syvennytään Suomen toiminnan pääosa-alueisiin ja niissä korostuneisiin toiminnan tavoitteisiin, perusteisiin, muotoihin sekä toiminnan haasteisiin ja vahvuuksiin, konteksti huomioiden.

Raportin neljännessä luvussa esitellään pääopit tulevaisuuden kriisi- ja konfliktitilanteisiin. Nämä kategorisoidaan kolmeen alalukuun:

kansainvälisiä toimijoita ja niiden kollektiivista toimintaa yleisesti koskeviin oppeihin, Suomen toimijuudelle keskeisiin oppitarpeisiin tulevaisuuden kriiseissä ja konflikteissa sekä oppeihin Afganistanin ja afganistanilaisten tukemiseksi nykytilanteessa. Oppien käsittelyssä huomioidaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ympäristön keskeiset tekijät ja trendit. Loppupäätelmissä vedetään yhteen keskeiset tutkimushavainnot ja avataan tutkimuksen rajoituksia ja kontribuutiota.

/ 1

1 TUTKIMUSTAUSTA: TAVOITTEET, TAUSTAKIRJALLISUUS JA MENETELMÄ

1.1. TAVOITTEET JA KONTRIBUUTIO

Tutkimuksemme tavoitteena on 1) tuottaa tarkentunut kokonaisvaltainen ymmärrys Suomen toiminnasta ja sen perusteista Afganistanissa vuosien 2001–2021 välillä sekä 2) rakentaa tämän myötä systemaattiseen analyysiin pohjautuvia oppeja, jotka informoivat ja voivat vahvistaa Suomen toimintaa tulevaisuuden kriisi- ja konfliktitilanteisiin vastaamisessa.

Mandaattimme on tarkastella Suomen osallistumista kansainväliseen interventioon laaja-alaisesti ja huomioida Suomen toiminta suhteellisen paljon huomiota saaneen sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi siviilijohdon tuen alueilla, kuten kehitysyhteistyössä ja siviilikriisinhallinnassa, sekä yleisesti poliittisen vaikuttamisen saralla. Tutkimuksessamme ei evaluoida yksittäisiä operaatioita tai hankkeita, vaan pyritään valaisemaan Suomen Afganistan-toimien perusteita ja prioriteetteja, analysoimaan näitä suhteessa Afganistanin konfliktikontekstiin ja kansainvälisen interventioon ja identifioimaan tämän perusteella tulevaisuudelle keskeisiä oppeja.

Tutkimusmandaattiimme ja tutkimusfokukseemme pohjautuen tutkimuksen laajempänä tavoitteena on tuottaa lisäarvoa ensisijaisesti suomalaisen julkiseen ja asiantuntijakeskusteluun, jotka koskevat Suomen osallistumista erilaisiin kriisinhallinta-, kehitys- ja rauhanrakennuspyrkimyksiin osana kansainvälistä yhteisöä. Tutkimuksemme huomio Suomen toimijuuden perusteisiin ja rakentumiseen Afganistanin kaltaisessa merkittävässä tapauksessa edesauttaa ymmärrystä Suomen kaltaisen pienen valtiotoimijan osallistumisen merkityksistä, haasteista ja rajoista sekä tavoista vaikuttaa kansainvälisillä areenoilla.

Lisäksi tutkimuksemme tuo oman lisänsä Suomen kokonaisvaltaista kriisinhallintaa käsittelevään tutkimukseen ja Afganistanin kansainvälistä interventiota analysoiviin tutkimuksiin. Lisäarvomme Suomen toimintaan keskittyvän tutkimuksen suhteen muodostuu ensinnäkin laajaan primäriaineistoon keskittyvästä analyysistamme. Tämä mahdollistaa Suomen toiminnan tarkastelun eri näkökulmista, mukaan lukien diasporan ja kansainvälisten kumppanien näkökulmasta.

Temaattisesti tutkimuksemme tuo uusia näkökulmia esimerkiksi kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tutkimukseen valottamalla kokonaisvaltaisuuden käyttöä osallistumisen oikeuttamisraamina. Tutkimuksemme

muodostaa osan kasvavaa joukkoa selvityksiä ja arviointeja kansainvälisestä interventioista Afganistanissa. Näiden joukossa lisäarvomme muodostuu huomion kohdentamisesta strategisen tason kysymyksiin toiminnan perusteista ja näiden seurauksista itse toimien rakentumiselle. Tähän asti moni Afganistanin kokemuksia analysoiva selvitys on keskitynyt enemmän operatiivisiin ja institutionaalisiin aspekteihin toiminnan arvioinnissa kuin kokonaisvaltaisen kuvan rakentamiseen siitä.⁸

Tämä luku luo pohjan tutkimuksellemme avaamalla lähestymistapaamme ja tutkimusmenetelmiämme. Suomen toiminnan ymmärtämiseksi ja hyödyllisten oppien tunnistamiseksi on kuitenkin ensin tarpeellista sijoittaa Suomeen keskittyvä analyysimme laajempaan eli Afganistanin konfliktiin, kansainvälisen intervention ja Suomen kriisinhallinnan muodostamaan taustaan.

1.2. TUTKIMUSTAUSTA: AFGANISTAN, KANSAINVÄLINEN INTERVENTIO JA SUOMEN KRIISINHALLINTA

”Ongelmat alkoivat, kun Neuvostoliitto meni Afganistaniin, sitten länsi yritti saada Neuvostoliittoa ulos ja kaikkia kehoitettiin taistelemaan Neuvostoliittoa vastaan. Neuvostoliitto saatiin ulos, tilalle tulivat mujahideenit, sitten tulivat talibanit, jotka luotiin siinä vaiheessa, kun taisteltiin Neuvostoliittoa vastaan. Yhdysvallat tuli Afganistaniin, 2001 Afganistan oli täysin tuhottu maa. Neuvostoliittoa ei ollut, mutta muita haasteita oli. Ihmiset eivät osanneet lukea tai kirjottaa, mutta yhtäkkiä tuotiin demokratiaa.”⁹

Kun Yhdysvaltojen johtama terrorisminvastainen *Operation Enduring Freedom* (OEF) alkoi vuonna 2001, Afganistanissa oli käyty monitasoista ja vaihtelevan intensiivistä sisällissotaa 1970-luvulta lähtien, edeltäen Neuvostoliiton interventiota¹⁰ ja jatkuen tämän jälkeen. Suomellakin on rooli tässä konfliktihistoriassa, sillä suomalaiset kenraalimajuri Rauli Helminen ja häntä seurannut luutnantti Heikki Happonen johtivat Neuvostoliiton vetäytymistä seuranneita YK:n valtuuttamia rauhanturvaajia Afganistanissa ja Pakistanissa vuosina 1988–1990.¹¹

8 Katso ISSAT 2022.

9 Osallistuja diasporatyöpajassa toukokuussa 2022. Työpajakeskusteluissa korostettiin tarvetta ymmärtää Afganistanin historiallisesti rakentuneita konfliktijakolinjoja ja konfliktitekijöitä nyky-yhteiskunnan ymmärtämiseksi. Tässä luvussa nostetaan esiin hyvin lyhyesti joitakin pääelementtejä kontekstin ymmärtämiseksi, mutta Afganistanin konfliktitaustasta kiinnostuneelle lukijalle suositellaan tutustumista lähdeluettelossa mainittuihin Afganistania käsitteleviin teoksiin.

10 Neuvostoliiton roolista Afganistanissa katso esimerkiksi Väyrynen 2010a.

11 Pykälä 2011; UN 2002.

Tämän historiallisesti rakentuneen konfliktin muodostavat ainakin neljä osin päällekkäistä jakolinjaa, joita ulkovaltojen interventiot ovat edelleen muokanneet: 1) politisoituneet etniset jakolinjat Afganistanin etelä- ja itäosia asuttavien pataaniryhmien ja pohjoisempien Afganistanin persialaisia (daria) ja turkkilaisia kieliä puhuvien etnisten ryhmien välillä; 2) ideologinen konflikti, jonka pääosissa ovat traditionalistiset ja (ääri-) islamistiset poliittiset voimat sekä marxisti- ja neuvostoliittotaustaiset voimat ja jonka rinnalla on rakentunut sektaarinen eli uskontoon pohjautuva poliittinen konflikti ja väkivaltainen jihad; 3) lukuisten aseellisten ryhmien väliset resurssikonfliktit; ja 4) etnisten ryhmien sisäiset heimojen väliset konfliktit.¹²

Neuvostoliitto miehitti Afganistania vuosina 1979–1989 ja soti kommunistista hallintoa vastustamaan nousseita islamismin yhdistämiä aseellisia ryhmiä vastaan. Yhdysvallat taas tuki ja koulutti näitä mujahideen-ryhmiä Neuvostoliiton miehityksen kaatamiseksi. Yhdysvaltojen tuki ei-valtiollisille aseellisille ryhmille jatkui sittemmin 2001 jälkeisessä kontekstissa talibanien ja al-Qaidan kukistamiseksi.¹³

Suurvaltojen interventioden lisäksi alueelliset vallat, erityisesti naapurimaa Pakistan, ovat tukeneet eri poliittisia ja aseellisia voimia Afganistanissa omien intressiensä ajamiseksi. Konfliktihistoria on jättänyt valtavan inhimillisen ja yhteiskunnallisen jäljen. Neuvostoliiton miehityksen aikana sodassa kuoli arviolta 870 000 afganistanilaista, ja 1990-luvun sisällissodan vuosina menehtyi kymmeniä tuhansia afganistanilaisia.¹⁴

Näiden jakolinjojen rinnalla Afganistanin poliittista historiaa on värittänyt keskushallintojen ja suuren maan alueellisten ja paikallisten poliittisten ja aseellisten voimien välinen jännite. Vallan keskittämispyrkimykset ovat historiallisesti katalysoineet vastarintaa keskusvaltaa vastaan omasta autonomiastaan tiukasti kiinni pitävissä maakunnissa. Toisaalta heikko keskushallinto on haastanut valtion yhtenäistä kehitystä ja peruspalveluiden ja tarpeiden toteutumista kaupunkien ulkopuolella.¹⁵

Ääri-islamistinen Taliban-liike, joka nousi 1990-luvun alussa Kandaharista ja Pakistanin pakolaisleireiltä ja mobilisoi sunni-pataaneja eteläisestä ja itäisestä Afganistanista, on osa tätä monimutkaista konflikti- ja poliittista kenttää ja Afganistanin yhteiskunnallista kudelmaa.¹⁶

Monen muun aseellisen toimijan tavoin Taliban on parempi nähdä useista osista muodostuvana ryhmittymänä kuin toimintatavoiltaan ja

12 Mason 2015, 57–67; Ghufraan 2001; Nojumi 2002. Afganistanin rikkaista luonnonvaroista ja näiden merkityksestä konfliktidynamiikoille, katso Brown & Blankenship 2013.

13 Lauri & Suhrke 2021.

14 Khalidi 1991; Maley 2002.

15 Murtazashvili 2016; 2022; Nojumi 2002.

16 Rashid 2022.

prioriteeteiltaan homogeenisena toimijana.¹⁷ Taliban-liike syntyi brutaalin sisällissodan kontekstiin Neuvostoliiton vetäytyttyä ja kasvatti suosiotaan näyttäytymällä voimana, joka vakauttaisi ja loisi järjestystä intensiivisen väkivaltaiseen tilanteeseen.

Talibanin syrjäyttäminen vallasta ja ajaminen maasta vuosien 2001–2002 vaihteessa ei poistanut historiallisesti rakentuneita syviä konfliktija-kolinjoja ja jännitteitä eri yhteiskuntaryhmien ja jäljelle jääneiden aseellisten toimijoiden välillä. Hetkellinen sotilaallinen voitto Taliban-hallinnosta ei myöskään poistanut juurisyytä, joiden varaan talibanien voima ja myös aito suosio joidenkin yhteisöjen keskuudessa nojasi. Toisaalta saman voi todeta nykyisestä, uuden Taliban-hallinnon kontekstista: valtaannousu on tuonut dilemman eri poliittisten ja aseistettujen voimien hallinnasta nyt talibanien harteille.

1.2.1. Kansainvälisen intervention haasteellisuus

”Tämä on keskeinen ongelma, lähetetään sotilaat ja kaadetaan hallinto ja sitten aletaan miettiä, että mitä me sitten voidaan tehdä.”¹⁸

Afganistanin sisällissodan viimeisen kahden vuosikymmenen ja kansainvälisen intervention loppuminen tasavallan romahtamiseen on herättänyt monet kysymään, mikä meni vikaan, mitä kansainvälisestä tuesta jäi yhtäältä afganistanilaisille ja toisaalta kansainvälisille toimijoille käteen ja mitä olisi voitu tehdä toisin. Keskustelun pääpiirteet ja laajemmat huomiot kansainvälisten vakauttamis- ja jälleenrakennustoimien tuloksellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta on hyvä käydä läpi pääpiirteittäin, sillä ne kontekstualisoivat Suomen toimintaan keskittyvän tutkimuksemme ja auttavat ymmärtämään Suomenkin kohtaamia vaikeuksia.

Keskustelussa ovat nousseet esiin näkemykset sekä liian kunnianhimoisista tavoitteista valtion ja kansakunnan rakentamisen suhteen (toimintaympäristön haasteet huomioiden) että liiallisesta keskittymisestä kapinallisten vastaiseen taisteluun sen sijasta, että hallinnon poliittista vastuunkantokykyä ja -halua olisi pitkäjänteisesti vahvistettu.¹⁹

Myös Afganistanin päättävien elinten korruptioon ja (osittain tästä johtuen) turvallisuusvoimien todelliseen heikkouteen on vedottu lopputuleman selittäjänä.²⁰ Toisaalta Suomessa on painotettu, että Afganistanissa tapahtui myös myönteistä kehitystä, kuten koulutusmahdollisuuksien

17 Katso esimerkiksi Mustasilta, Ruohomäki, Salo 2022.

18 Haastattelu H40.

19 Aydintasbas et al., 2021; Murtazashvili 2022.

20 Katso esimerkiksi Schrodén 2021; Crocker 2021.

parantumista monien lasten ja nuorten kohdalla vuosien ajan, etenkin kaupungeissa.²¹ Moni on korostanut kansainvälisen intervention tavoitteiden epäselvyyttä ja yhtenäisen strategian puuttumista monialaista toimintaa ohjaavana nuorana.²²

Kuvaavaa on, että presidentti Bidenin hallinto esitti Yhdysvaltojen päässeensä tavoitteisiinsa Afganistanin suhteen, sillä Yhdysvallat ei koskaan ollut Afganistanissa kansakunnan rakentamistehtävissä, vaan kitkemässä kansainvälistä terrorismia ja tämän tukemista Afganistanista käsin.²³ Tämä poikkeaa oleellisesti Suomen julkisesti asettamista tavoitteista ja korostetusta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta, jossa maan vakauttamisen nähtiin tarkoittavan myös esimerkiksi ihmisoikeuksien toteutumista.

Monet näistä viimeaikaisissa keskusteluissa esiin nousseista näkökulmista heijastelevat laajempaa kirjallisuutta Afganistanin kansainväliseen interventioon liittyen. Yksi tutkimuksellemme keskeisimmistä yleishuomioista tässä kirjallisuudessa kohdistuu Yhdysvaltojen ja laajemmin kansainvälisen intervention haasteisiin (tai haluttomuuteen) huomioida Afganistanin historiallisesti rakentuneet, moninaiset poliittiset dynamiikat ja yhteiskunnallinen konteksti interventiotoimien perustana.²⁴

Niin Yhdysvaltojen politiikan kuin laajemman kansainvälisen interventioarkkitehtuurin katsotaan rakentuneen melko kapealle tilannekuvalle ja ulkoapäin suunnitellulle toiminnalle, mikä on vaikeuttanut kestävien muutosten saavuttamista ja vaikutusten ennakoivuutta.²⁵ Tämä nähdään erityisesti intervention alkuaikojen toiminnan haasteena: esimerkiksi Yhdysvaltojen päätymisessä paikallisten valtakamppailujen välineeksi tai päätöksissä sulkea talibanit ulos Bonnin konferenssista ja luoda presidenttikeskäinen järjestelmä – näihin molempiin kansainväliset toimijat vaikuttivat ja molemmat nähdään jälkikäteen strategisina virheinä.²⁶

Toisaalta kansainvälisen intervention perustuminen heikosti Afganistanin yhteiskunnalliseen kontekstiin tunnistetaan myös yleisempänä, läpi intervention jatkuneena haasteena, jota seurasi esimerkiksi paikallisiin elinkeinorakenteisiin sopimattomien aseistariisuntaprosessien toteuttaminen ja olemassa olevien paikallisten hallintorakenteiden ja -tapojen heikentyminen.²⁷ Yleisesti tämän nähdään johtaneen tahattomiin

21 Haavisto 2022.

22 Whitlock 2021; SIGAR 2021a.

23 Biden 2022.

24 Katso esimerkiksi Murtazashvili 2016; Gopal 2014; Jackson 2021; Mason 2015.

25 Malejacq & Sandor 2020; Giustozzi & Ibrahim 2013.

26 Murtazashvili 2022; Suhrke 2018; Gopal 2014; Mustasilta, Ruohomäki & Salo 2022; kotimaisessa keskustelussa keskusjohtoisen hallintomuodon epäsojivuudesta varoitteli esimerkiksi Väyrynen 2010b.

27 Giustozzi 2008; Murtazashvili 2016.

seurauksiin, kuten sotapäälliköiden ja paikalliskomentajien voimaannuttamiseen ja kyläyhteisöjen sisäisten jännitteiden kasvamiseen.²⁸

Toinen laajasti tunnistettu ulottuvuus kansainvälisessä interventiossa Afganistanissa kytkeytyy kansainvälisten toimijoiden, tavoitteiden ja toimintatapojen moninaisuuteen ja yhteisen strategian puuttumiseen.²⁹ Bonnin konferenssin päätöslauselmaa vuonna 2001 tuki yli 60 valtiota ja 20 kansainvälistä organisaatiota ja vuoden 2020 (Suomen isännöimään) Geneven konferenssiin osallistui yli 70 maata ja 30 kansainvälistä järjestöä. Näin monen toimijan koordinointi ja samaan suuntaan strategisesti vieminen on missä tahansa olosuhteissa vaikeaa, puhumattakaan hauraan valtion ja aseellisen konfliktin värittävästä toimintaympäristöstä.

YK:n Afganistanin apuoperaatiolle eli UNAMA-operaatiolle annettiin avun koordinaatiovastuu jo Bonnin konferenssissa, mutta sitä tarkastelleet selvitykset ovat olleet kriittisiä avun koordinoimisen ja johdonmukaisuuden suhteen – etenkin intervention ensimmäisellä vuosikymmenellä.³⁰ Vuonna 2007 ensimmäisessä Suomen kehitysyhteistyötä Afganistanissa arvioineessa raportissa mainitaankin, että kansainvälisten toimijoiden keskinäisen strategisen koordinoimisen haasteet heikensivät vakauttamis- ja jälleenrakennustoimien vaikuttavuutta: koordinaatiota tapahtui kyllä teknisesti tiedonjaon tasolla, mutta tämä ei yltänyt toimien strategiseen yhteensovittamiseen.³¹ Samanlaisia haasteita kansainvälisten toimijoiden keskinäisessä ymmärryksessä siitä, mitä kohti, millä perusteella ja miten Afganistania tuetaan, on identifioitu myös esimerkiksi Norjan ja Ruotsin tukitoimia arvioineissa selvityksissä.³²

Koordinaatiohaasteita kumpusi myös epäselvistä roolijaoista: esimerkiksi kansainväliset humanitaarisen avun järjestöt kokivat sotilaalliset alueelliset jälleenrakennusryhmät (*provincial reconstruction teams*) osaksi ongelmallisina, koska alueiden turvaamiseen keskittymisen sijasta ne tekivät myös jälleenrakennushankkeita. Humanitaaristen toimijoiden mukaan tämä hämärsi sotilaallisten ja humanitaaristen toimien ja toimijoiden rajapintaa.³³

Turvallisuussektorin tukitoimet toimivat esimerkkinä strategisista haasteista. Toisiinsa sidonnaisten osa-alueiden vieminen yhteiseen suuntaan oli vaikeaa alusta asti, sillä eri osa-alueita johtivat eri valtiot, jotka hoitivat vastuualueitaan hyvin eri tavoin – Yhdysvallat johti armeijaa,

28 Murtazashvili 2016; Gopal 2014; Amiri & Jackson 2022.

29 SIGAR 2021a; ICG 2007; Giustozzi & Ibrahim 2013.

30 Margesson 2010.

31 Davies et al. 2007.

32 The Norwegian Commission on Afghanistan 2016; Pain 2021.

33 Rashid 2008, 199; Farrell 2017. Katso koordinaatiohaasteista myös Gross 2009.

Saksa poliisia, Italia oikeusjärjestelmää ja Iso-Britannia huumeiden vastaista toimintaa.³⁴

Kansainvälisten toimijoiden keskinäistä koordinaatiota väritti myös Yhdysvaltojen ylivoimainen johtoasema investointien ja kapasiteettien suhteen ja Yhdysvaltojen keskittyminen kapinallisten vastaiseen toimintaan turvallisuussektorilla. Jotakin koordinaatiohaasteista kertoo esimerkiksi se, että kun Yhdysvallat pettyi Saksan rajallisiin ja verkkaisesti liikkuviin toimiin Afganistanin kansallisen poliisin reformin johtovaltiona, se päätti aloittaa poliisien koulutuksen itse (koska ei raportoidusti halunnut kritisoida Saksaa julkisesti).³⁵ Toisaalta oikeussektori ja lainvalvonnan kehittäminen saivat ylipäänsä suhteellisen vähän huomiota ja resursointia kansainvälisiltä toimijoilta intervention alkuaikoina, mikä nähdään yhtenä valtionrakennuspyrkimysten suurimpana kompastuskivenä.³⁶ Yksi tunnistetuista selittävästä tekijöistä koordinaatiohaasteisiin on lisäksi eri kansainvälisten toimijoiden ja ulkovaltojen halu näyttäytyä kärkitukijoiden joukossa ja kerätä siten tunnettuutta ja ”pisteitä” kansainvälisenä toimijana ja kumppanina.³⁷

Kansainvälisten toimijoiden keskinäiset strategiset koordinaatiohaasteet liittyvät myös kysymykseen Afganistanin suhteen asetettujen tavoitteiden realistisuudesta. Esimerkiksi vuonna 2006 tehty Afganistan-sopimus (*Afghanistan compact*) hallituksen ja kansainvälisten toimijoiden välillä asetti tavoitteeksi kyvykkään ja toimivan Afganistanin kansallisen poliisin valmistumisen 2010 vuoden loppuun mennessä. Afganistanin kansallisen poliisin erittäin heikon tilan huomioiden tavoitteen voi jo tuolloin nähdä olleen selvästi epärealistinen.³⁸ Epärealistiset aikajänteet tavoitteiden saavuttamiseksi ja paine saada aikaan nopeita tuloksia onkin yksi Yhdysvaltojen toimia arvioineen SIGARin päähuomioista jälleerakennustoimien suhteen.³⁹ Kunnianhimoiset tavoitteet olivat myös ristiriidassa alussa korostetun ”kevyt jalanjälki”-lähestymistavan (*light footprint*) kanssa, joka asetti vastuun muutosten toteuttamisesta afganistanilaisille kumppaneille.

Tutkimusten mukaan kansainvälisten toimijoiden strateginen epäyhteneväisyys ja johdonmukaisuuden puute hankaloitti paikallisten viranomaisten ja päättäjien asettamista vastuuseen tuen

34 ICG 2007; Jalali 2006, 10. Strategiset koordinaatiohaasteet johtovaltiomallissa ja yksittäisten johtovaltioiden tuoman mallin sopivuuteen liittyvät kysymykset nousevat esiin myös tämän tutkimuksen haastatteluaineistossa. Esimerkiksi Italian johtoasemaa oikeusjärjestelmän suhteen kummastellaan, sillä sen oikeusjärjestelmän koetaan olleen huonosti yhteensopiva Afganistanin järjestelmän kanssa.

35 SIGAR 2022.

36 Rashid 2008, 204.

37 The Norwegian Commission on Afghanistan 2016.

38 ICG 2007.

39 SIGAR 2021a.

tarkoituksenmukaisesta ja oikeudenmukaisesta käytöstä. Koska tukea tuli eri puolilta, viranomaiset pystyivät kalastelemaan itselleen mieluisimpana pidettäviä tarjouksia keskenään kilpailevilta kansainvälisiltä toimijoilta.⁴⁰

Kansainvälisten valtionrakentajien julkilausuttujen tavoitteiden ja arvopohjan sekä konkreettisen toiminnan välillä on tunnistettu myös epäjohtonmukaisuuksia. Yhtäältä kunnianhimo Afganistanin valtionhallinnon rakentamiseksi ja yhteiskunnan vakauttamiseksi demokraattisesti oli puheissa korkealla, toisaalta esimerkiksi räikeisiin ihmisoikeusloukkauksiin yhdistettyjä toimijoita ja aseellisia ryhmiä suvaittiin niin kauan kuin ne koettiin tarpeellisiksi taistelussa kapinallisia vastaan.⁴¹ Afganistanilaisten näkökulmiin keskittyvän tutkimuksen mukaan vakauttamis- ja jälleenrakennustoimien tavoitteet jäivät usein paikallisille epäselviksi, vastasivat heikosti paikallisen väestön prioriteetteihin ja tuntuivat keskenään ristiriitaisilta: yhtenä päivänä kylää saatettiin pommittaa tai paikallisia surmata talibanien vastaisissa toimissa ja pian tämän jälkeen tultiin tarjoamaan apua (korvaamatta tehtyä vahinkoja).⁴²

Afganistanin konfliktin ja kansainvälisen intervention haasteiden taustalla on tunnistettu toki liuta muitakin tekijöitä. Esimerkiksi Pakistanin roolia ja globaalin huumeteollisuuden ja -markkinoiden vaikutusta konfliktin uudelleen eskaloitumisen ja jatkumisen taustalla ei tule vähätellä.⁴³ Pakistanin roolia talibanien tukijana ja turvasataman mahdollistajana ei tunnistettu etenäkään intervention alkuaikoina. Ylipäänsä Afganistanin ja Pakistanin raja-alue tarjosi alustan jihadistista ideologiaa kannattaville ryhmille, eikä Yhdysvallat liittolaisineen kyennyt kitkemään ilmiötä alueelta.⁴⁴

Afganistanin konfliktin taustalla on tunnistettu vaikuttaneen myös yleisemmin maan geopoliittisesti merkittävä sijainti ja valtavat kehityshaasteet, kuten lukutaidottomuus ja ruokaturvan heikkous. Toisaalta turvallisuustilanteen heikkeneminen muokkasi kansainvälistä interventiota rajoittamalla kansainvälisten toimijoiden liikkuvuutta ja siten etäännyttämällä kansainväliset toimijat yhä selvemmin tavallisista afganistanilaisista.

40 Giustozzi and Ibrahim 2013.

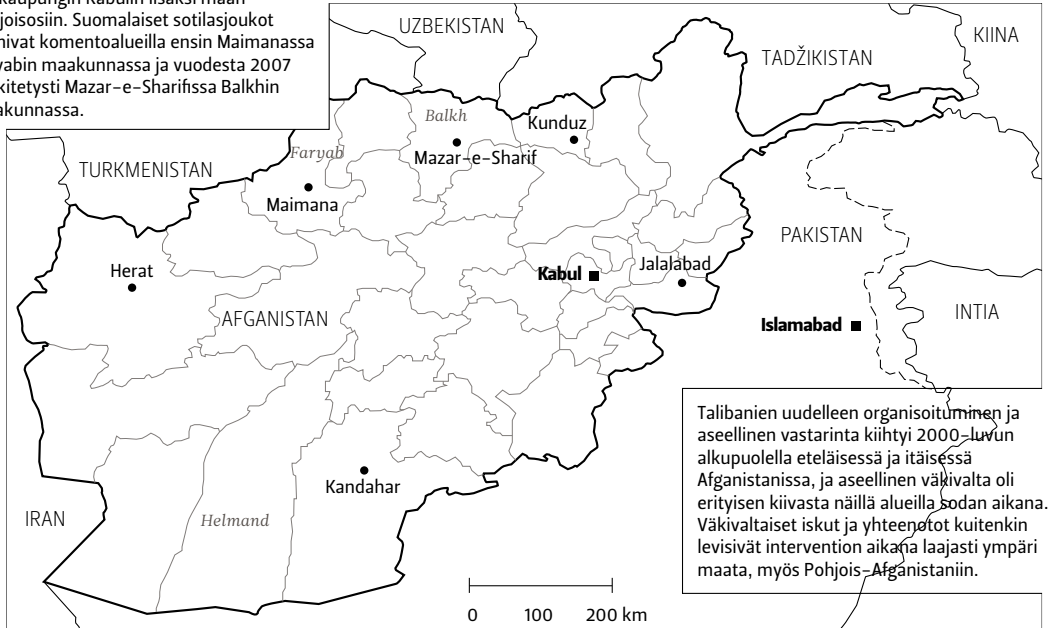
41 Ibid. Katso myös Rashid 2008, Gopal 2014.

42 Amiri & Jackson 2022.

43 Gall 2014; Peters 2009; Suomessa oopiumin merkityksestä on kirjoittanut esimerkiksi Laari 2007.

44 Ruohomäki 2020; Yleisesti Pakistanin roolista, katso Gall 2014. Gallin kirjan nimi ”*The Wrong Enemy*” viittaa presidentti Obaman hallinnon aikaisen Yhdysvaltojen erikoislähettilään Richard C. Hollbrookin vuonna 2009 Iso-Britannian ulkoministerille kerrottuun lausahdukseen ”ehkä taistelemme väärää vihollista vastaan väärässä maassa”, jolla erikoislähettiläs viittasi Pakistanin rooliin Afganistanin sodan rakentumisessa. Katso myös Rubin & Rashid 2008.

Suomen läsnäolo Afganistanissa keskittyi pääkaupungin Kabulin lisäksi maan pohjoisosiin. Suomalaiset sotilasjoukot toimivat komentoalueilla ensin Maimanassa Faryabin maakunnassa ja vuodesta 2007 keskitetyksi Mazar-e-Sharifissa Balkhin maakunnassa.



Kuva 1. Suomen toiminnan keskeiset alueet Afganistanissa

Poliittisen, taloudellisen ja kulttuurisen kontekstin sivuuttaminen ja kansainvälisten toimijoiden strategiset haasteet ovat siinä mielessä merkittäviä, että niiden voi nähdä myötävaikuttaneen moniin muihin tunnistettuihin aspekteihin interventiossa, kuten jo mainittuihin vallan keskittymiseen yhä pienemmäksi käyneelle eliitille, Afganistanin turvallisuusvoimien ja hallinnon reformin haasteisiin ja esimerkiksi korrupti- on syvenemiseen. Haasteet Afganistanin yhteiskunnallisen kontekstin huomioimisessa ja kansainvälisen intervention strategisessa ohjauksessa tulevat toistuvasti esiin myös tämän tutkimuksen primaariaineistossa.

1.2.2. Suomen (kokonaisvaltainen) kriisinhallinta

Kansainvälistä interventiota koskevien elementtien lisäksi on tärkeää käydä läpi Suomen kriisinhallintajärjestelmää käsittelevät taustahavainnot. Tutkimusmandaatistamme kumpuaa erityinen intressi tarkastella kokonaisvaltaista lähestymistapaa Suomen kriisinhallinnan kontekstissa. Kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla viitataan yleensä yhteistyöhön kriisinhallintaan osallistuvien kansainvälisten toimijoiden välillä, päämääränä intervention vaikuttavuuden ja johdonmukaisuuden lisääminen

sovittamalla yhteen toimijoiden erilaiset roolit.⁴⁵ Kokonaisvaltaisuus on yhtäältä Suomen kriisinhallintaosallistumista ohjaava strategianuora⁴⁶ ja toisaalta tavoiteltu lähestymistapa, jonka perusteita ja toteutumista voidaan analysoida kriittisesti.⁴⁷

Tieteellistä tutkimusta siitä, mitä kokonaisvaltainen lähestymistapa Suomen toiminnassa kriisi- ja konfliktialueilla merkitsee, on julkaistu huomattavan vähän, vaikka ammattikirjallisuudessa lähestymistapaa pidetään keskeisenä. Kokonaisvaltaista lähestymistapaa on tarkasteltu ennen kaikkea siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden ja sotilaiden tai rauhanturvaajien yhteistyönä ja erityisesti vanhemmassa kirjallisuudessa käytännössä siviilelementtien liittämisellä olemassa oleviin sotilaallisen kriisinhallinnan rakenteisiin, heijastaen kansainvälisen kriisinhallintatoimen ja operaatioiden kehitystä. Siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan välisen yhteistyön lisäksi kirjallisuudessa viitataan (mutta harvemmin kuitenkaan syvennyttään) toiminnan yhteensovittamiseen kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun toimijoiden kanssa.⁴⁸

Kehityspolitiikan puolella useammin käytetty kolmoisneksus-käsite viittaa pitkälti samaan tavoitteeseen ja ilmiöön: yhteistyön ja toimien täydentävyyden lisäämiseen humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhanturvan välillä, joskin ilman sotilaallista elementtiä.⁴⁹ Kokonaisvaltaisuuden kehittämistä on keskusteltu kirjallisuudessa erityisesti kansainvälisten toimijoiden kuten EU:n ja Naton välisen työnjaon, koordinaation ja yhteistyön kehittämisen kontekstissa.⁵⁰ Yhtäältä kokonaisvaltainen lähestymistapa on liitetty nimenomaan EU:n interventioihin, kun taas toisaalta Suomessa se on esitetty juuri Suomen lähestymistapaa kriiseihin määrittävänä strategiana, jota Suomi voisi tarjota vientituotteena kansainvälisille kumppaneille.⁵¹ Ulkoministeriö julkaisi vuonna 2009 Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian.⁵²

Aiemman kirjallisuuden keskeisimpiä huomioita on, että kokonaisvaltainen lähestymistapa korostuu strategioissa, mutta se ei kuitenkaan

45 Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009.

46 Ibid.

47 Esimerkiksi de Coning ja Friis 2011 tai de Coning 2009 Kriisinhallintakeskuksen julkaisusarjassa; Afganistanin kontekstissa esimerkiksi Fescharek 2015, Williams 2011.

48 Katso Siirtola 2018 ja muut samassa teoksessa (Siirtola & Palm 2018); Dumur-Laanila & Karjalainen 2017; Anttila 2011; Kriisinhallintakeskus 2010; Ylitalo ym. 2009; Mero 2009; Pyykönen 2008.

49 Kehityspoliittinen toimikunta 2021.

50 Pyykönen 2008.

51 Kokonaisvaltaisuudesta EU:n toiminnassa, esimerkiksi Furness & Olsen 2016; Smith 2013; Major & Mölling 2013; Pyykönen 2008; Anttila 2011; kokonaisvaltaisuudesta Suomen toiminnassa esimerkiksi Siirtola 2018; Suonio 2018.

52 Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009.

valu toteutuksen tasolle.⁵³ Vaikka kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan konseptilla on Suomessa laaja kannatus, hallinnollisesti sen eri osa-alueet toimivat erillään.⁵⁴ Kokonaisvaltaisuuden kehittämiseksi on suositeltu niin asennemuutosta ja koulutusta kuin kommunikaation tehostamista ja yhteistyön johdonmukaistamista.⁵⁵ Kirjallisuudessa on nostettu esiin myös siviilien ja sotilaiden erot. Suomalaisten sotilaiden ja siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden välillä erojen on esitetty olevan pienempiä tai epäselvempiä kuin yhdysvaltalaisien sotilaiden ja siviilien välillä.⁵⁶

Afganistania on pidetty vaativana testinä Suomen sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhdistämiselle.⁵⁷ Kokonaisvaltaisen lähestymistavan haasteeksi Afganistanissa on tunnistettu kansainvälisten toimijoiden eriävät tulkinnat ja tavoitteet, erityisesti Yhdysvaltojen käsitys operatiivisesta sotana ja EU:n tulkinta toiminnasta kriisinhallintana tai rauhanrakentamisena.⁵⁸ On huomionarvoista, että Suomen kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan juuri Afganistanin kontekstissa syventyy myös huomattava ja poikkeuksellinen joukko opinnäytetöitä: Teemu Hassi arvioi esiupseerikurssin tutkielmassaan, että kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus Afganistanissa tuki Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden edistämistä, kun taas Jari Hyvönen arvioi kokonaisvaltaisuuden Afganistanin kriisinhallinnan kohdalla toteutuneen lähinnä poliittisstrategisella tasolla mutta jääneen taktisella tasolla yksittäisten sektorien varaan.⁵⁹

Tässä tutkimusraportissa lähestytään kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitettä tunnistaen sen asema Suomen politiikkaa raamittavana strategiatyökaluna, mutta ei oleteta kuitenkaan lähtökohtaisesti sen toteutuneen käytännön toiminnassa tai sitä ohjanneissa päätöksissä.

1.3. TUTKIMUSKYSYMYKSET

Afganistanin konfliktihistoria ja kansainvälisen intervention mittaluokka tekevät Suomen toiminnan analysoimisesta haasteellisen tehtävän. Yksittäisten toimijoiden tai intervention osa-alueiden arvioiminen onnistumisten tai epäonnistumisten suhteen on metodologisesti haastavaa, sillä toimijoita ja toimia sekä näiden seurauksia on vaikea erotella

53 Esimerkiksi Furness & Olsen 2016; Major & Mölling 2013; Suomessa Launiala & Viikki 2011.

54 Liesinen 2018, 26–27.

55 Järjestyksessä Ylitalo ym. 2009, 19; Dumur-Laanila & Karjalainen 2017.

56 Ylitalo ym. 2009, 18.

57 Limnell & Salenius-Pasternak 2009.

58 Eronen 2008, 37; katso myös Fescharek 2015.

59 Hassi 2014; Hyvönen 2012.

ja kontrolloida runsaasta toimijoiden ja tekijöiden vaikutusten kentstä jonkin tietyn lopputuleman suhteen.⁶⁰

Nämä haasteet ovat erityisen merkittäviä Suomen kaltaisen pienen maan toimien kohdalla. Suomen toimien tulosten ja vaikuttavuuden selvittämiseksi olisi pystyttävä erottamaan Suomen osuus kansainvälisen tuen kokonaisuudesta ja sen vaikutuksesta.⁶¹ Vaikka Afganistan oli Suomelle merkittävin kansainvälisen tuen kohde, Suomen tuki eri saroilla oli hyvin pieni osuus Afganistanin saamasta kokonaistuesta.⁶²

Luotettavan tiedon eli datan keruun haasteellisuus erityisesti hauraissa valtioissa vaikeuttaa esimerkiksi kehitysyhteistyön vaikuttavuuden mittaamista. Nämä haasteet huomioiden on kehitetty erilaisia vaikuttavuuden arvioinnin malleja ja mittareita, kuten OECD:n sopimat arviointikriteerit – oleellinen (*relevant*), yhteensopiva (*coherent*), tuloksellinen (*effective*), tehokas (*efficient*), kestävä (*sustainable*) ja vaikuttava (*impact*) – joita on sovellettu myös Suomen kriisinhallinnan kohdalla.⁶³ Näihin viitataan myös tässä tutkimusraportissa, erityisesti kun analysoidaan toimien tuloksiin ja niiden laajempiin vaikutuksiin kohdistunutta seuraamista ja kun käsitellään toimien kestävyden haasteita.

Erilaisten arviointikriteereiden käyttö vaatisi kuitenkin yhteisymmärrystä siitä, minkä suhteen esimerkiksi toiminnan oleellisuutta tai tuloksellisuutta arvioidaan. Perustavanlaatuinen haaste kansainvälisten toimien vaikuttavuuden arvioinnissa ja niistä oppimisessa liittyykin tavoitteiden moninaisuuteen: ennen kuin tutkitaan, miten jossakin onnistuttiin tai minkälaisia tuloksia ja kestäviä vaikutuksia tavoitettiin nähden saavutettiin, on oltava ymmärrys siitä, mitä oikeastaan pyrittiin saavuttamaan ja mihin toiminta perustui.

60 Esimerkiksi väite siitä, että Yhdysvaltojen johtama sotilaallinen interventio Afganistanissa olisi merkittävästi vähentänyt kansainvälistä terrorismia, on metodologisesta vaikeasta todentaa *counter-factual*-tapauksen puuttuessa ja niin monen tekijän tiedettävästi vaikuttaessa kansainvälisen terrorismin tasoon. Vaikka al-Qaida Afganistanista löytiinkin, jihadistinen liikehdintä globaalilla tasolla on kasvanut ja laajentunut kattamaan yhä useampia yhteiskuntia ja alueita tarkastelun kohteena olevana kahdenkymmenen vuoden aikana. Toisaalta se, että Yhdysvalloissa on pystytty estämään 9/11-kaltaisia iskuja, on monen tekijän funktio. Esimerkiksi merkittävästi kohentuneita kotimaan turvallisuus- ja tiedustelukyvykkyksiä ei tule tässä kohtaa aliarvioida. Katso Pettersson & Öberg 2020; Napolitano 2019.

61 Katso esimerkiksi Pyykönen & Kivinen 2020, 13, 24.

62 Yksi vaihtoehto olisi vertailla Suomelle tärkeän Balkhin maakunnan ja sen pääkaupungin Mazar-e-Sharifin ja jonkin toisen, lähtökohtaisesti samankaltaisen alueen kehitystä. Vaihtoehtoisesti voisi vertailla Suomi-kuvaa muihin Pohjoismaihin afganistanilaisten näkökulmista. Näihinkin tutkimuslähestymistapoihin sisältyisi kuitenkin merkittäviä haasteita: ensimmäisen kohdalla juuri Suomen toiminnan vaikutusten erottaminen tarkemmin rajatummassa tutkimuskohteessakin olisi metodologisesti haasteellista etenkin luotettavan materiaalin puuttumisen johdosta; toisaalta Suomen kehitysyhteistyöstä valtaosa suuntautui koko maata kattaviin monenkeskeisiin rahoitusjärjestelmiin ja tukikohteisiin (kuten Afganistanin jälleenrakennusrahoitusjärjestelmä ARTF), ja siten huomion kohdentaminen esimerkiksi Mazar-e-Sharifin rajaisi suuren osan Suomen realisoituneesta tuesta pois. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa haasteeksi muodostuisi rajattu mahdollisuus kerätä tarvittavaa primääriaineistoa ja toisaalta oletamus paikallisten kumppanien ja siviilien intresseistä ja kapasiteeteista erottaa eri kansainvälisten toimijoiden kontribuutioita toisistaan.

63 Katso Pyykönen & Kivinen 2020, 13; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2021.

Ottaen huomioon jo tunnistetut haasteet Afganistanin kansainvälisen intervention tavoitteiden ja strategioiden johdonmukaisuuden ja yhteneväisyyden suhteen, Suomenkin toiminnan tarkoituksenmukaisuuden analysoimiseksi on ensi sijassa selvitettävä, mitä Suomen toiminta oikeastaan tavoitteli ja mihin toiminta perustui. Toisin sanoen, ennen kuin voidaan pyrkiä arvioimaan sitä, miten jossakin asiassa pärjättiin, on tarpeellista selvittää, mihin ja miten tähdättiin.

Tämän pohjalta tutkimustamme ohjaavat seuraavat neljä tutkimuskysymystä: 1) minkälaiset tavoitteet ja prioriteetit ohjasivat Suomen toimintaa ja sen eri osa-alueita Afganistanissa; 2) miten Suomen toiminta ja sen muutokset heijastelivat eri konteksteja, erityisesti Afganistanin konfliktija yhteiskunnallista kontekstia ja afganistanilaisten näkökulmia sekä kansainvälisten kumppaneiden viitekehyksiä; 3) minkälaiset muutosteoriat ja strategia ohjasivat Suomen toimia; ja 4) miten käytännön toimeenpano (mukaan lukien resurssit) vastasi tavoitteisiin ja toimintasuunnitelmiin?

Kysymys 1: Minkälaiset tavoitteet ja prioriteetit ohjasivat Suomen toimintaa ja sen eri osa-alueita?

Ensimmäinen tutkimuskysymys pureutuu niihin tavoitteisiin ja prioriteetteihin, jotka motivoivat Suomen toimintaa ja osallistumista Afganistanin monialaisiin tukitoimiin yleisesti ja näiden eri osa-alueisiin erityisesti. Kysymys kiinnittyy siihen, miksi Suomi oikeastaan oli Afganistanissa ja mitä toimilla pyrittiin saavuttamaan. Päätöksentekoa ja toimintaa ohjanneiden tavoitteiden selvittäminen on ensisijaista, sillä ainoastaan nämä tunnistamalla voidaan arvioida toiminnan tuloksellisuutta ja vaikutuksia. Tavoitteiden ja niiden priorisoinnin ymmärtäminen on myös itsessään tärkeää tulevaisuuden oppien rakentamiseksi.

Olemassa olevien selontekojen, selvitysten ja tarkastusraporttien pohjalta ennakoidaan, että Suomella oli Afganistan-toimien suhteen moninaisia tavoitteita, jotka liittyivät sekä Suomen kansalliseen etuun (kansainvälisten kumppanuuksien vahvistaminen; puolustuksellisten valmiuksien vahvistaminen) että Afganistanin tilanteeseen (kansainväliseen rauhaan kontribuointi, ihmisoikeuksien ja tasa-arvon edistäminen).⁶⁴

Aiemmissä selvityksissä Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan suhteen on myös peräänkuulutettu vaikuttavuustavoitteiden läpinäkyvyyden ja selkeyden kohentamista.⁶⁵ Sen ymmärtäminen, miten eri tavoitteita priorisoitiin – eli missä määrin ne ohjasivat päätöksentekoa tiettyihin operaatioihin tai toimintaan osallistumisesta, toiminnan jatkoa

64 Katso esimerkiksi VNS 3/2018: Suomen tuesta Afganistanille ja Suomen osallistumisen lisäämisestä Resolute Support -kriisinhallintaoperaatiossa; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013; Kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea 2021.

65 Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen 2012; Pyykönen & Kivinen 2020.

ja kehittymistä – voi edesauttaa erilaisten vaikeuksien tai ilmeisten ristiriitaisuuksien analysointia.

Yksi keskeinen huomiomme kiinnittyy kansainvälisten kumppanuus-tavoitteiden (transatlanttisten suhteiden vaaliminen, solidaarisuus kansainvälisiä kumppaneita kohtaan) korostumiseen paitsi päätöksenteossa osallistumisen suhteen, myös toiminnan ja osallistumisen kehittymisen ja jatkumisen suhteen. Tulevaisuuden kannalta tärkeä oppi liittyy tavoitteiden keskinäisen priorisoinnin läpinäkyvään asetteluun ja konkreettisten sekä realististen kontekstispesifien tavoitteiden asettamiseen poliittisten kumppanuustavoitteiden rinnalle toiminnan sisältöä ja jatkumista ohjaavina tekijöinä.

Poliittisten tavoitteiden priorisoinnin ja eri osa-alueiden tavoitteiden lisäksi tavoitteita tarkastellaan eri tasoisina sekä ajassa mahdollisesti muuttuvina tekijöinä. Esimerkiksi Afganistanin vakauttaminen ja rauhan saavuttaminen ovat niin sanottuja poliittisia ylätasoa tavoitteita. Näiden ylätasoa tavoitteiden saavuttamiseksi ja niitä kohti pääsemiseksi on kuitenkin tarpeellista määrittää myös operaatio- ja ohjelmatason tarkempia tavoitteita konkreettisen toiminnan ohjaamiseksi. On myös huomionarvoista analysoida, miten tavoitteita ja prioriteetteja eri osa-alueiden suhteen asetettiin eri aikakausina sekä miten, milloin ja miksi tavoitteita muutettiin. Tarkastelun kohteena on ollut myös, kuinka selkeitä ja konfliktikontekstin toimintaympäristön ja muut kontekstiseikat huomioiden realistisia tavoitteet olivat.

Kysymys 2. Miten Suomen toiminta ja sen muutokset heijastelivat eri konteksteja, erityisesti Afganistanin konflikti- ja yhteiskunnallista kontekstia ja afganistanilaisten näkökulmia sekä kansainvälisten kumppaneiden viitekehyksiä?

Toinen tutkimuskysymyksemme ohjaa tarkastelemaan Suomen toimintaa, sen muutoksia ja näitä ohjanneita tavoitteita suhteessa Afganistanin kriisin pääkonteksteihin. Sen voi kiteyttää kysymyksenä siitä, mihin Suomen tavoitteet ja toiminta oikeastaan perustuivat ja mihin kontekstiin ne vastasivat. Pääkonteksteilla viittaamme yhtäältä Afganistanin konflikti- ja yhteiskunnalliseen kontekstiin ja toisaalta kansainvälisen interventioarkkitehtuurin kontekstiin.

Ensimmäinen ja konfliktintutkimuksesta käsin tärkein konteksti on Afganistanin konflikti. Viime vuosikymmenenä kansainvälisiä valtionrakennus-, kriisinhallinta- ja rauhanrakennustoimia käsittelevässä tutkimuksessa on yhä enemmän korostettu paikallisen kontekstin ja paikallisten tarpeiden sekä prioriteettien ymmärtämisen keskeisyyttä erilaisten interventioiden tuloksellisuuden ja kestävien vaikutusten suhteen.⁶⁶

66 Katso esimerkiksi Grävingholt et al. 2012; Autessere 2021.

Pääargumenttina tässä tutkimuskirjallisuudessa on, että erilaisten kansainvälisten operaatioiden onnistumisen kannalta on ensisijaista, että toiminta perustuu syvään konfliktikontekstin ymmärtämiseen (konfliktianalyysiin) ja että siinä huomioidaan paitsi valtiolliset toimijat, myös muut paikallisesti merkittävät instituutiot ja toimijat ja näiden yhteiskunnalliset roolit.⁶⁷ On siis perusteltua tarkastella, missä määrin Suomen tavoitteet ja toimet olivat johdonmukaisia Afganistanin konfliktin, yleisen kehityksen ja paikallisten näkökulmien kannalta. Vastasiko Suomen toiminta konfliktin murrokseen tai yhteiskunnallisiin tarpeisiin ja haasteisiin ja muutoksiin näissä ajan kuluessa?

Afganistanin oman konfliktikontekstin lisäksi kansainväliset monenkeskiset operaatiot ja näiden johdossa olevat valtiot ja kansainvälisen organisaatiot asettavat tärkeän kontekstin Suomen toiminnalle. Suomen kriisinhallintatoimet Afganistanissa ja suurin osa Suomen kehitysyhteistyöstä ja humanitaarisesta avusta rakentuivat osana kansainvälisiä interventioita, joiden tavoitteet, strategiat ja toimintatavat eivät olleet yksittäisten pienten valtiotoimijoiden käsissä, vaan ne rakentuivat paljolti interventioita johtaneiden toimijoiden – etenkin Yhdysvaltojen – vaikutuksesta. Nämä kansainväliset raamit asettivat Suomen toiminnalle tiettyjä mahdollisuuksia ja reunaehtoja. Tämän johdosta on perusteltua pohtia, miten Suomen omat tavoitteet ja lähestymistavat sekä konkreettiset toimintatavat vastasivat kansainvälisten operaatioiden ja monenkeskisten toimien viitekehyksiin ja niissä tapahtuneeseen evoluutioon ja muutoksiin.

Tulevaisuuden kriisinhallinta-, vakauttamis- ja rauhanrakennustoimien suhteen yksi keskeisimpiä oppikokonaisuuksia liittyykin Suomen rooliin, mahdollisuuksiin ja haasteisiin resurssiltaan pienenä valtiollisena toimijana osana erityyppisiä ja -tasoisia kansainvälisiä yhteenliittymiä. Tutkimuksemme antaa eväitä sen tarkastelemiseen, missä määrin ja missä konteksteissa Suomi voi tavoitella omia itsenäisiä tavoitteitaan ja toteuttaa esimerkiksi kokonaisvaltaista lähestymistapaa konteksteissa, joissa jokin selkeä johtava taho tai kumppani määrittää merkittävästi toiminnan luonteen.

Kysymykset 3 ja 4: Minkälaisiin analyysihin ja muutosteorioihin toiminnan eri osa-alueet perustuivat; miten käytännön toimeenpano (mukaan lukien resurssit) vastasi tavoitteisiin ja toimintalogikkaan?

Kysymykset 3 ja 4 ohjaavat tutkimusta tarkastelemaan, miten asetettuihin tavoitteisiin ja päämääriin pyrittiin pääsemään ja miten tavoitteita

67 Katso esimerkiksi de Coning 2018; Stepputat 2018; Raineri et al. 2020; Kazemi 2019. On huomionarvoista, että kansainväliset vakauttamis- ja jälleenrakennuspyrkimykset ja näiden kohtaamat vastatuulet Afganistanissa ovat osaltaan luoneet paineita uudelleen pohtia kansainvälisen yhteisön valtion- ja rauhanrakennusparadigmoja.

kohta kuljettiin. Siinä missä tavoitteiden selvittäminen vastaa kysymykseen *miksi* jotakin tehtiin, nämä kysymykset keskittyvät kysymykseen siitä, *miten* tähän pyrittiin ja millä keinoin. Siten nämä kysymykset muodostavat interventiologiikan⁶⁸ tai toimintalogiikan analysoimisen ytimen (tavoitteiden selvittämisen lisäksi).

Näistä ensimmäisellä kysymyksellä keskitytään niin sanotun muutosteorian ja toimintaa ohjaavan strategian selvittämiseen. Muutosteorialla viitataan analyttiseen tiekarttaan siitä, mitä askelia ottamalla pyritään vaikuttamaan johonkin tilanteeseen niin, että tavoite lopulta saavutetaan (tai päästään tätä lähemmäksi).⁶⁹ Muutosteoria muodostaa loogisen jatkumon lähtökohdista askeleiden kautta lopputulemaan.⁷⁰

Käytännön politiikan tasolla ja diplomaattisissa, kriisinhallinta-, kehitysyhteistyö- ja humanitaarisen avun interventioissa muutosteorioiden sijasta puhutaan usein strategiasta tai yksinkertaisesti toimintasuunnitelmasta. Kontekstin poliittiset ja sosioekonomiset dynamiikat huomioon ottavia muutosteorioita tai strategioita pidetään tärkeinä toimien vaikuttavuuden ja tulosten kannalta ja näiden puuttuminen ja epäselvyys vaikeuttavat toimien vaikuttavuuden seuranta.⁷¹

Tarkastelumme ytimessä on Suomen toimintaa ohjanneiden strategioiden ja toimintasuunnitelmien selvittäminen interventioiden logiikan ymmärtämiseksi: Mitä polkuja pitkin asetettuihin tavoitteisiin ajateltiin päästävän? Ohjasiko toimintaa ja tavoitteisiin pääsyä selkeä strategia tai suunnitelma ja millaiseen tilanneanalyysiin tämä perustui? Muuttuivatko kokonaissuunnitelmat tai strategiat eri osa-alueiden suhteen ja jos muuttuivat, milloin ja miksi?

Toinen osa miten-kysymykseen vastaamisessa keskittyy käytännön toimien ja resurssien selvittämiseen. Millä toimilla ja millä resursseilla tavoitteisiin ja suunnitelmien toteuttamiseen pyrittiin? Mistä Suomen toiminta kokonaisuudessaan koostui, entä eri osa-alueiden kohdalla? On tärkeää tarkastella konkreettisia toimia ja niihin tehtyjä panostuksia suhteessa tavoitteiden ja suunnitelmien kunnianhimon tasoon ja luonteeseen. Missä määrin tehdyt toimet ja käytetyt resurssit vastasivat tavoitteisiin ja suunnitelmiin niihin pääsyn suhteen?

Nämä neljä tutkimustamme ohjaavaa kysymystä voi tiivistää kahteen: Mitä päämääriä Suomella oli Afganistanin kansainväliseen interventioon

68 Interventiologiikalla viitataan yksinkertaisesti diplomaattisia, kriisinhallinta-, kehitys- tai humanitaarisia toimia ohjanneiden tavoitteiden (aims), strategioiden/suunnitelmien (ways) ja välineiden (means) muodostamaan kokonaisuuteen eli logiikkaan, joka ohjaa toimintaa. Katso Bennett 2014.

69 Mayne 2018.

70 Esimerkiksi tilanteessa a , jos tehdään x_1 ja x_2 ja poistetaan x_3 , niin saadaan tavoiteltu lopputulema y (olettaen, että $y = a + x_1 + x_2 - x_3 + e$).

71 Pain 2021.

osallistumisessa ja sen osa-alueiden suhteen (eli miksi Suomi osallistui) ja mihin Suomen toiminta perustui (mihin vastaten ja miten Suomi toimi)? On syytä painottaa, että nämä kysymykset eivät suoranaisesti johdata arvioimaan Suomen toiminnan vaikuttavuutta. Kuten edellä kuvasimme, tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että toiminnan arvioimiseksi on ensin ymmärrettävä, miksi ja mistä toiminta koostui. Suomen toiminnan perusteiden analysointi auttaa kuitenkin hahmottamaan toimien tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuuden mahdollisuuksia eri tavoitteiden näkökulmasta.

Tavoitteiden ja Suomen toimintaa todellisuudessa ohjanneen logiikan tunnistaminen on myös lähtökohta monien haasteiden ja näennäisesti vaatimattomien vaikutusten ymmärtämiselle, kuten raporttimme osoittaa.

1.4. TUTKIMUSMENETELMÄ

Tutkimuksemme lähestyy Suomen toimia Afganistanissa metodologisesti interventiologiikan analyysin ja prosessijäljityksen avulla. Interventiologiikan analyysi ohjaa tarkastelemaan Suomen toimia *miksi-* ja *miten-*kysymysten kautta yllä mainitulla tavalla.⁷² Pyrimme ymmärtämään intervention logiikkaa eli analysoimaan, mitkä tavoitteet, teoriat ja resurssit ohjasivat ja muodostivat Suomen toimintaa. Emme niinkään arvioi, oliko logiikka onnistunutta tai epäonnistunutta, hyvää tai huonoa.

Lisäksi käytämme löyhästi elementtejä prosessijäljittämisestä analysoidaksemme sitä, miten Suomen toiminta heijasteli eri konteksteja ja miten nämä ohjasivat Suomen Afganistan-politiikan rakentumista 20 vuoden aikana.⁷³

Tässä eri ulottuvuudet – Afganistanin konflikti ja yhteiskunnallinen taso sekä kansainvälisten kumppanuuksien ja toimijajoukon kontekstit – voidaan ajatella kilpailevina hypoteeseina Suomen toiminnan ohjauksessa. Suomen toimet asetetaan aikajanelle ja toimintaa analysoidaan peilaamalla sitä pääkontekstien tapahtumiin ja kehityskulkuihin. On tärkeä huomata, että eri hypoteeseja ei tässä nähdä automaattisesti toisiaan poissulkevinä tai vastakkaisina: Suomen toimia Afganistanissa ovat voineet yhtäaikaaisesti ohjata ja niihin ovat voineet vaikuttaa sekä konfliktin kehittyminen ja paikalliset tarpeet että kansainvälisten kumppanuuksien kontekstit.

⁷² Bennett 2014.

⁷³ Prosessijäljitys, englanniksi "process tracing" on ennen kaikkea kausaaliteorioiden laadulliseen testaamiseen käytetty metodologia, joka mahdollistaa kilpailevien teorioiden testaamisen toisiaan ja empiristä aineistoa vastaan prosessin kuvaamisen ja systemaattisen analyysin kautta. Tutkimuksessamme prosessijäljityksen komponentteja käytetään löyhästi, eikä tavoitteena ole tarkasti määrätyn lopputuleman selittäminen, vaan Suomen toiminnan motivaattorien ja rakentumisen ymmärtäminen. Aikajanojen rakentaminen ja eri päätösten tai vaihtoehtojen analysointi ovat kuitenkin hyödyllisiä työkaluja myös tässä selvityksessä. Katso Ricks & Liu 2018.

Tutkimusaineistomme muodostuu primaari- ja sekundaarilähteistä, jotka on koottu ja analysoitu systemaattisesti. Selvityksemme päätutkimusaineisto koostuu 64 semi-strukturoidusta haastattelusta, jotka tehtiin helmi-lokakuussa 2022 Suomen Afganistan-toimien päätöksenteossa, suunnittelussa ja toimeenpanossa mukana olleiden tai niitä läheisesti seuranneiden henkilöiden kanssa.

Haastattelujen tarkoitus oli kerätä laaja-alainen aineisto tutkimuskohteena olevien toimijoiden näkökulmista ja kokemusten osalta siitä, miten Suomen toimet kunakin aikana ja eri osa-alueilla rakentuivat ja minkälaisiin tavoitteisiin ja strategioihin toiminnan nähtiin vastaavan.⁷⁴

Haastateltavat valittiin tarkoituksenmukaisesti ja käyttämällä niin sanottua lumipallometodia niin, että Suomen toimista Afganistanissa muodostuisi laaja-alainen kuva. Haastatteluja tehtiin diplomaattikunnan, poliittisten päätöksentekijöiden, sotilaallisen kriisinhallinnan, siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön sekä humanitaarisen avun toimijoiden kanssa. Jokaiselta haastateltavalta on kysytty kirjallisesti suostumus haastatteluaineiston ja henkilötietojen luottamukselliseen keruuseen, käyttöön ja säilyttämiseen. Haastattelut kestivät keskimäärin puolitoista tuntia, ja niitä ohjasi 18–20 kysymyksestä muodostuva haastattelupatteristo.

Kysymyspatteristo, joka on raportin lopussa liitteenä, käytiin pääpiirteittäin läpi lähes jokaisen haastateltavan kanssa. Joitakin kysymysmuotoja kuitenkin sovellettiin, yksittäisiä kysymyksiä jätettiin pois ja mahdollisia jatkokysymyksiä esitettiin haastateltavan Afganistaniin liittyvän työnkuvan ja profiilin pohjalta. Avoimista kysymyksistä koostuva patteristo kattaa Suomen toimintaa intervention aikana ohjanneet tavoitteet, interventilogiikan ja toimintaa ohjanneet suunnitelmat, konkreettiset toimet ja toimintaympäristön sekä näiden seuraamisen, toiminnan seurausten ja vaikutusten arvioinnin ja oppien tunnistamisen. Keskustelu kirjattiin yksityiskohtaisesti haastattelun yhteydessä, ja tästä syystä haastatteluissa oli läsnä pääosin kaksi tutkijaa. Haastatteluista ei nauhoitettu, ja luottamuksellisina niihin viitataan nimettömästi tässä tutkimisuraportissa. Suomalaisen toimijoiden lisäksi tutkimusta varten haastateltiin yksittäisiä Suomen kanssa työskennelleitä afganistanilaisia sekä kumppanimaiden ja kansainvälisten organisaatioiden edustajia ja Afganistan-asiantuntijoita. Haastatteluaineiston kuvaus on raportin liitteenä.

74 Jotta kerättävä aineisto heijastelisi ensisijaisesti haastateltavien kokemuksia ja näkökulmia intervention ajoilta eikä nykyhetkestä käsin, haastateltaville kerrottiin haastattelujen tarkoituksesta vielä erikseen haastattelun alussa ja haastateltavia kehoitettiin kertomaan toiminnan rakentumisesta ja sen perusteista siten, kun ne kyseisenä aikana nähtiin ja koettiin. Myös kysymyksenasettelulla pyrittiin sijoittamaan haastattelu kontekstiinsä. Haastattelun alkukysymys ohjasi haastateltavan muistelevaan Afganistania toimintaympäristönä ja kuvailemaan työnkuvaansa maan suhteen tuolloin. On kuitenkin huomattava, että haastatteluaineisto kerätään aina tietystä ajasta. Kuten Suomi kumppanina (3.1.1) ja Loppupäätelmät-luvussa avataan, tämä on voinut tutkimuksessamme vaikuttaa esimerkiksi kumppanuustavoitteiden onnistumisen arviointiin ja korostumiseen.

Haastattelujen lisäksi primaariaineistoa kerättiin asiantuntijoita ja asianomaisia yhteen kokoavien työpajojen avulla. Toukokuussa 2022 järjestettiin kaksi kokopäiväistä työpajaa Suomessa asuville afganistanilais- taustaisille henkilöille. Niissä keskityttiin Afganistanin, kansainvälisen intervention ja Suomen toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen, haasteisiin ja oppeihin Suomessa asuvien afganistanilaisten näkökulmasta. Työpajojen osallistujat koottiin erilaisista taustoista etnisyyden, sukupuolen ja Suomessa asumisen suhteen. Työpajat jaettiin vanhempien ja nuorten omiin tilaisuuksiin.⁷⁵

Lisäksi loppukeväästä 2022 järjestettiin suomalaisia Afganistanissa toimineita asiantuntijoita yhteen tuonut työpaja, jossa teemana oli tulevaisuuden konfliktitilanteissa ja hauraisissa maissa tehtävä kriisinhallinta, rauhanrakennus, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen toiminta Afganistan-kokemusten oppien valossa. Näiden aineistonkeruumenetelmien lisäksi tutkimusryhmä on käynyt useita taustoittavia keskusteluja niin hankkeen neuvoo-antavan ryhmän kuin myös muiden asiantuntijoiden kanssa.

Tehtyjen haastattelujen ja työpajakeskustelujen johdosta tutkimuksemme löydökset pohjautuvat ennennäkemättömän laajaan primaariaineistoon Suomen osallistumisesta Afganistanin kansainväliseen intervention. Tutkimus avartaa erityisesti suomalaisten toimijoiden näkemyksiä vakauttamis- ja jälleenrakennustoimien rakentumisesta, mutta sisältää myös afganistanilaistaustaisten ääniä ja kumppaniemme näkökulmia.

Haastattelujen perustuminen standardoituun haastattelupatteristoon mahdollistaa aineiston systemaattisen analyysin ja siten tulkinnan keskeisten ja mielenkiintoisten havaintojen yleisyydestä ja esiintymisestä eri osa-alueiden, ajanjaksojen ja tahojen tasolla. Analyysimme keskeisimmät löydökset Suomen toimijuuteen liittyen koostuvatkin sellaisista havainnoista, jotka ovat toistuneet läpi aineiston ja haastatteluprofilien. Yhtä lailla systemaattisesti kerätty aineisto mahdollistaa toimijoiden profileista riippuvaisten eroavaisuuksien tunnistamisen esimerkiksi kansainvälisessä interventiossa ja Suomen toiminnassa tunnistettuihin ongelmiin liittyen.

Raportissa aineistoon viitataan pääosin kahdella tavalla. Yleisiin näkemyksiin viitataan tekstin sisällä ilman erillistä alaviitettä primaariaineistosta kumpuavina tai käyttäen havaintojen yleisyyttä ja luonnetta merkitseviä termejä, kuten ”moni”, ”kehitysyhteistyön asiantuntijat”, ”kaikilla osa-alueilla” ja niin edelleen.

75 Metodologisesti on tärkeä huomata, että Suomessa asuvat afganistanilaiset eivät muodosta edustuksellista otantaa Afganistanin yhteiskunnasta. Tarkoituksenamme ei täten voi olla - eikä ole - yhteiskunnallisesti edustuksellisten näkemysten identifiointi. Suomessa asuvat afganistanilaiset ja Afganistan-taustaiset perheet ja yksilöt muodostavat kuitenkin tärkeän voimavaran erilaisten näkökulmien ja kokemusten ymmärtämiseksi ja näiden peilaamiseksi suhteessa siihen, mitä Suomi osana kansainvälistä yhteisöä pyrki saavuttamaan ja toimeenpani Afganistanissa.

Suomen toiminnan perusteiden kohdalla tehdään myös numeerisia havaintoja haastatteluaineistoista nousevista havainnoista. Yleishavaintojen lisäksi ja näitä elävöittämään raportissa käytetään suoria sitaatteja haastattelumuistiinpanoista, joihin viitataan pseudonymisoiduilla koodeilla (esimerkiksi H1). Tämä tarkoittaa, että lukija ei kykene tunnistamaan haastateltavaa, mutta sitaatti on tutkijoille palautettavissa tiettyyn haastatteluun. Tällä tavoin viittaaminen mahdollistaa kuitenkin lukijallekin käytettyjen sitaattien alkuperän erottamisen toisistaan. Myös konkreettista tapahtumien kulkua avaaviin havaintoihin ja (enemmistöä eriäviin) yksittäisiin havaintoihin viitataan nimettömällä koodeilla. Eri luvuissa hyödynnetään primaariaineistoa eri painotuksin: Suomen toimijuuksien analyysi (3.1.1–3.1.3) perustuu koko primaariaineiston pohjalta nousevaan yleiskuvaan ja toistuviin havaintoihin, joiden pohjalta tulkinta Suomen kokonaistoimijuuden rakentumisesta tehdään. Tätä tarkentavissa sektorikohtaisissa luvuissa (3.2–3.4) taas painotetaan niitä haastatteluja ja keskusteluita, jotka ovat suoraan kohdistuneet kyseiseen toimintaan. Yleiskatsauksessa primaariaineistoa käytetään eri ajanjaksojen ajankuvan ja kehityskulkujen rakentamisessa.

Aineiston keruu- ja käyttösuostumuksen mukaisesti raportissa viitataan primaariaineistoon nimettömästi säilyttäen haastateltavien anonymitteetti tutkimusryhmän ulkopuolelle. Haastatteluaineiston keräämiseen luottamuksellisesti päädyttiin, jotta aineisto olisi korkealaatuista ja ympäristön paineista vapaata. Mahdollisimman rehellisten ja subjektiivisten näkemysten kuuleminen on ollut ensisijaista tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Aihepiiri on poliittisesti herkkä, ja monen haastateltavan nykyinen työnkuva olisi voinut tuoda institutionaalisia paineita muokata vastauksia suuntaan tai toiseen, jos nämä olisivat tulleet julkisiksi.

Luottamuksellisuus tarkoittaa, ettei primaariaineistoa nimettömänäkään voida sellaisenaan jakaa yleiseen käyttöön, etenkin kun huomioidaan Suomen pienen koon tuomat vaikeudet tunnistamattomuuden ylläpitämiseksi. Tutkijoina ymmärrämme luottamuksellisuuden ongelmallisuuden etenkin tutkimusaineiston jatkokäytön kannalta. Pyrimme viittamaan siihen laaja-alaisesti ja tutkimusetiikan mukaisesti systemaattiseen analyysiin pohjaten. Useiden tutkijoiden mukana olo ja tutkimustiimin lukuisat keskinäiset keskustelut laadullisen aineiston tulkinnasta ovat edesauttaneet sitä, että havainnot perustuvat huolelliseen ja tasapainoiseen analyysiin. Tutkimustiimi on kiitollinen kaikille vapaaehtoisesti aikaansa ja näkemyksiään tutkimuksen käyttöön jakaneille henkilöille, jotka ovat mahdollistaneet kattavan, korkealaatuisen ja uskottavan aineiston koonnin ja analysoinnin.

Primaariaineiston lisäksi selvitys käyttää sekundaariaineistona jo tehtyjä selvityksiä, evaluaatioita, raportteja, tutkimuskirjallisuutta ja

tieteellisesti kerättyä materiaalia konfliktidynamiikoista ja kehitystrendeistä. Kirjallisuuskatsaus Afganistanin konfliktiin ja kansainvälisiin interventio toimiin on auttanut rakentamaan kokonaiskuvaa tapahtumien kulusta ja mahdollistanut Suomen toimien analysoimisen näiden tasojen rinnalla.

Afganistania koskevien valtioneuvoston selontekojen, ulkoasianvaliokunnan mietintöjen, ministeriöiden raporttien ja katsauksien sekä muiden asiakirjojen läpikäynti mahdollistaa julkisten motiivien, perusteluiden, resurssienkäytön ja narratiivin ymmärtämisen. Asiakirja-analyysi on tärkeä esimerkiksi tavoitteiden asettelun selkeyden ja yhteneväisyyden tutkimiselle, ja sekundaari- ja primaariaineiston havaintojen vertailu mahdollistaa eri tavoitteiden, toimintalogiikkojen ja toimien suhteellisen painoarvon vertailun virallisten asiakirjojen ja empiiristen kokemusten välillä.

1/2

2 SUOMEN TOIMINTA AFGANISTANISSA – YLEISKATSAUS 2001–2021 AIKAAN

Tarkastelumme kohteena oleva ajanjakso on samanaikaisesti sekä (liian) pitkä että (liian) lyhyt. Se jättää ulkopuolelleen johdantoluvussa mainitut historialliset kehityskulut, joita vasten kansainvälinen interventio muodostui ja jotka vaikuttivat sen kulkuun. Historiallisen kontekstin ymmärtäminen ja huomioiminen monimutkaisuudessaan on yksi tärkeimpiä yleisoppeja kansainvälisille toimijoille missä tahansa kriisitilanteessa.

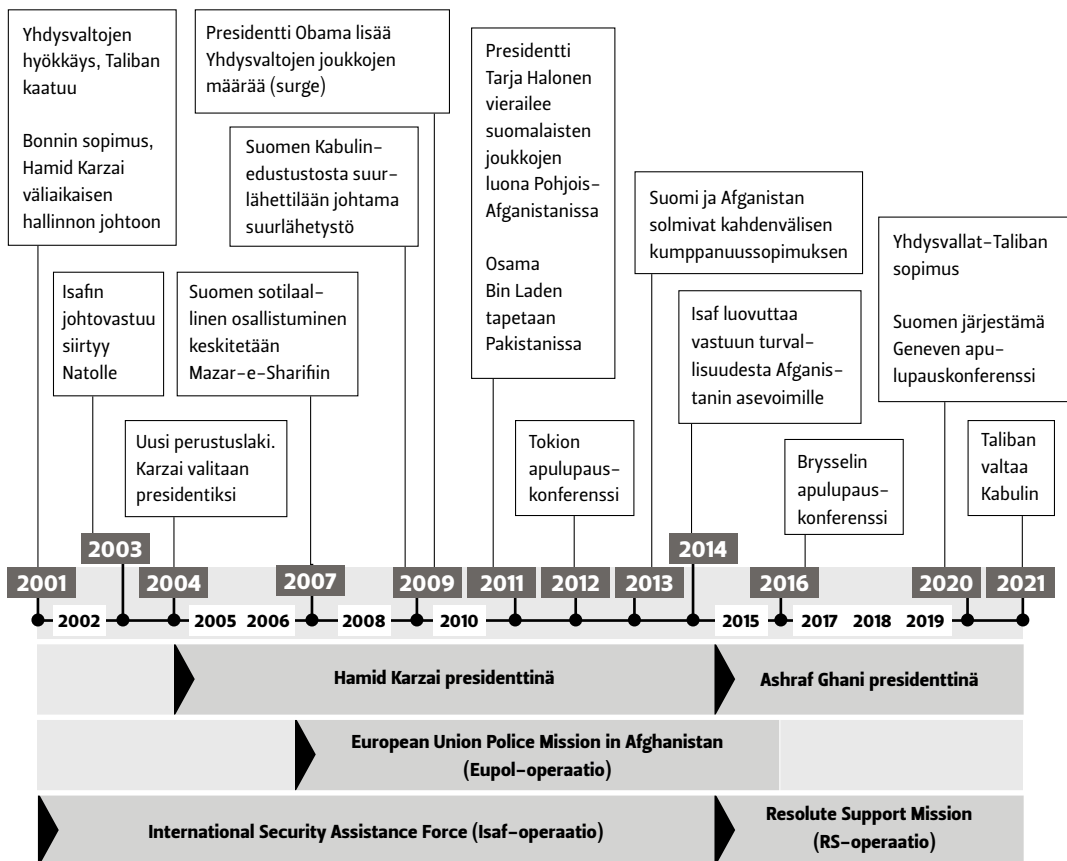
Toisaalta kaksikymmentä vuotta kansainvälistä interventiota ja Suomen osallistumista muodostaa pitkän tarkastelujakson, jonka aikana moni tekijä on muuttunut niin Suomen, kansainvälisten suhteiden kuin Afganistanin poliittisten dynamiikkojen kohdalla. Tämä ajallinen kehikko mahdollistaa Suomen toiminnan tavoitteiden ja perusteiden peilaamisen eri aikoina ja eri tapahtumiin liittyen, mutta se myös kasvattaa riskiä yleistyksistä koko kahteenkymmeneen vuoteen jonkin tietyn hetken perusteella. Tästä syystä on hyödyllistä jakaa kaksikymmentä vuotta helpommin pureskeltaviin jaksoihin.

Tässä yleiskatsauksessa kategorisoimme ja jäsennämme tutkimuksen kohteena olevan aikakauden aiemman tutkimuskirjallisuuden ja primaariaineistomme perusteella viiteen merkitykselliseen ajanjaksoon:

1. 2001–2005: Etsikköaika – toiveikkuutta ja odottamattomia haasteita
2. 2006–2011: Kalteva pinta – kapina yltyy ja jälleenrakennus- sekä kriisinhallintatoimet kiihtyvät
3. 2012–2014: Siirtymäaika – vastuu siirtyy hauraassa tilanteessa
4. 2015–2018: Jumissa – Talibanin alueellinen kontrolli vahvistuu, sotilaallisen kriisinhallinnan vetäytyminen lykkääntyy
5. 2019–2021: Lopun alkua – neuvotteluja ja pahaenteisyyttä

Nämä ajanjaksot on identifioitu konfliktin ja kansainvälisen intervention dynamiikkojen kehityskulun perusteella. Yleiskatsauksen tarkoitus on antaa lukijalle kokonaisymmärrys konfliktiympäristön ja kansainvälisen intervention kehityksestä sekä helpottaa Suomen toiminnan jäsentämistä.

Yleiskatsauksessamme tunnistetaan traaginen kehityskulku, jossa alun optimismi ja jopa euforiseksi kuvailtu ilmapiiri – sekä kansainvälisten toimijoiden että myös afganistanilaisten keskuudessa – vaihtuivat vähitellen kasvaneisiin turvallisuushuoliin, pessimismiin ja yleisen luottamuksen murenemiseen.



Kuva 2. Keskeisiä tapahtumia Afganistanissa kansainvälisen intervention aikana

Afganistan oli vuoden 2002 alussa konfliktista ulos kipuava hauraan rauhan maa, jonka kohdalla oli mahdollista puhua kansainvälisistä rauhanturvaamisjoukoista. Asteittain kiihtynyt ja levinnyt aseellinen kapina ja sen vastaiset toimet muuttivat kuitenkin tilanteen yhä aktiivisemmaksi ja laajemmalle levittäytyneeksi epäsymmetriseksi konfliktiksi, jossa rauhanturvaaminen vaihtui yhä selvemmin kapinallisten vastaiseen taisteluun ja näiden hallintaan.

Useampi haastateltavistamme kuvasi, kuinka tämä toimintaympäristön murros näkyi konkreettisesti esimerkiksi suomalaisten sotilaiden varustetason merkittävässä muutoksessa Isaf-operaation alkuvuosien kevyestä aseistautumisesta ja omasuojasta 2010-luvun raskaisiin varusteisiin. Siinä missä varustetaso ja rahalliset investoinnit Afganistaniin nousivat, suomalaisten diplomaattien ja muiden toimijoiden liikkumatila kaventui ja kuilu tavallisten afganistanilaisten ja kansainvälisten toimijoiden välillä syveni. Tämä turvallisuustilanteen huonontuminen ja

tuenantajien toimintatilan kaventuminen ja omasuojan korostuminen, eli avun ”bunkkerisaatio”, vaikeuttivat ajan myötä tapahtuneiden positiivisten muutosten juurruttamista ja toiminnan tulosten ja vaikutusten seuraamista.⁷⁶

Kansainvälisen intervention päätepisteisiin ja näiden perusteisiin keskittyen eräs osallistujistamme Suomen afganistanilaisten työpajakeskusteluihin tiivisti mietteensä intervention kehityskaaresta näin: ”Vuonna 2001 kansainvälinen yhteisö tuli Afganistaniin afganistanilaisilta kysymättä, ja vuonna 2021 te lähditte meiltä kysymättä.”⁷⁷ Suomen toiminnan ymmärtämiseksi seuraavaksi avataan konfliktin, kansainvälisen intervention ja Suomen osallistumisen pääkehityskulkuja näiden päätepisteiden välillä laajemmin.

2.1 2001–2005: ETSIKKOAIKA – TOIVEIKKUUTTA JA ODOTTAMATTOMIA HAASTEITA

”Oli tosi suuret toiveet ja odotukset siitä, että asiat lähtisivät menemään parempaan suuntaan.”⁷⁸

Kansainvälinen interventio Afganistanissa sai alkunsa, kun Yhdysvallat ja Iso-Britannia aloittivat lokakuussa 2001 sotilaallisen operaation (OEF) syyskuun 11. päivän terrori-iskuista vastuussa olevan al-Qaidan ja sen johtoa suojelevan Taliban-hallinnon kukistamiseksi Afganistanissa ja sen ulkopuolella. Uhriluvuiltaan poikkeuksellisen tuhoisat terrori-iskut olivat järkyttäneet ympäri maailmaa, ja YK:n turvallisuusneuvosto tuomitsi ne nopeasti.⁷⁹ Yhdysvallat julisti iskujen jälkeen sodan al-Qaidaa ja siihen linkittyneitä ryhmiä vastaan, ja maan kongressi antoi presidentti Bushille laajat valtuudet käyttää sotilaallista voimaa kansainvälistä terrorismia vastaan.⁸⁰

Yhdysvalloilla oli laaja kansainvälinen tuki toimilleen. Sotilaallinen tuki Afganistanin Pohjoiselle liitolle (*Northern Alliance*) käänsi Afganistanin sisäisen valtakamppailun nopeasti vaikeuksissa olleen Talibanin

76 Avun bunkkerisaatiosta, katso Duffield 2012.

77 Osallistuja diasporatyöpajassa toukokuussa 2022.

78 Haastattelu H13.

79 YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1368, syyskuu 2001. Päätöslauselmassa tunnustettiin oikeus kollektiiviseen itsepuolustukseen kansainvälisen terrorismin torjunnaksi.

80 Katso ICG 2021 Yhdysvaltojen terrorismin vastaisen sodan oikeudellisesta perustasta ja sen kehityksestä.

vastaisen liikkeen hyväksi. Joulukuussa 2001 Taliban menetti viimeisen merkittävän alueellisen linnakkeensa, Kandaharin, Etelä-Afganistanissa.⁸¹

Kun Taliban vetäytyi Afganistanissa, muut merkittävät poliittiset ja sotilaalliset voimat – Talibania lukuun ottamatta – kokoontuivat kansainvälisen yhteisön tukemana Bonniin joulukuussa 2001. Bonnin konferenssin tavoitteena oli laatia tiekartta uudelle hallinnolle Taliban-hallinnon kaatamisen jälkeen. Konferenssi loi viitekehyksen Afganistanin uudelle perustuslaille, joka näki päivänvalon vuonna 2004. Käytännössä lähes koko länsi, mukaan lukien Japani ja Etelä-Korea, lähti tukemaan Afganistanin uuden hallinnon rakentamista.⁸² Bonnin sopimus keskittyi vahvan keskushallinnon rakentamiseen ja nosti Hamid Karzain väliaikaishallituksen johtoon.⁸³ Konferenssin päätelmien mukaisesti YK:n turvallisuusneuvosto valtuutti monikansallisen turvallisuusjoukon, Isaf-operaation, Kabuliin ja sen lähiympäristöön väliaikaishallinnon tukemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.⁸⁴ Operaatio oli syntyessään OEF:sta erillinen, eikä kytkeytynyt myöskään Nato-rakenteisiin.

Suomi päätti Isaf-operaatioon osallistumisesta alkuvuodesta 2002, ja vastasi näin myönteisesti operaatiota alkuun johtavan Iso-Britannian tiedusteluihin ja YK:n kehotuksiin jäsenmailleen tukea operaatiota.⁸⁵ Rauhanturvaamislain mukaisesti päätöksen osallistumisesta teki tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä.⁸⁶ Koska Isaf-operaation voimankäyttöoikeudet olivat perinteistä rauhanturvaamista laajemmat, valtioneuvosto kuuli eduskuntaa sille annetun selonteon pohjalta ennen päätösesityksen tekemistä.⁸⁷ Tammikuun 4. päivä annettu selonteko korosti Afganistanin tukemista ”ainutkertaisen mahdollisuuden” käyttämiseksi järjestäytyneisiin oloihin palaamisessa sekä kansainvälisen turvallisuuden varmistamista YK:n valtuuttamaan operaatioon osallistumalla.⁸⁸

81 Gopal 2014; Council on Foreign Relations (CFR) on koonnut hyödyllisen aikajanan Afganistanin sodasta Yhdysvaltojen näkökulmasta. Katso CFR 2021.

82 Isafin joukkoja kontribuoivat Alankomaat, Albania, Arabiemiirikunnat, Armenia, Australia, Azerbaidžan, Bahrain, Belgia, Bosnia ja Herzegovina, Bulgaria, El Salvador, Espanja, Etelä-Korea, Georgia, Irlanti, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Jordania, Kanada, Kreikka, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malesia, Mongolia, Montenegro, Norja, Pohjois-Makedonia, Portugalit, Puola, Ranska, Romania, Saksa, Singapore, Slovakia, Slovenia, Suomi, Ruotsi, Tanska, Tonga, Tšekki, Turkki, Ukraina, Unkari, Uusi-Seelanti, Viro ja Yhdysvallat.

83 Fields ja Ahmed 2011.

84 YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1386, joulukuun 2001.

85 Osallistumisen suunnittelu käynnistyi vuoden 2001 puolella: hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta käsittelee asiaa 21.12.2001, jolloin se alustavasti esitettiin myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Katso VNS 5 / 2001.

86 Rauhanturvaamislaki (514/1984).

87 Valtioneuvosto teki 4.1.2002 päätöksen antaa eduskunnalle rauhanturvaamislain (514/1984) 2 §:n 2 momentin perusteella selonteon (VNS 5/2001), joka koski Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (Isaf) Afganistanissa. Tämä selonteko oli ensiaskelel Suomen 20-vuotiselle osallistumiselle Afganistanin sotaan.

88 VNS 5/2001.

Syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeisessä kontekstissa sotilaallista interventiota Afganistaniin pidettiin yleisesti oikeutettuna, ja Suomen lähteminen operaatioon mukaan nähtiin lähes päivänselvänä asiana.⁸⁹ Kaikki eduskuntapuolueet tukivat Suomen osallistumista operaatioon.⁹⁰ Moni kansanedustaja piti kuitenkin tärkeänä, että tehtävänjako ja komentosuhteet YK:n valtuuttaman Isaf-operaation ja Yhdysvaltojen OEF-operaation välillä olisivat selkeät (ja erilliset).⁹¹

Suomen Isaf-kontribuutio alkoi viidenkymmenen sotilaan vahvuisen siviili-sotilas-yhteistoimintaosaston (Cimic) lähettamisestä. Cimic-toiminta keskittyi luottamuksellisten suhteiden rakentamiseen paikallisiin kumppaneihin, päämääränä joukon suojan parantaminen. Käytännössä toiminta oli aluksi tarkkailunomaista partiointia, tiedonkeruuta ja laajaa yhteydenpitoa afganistanilaisiin sekä hallinnon että paikallisen väestön tasolla. Mukana oli myös pienimuotoista avustus- ja hanketoimintaa.⁹²

Osallistumistaso pysyi ensimmäisinä vuosina alle sadassa hengessä, ja Suomen osastoon kuului ammattisotilaiden lisäksi alusta alkaen myös reserviläisiä.⁹³ Balkanin-operaatioiden kerryttämän kokemuksen voimalla Suomella koettiin olevan annettavaa Cimic-toimissa.⁹⁴ Suomalaiset olivatkin perustamassa Cimic-koordinaatiokeskusta (*Cimic Coordination Centre, CCC*) Kabuliin eri toimijoiden välisen koordinaation vahvistamiseksi.⁹⁵ Sotilaiden lisäksi Suomi lähetti Isafin siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita, kuten poliittisia neuvonantajia ja poliisiasiantuntijoita. Asiantuntijoita sekondeerattiin myös EU:n Afganistanin-erityisedustajan (EUSR) toimistoon.

2000-luvun alussa Afganistanin toimintaympäristöä pidettiin todella haastavana: koulutetut afganistanilaiset oli joko karkotettu tai tapettu, köyhyys oli laajamittaista ja infrastruktuuri olematonta.⁹⁶ Ihmisillä tuntui kuitenkin olevan luottoa ja toivoa tulevaisuudesta.⁹⁷

89 Useat haastateltavat eri osa-alueilta nostivat 9/11-terrori-iskujen ja niiden jälkeisen kontekstin (Yhdysvaltojen aloittaman terrorismin vastaisen sodan ja Afganistanin näkemisen kansainvälisen terrorismin alustana) keskeisinä ja osallistumiselle vankan ulko- ja turvallisuuspoliittisen tahtotilan antaneina syinä etenkin alkuperäisen osallistuspäätöksen suhteen. Katso Suomi kumppanina, 3.1.1.

90 Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PTK 159/2001.

91 Ibid.

92 Perustuu haastatteluihin Cimic-osallistujien ja asiantuntijoiden kanssa. Pienimuotoisista projekteista käytettiin nimitystä Quick Impact -projektit.

93 Alkuvahvuus 50 sotilasta nousi 60:een jo kesällä 2002. Katso PLM 2022.

94 Esimerkiksi haastattelu H42; katso myös eduskunnan täysistuntokeskustelu Suomen Isaf-osallistumisesta 9.1.2002.

95 Haastattelu H39; lakkautettiin 2004.

96 Vuonna 2001 Afganistanin arvioitu väkiluku oli 19,7 miljoonaa World Population Review:n (2022) mukaan. Arviossa on huomioitava, ettei maassa ole sitten vuoden 1979 tehty kattavaa väestönlaskentaa.

97 Tämä nousi esiin sekä haastatteluissa 2000-luvun alussa Afganistanissa työskennelleiden kanssa että diaspora-työpajakeskusteluissa.

Sotilaallisen väliintulon rinnalla Afganistaniin suuntautuvat kansainväliset jälleenrakennus- ja kehitysinvestoinnit nousivat merkittävälle tasolle vuodesta 2002 lähtien. Yhdysvaltojen huomio oli aluksi nopeita tuloksia tuovissa konkreettisissa jälleenrakennushankkeissa ja turvallisuusjoukkojen (varsinkin armeijan) vahvistamisessa. Esimerkiksi poliisin ja oikeuslaitoksen tilaan ja reformiin ei kiinnitetty samankaltaista huomiota.⁹⁸ Vastuualueiden jakaminen eri johtovaltioille ja näiden vaihtelevat investoinnit ja strategiat eri sektoreiden suhteen vaikuttivat taustalla. Saksa lähti siviilijohtoisesti kouluttamaan Afganistanin kansallista poliisia, mutta sen toiminnan verkkaisuus turhautti Yhdysvaltoja, joka aloitti oman koulutusohjelmansa.⁹⁹

Afganistanista tuli myös Suomelle nopeasti merkittävä kehitysyhteistyön kohde vuodesta 2002 lähtien. Suomi avasi yhteystoimiston Kabuliin syksyllä 2002 ja nimesi Helsingistä käsin työskentelevän suurlähettilään edustamaan Suomea Afganistan-kysymyksissä. Suurlähettiläs matkusti säännöllisesti Kabuliin hoitamaan tehtäviään, mutta pysyvää useamman henkilön vahvistettua läsnäoloa vasta harkittiin. Vuonna 2005 Kabuliin sijoittui väliaikainen asiantuntija, jonka tehtävänä oli edustaa Suomea paikan päällä. Suomi osallistui tiiviisti EU:n kannanmuodostukseen ja toimiin.

Suomen tuki suuntautui alusta lähtien vahvasti Maailmanpankin ja YK:n hallinnoimien monenkeskisten rahoituskanavien, kuten Afganistanin jälleenrakennusrahoituksen (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*, ARTF), *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (LOTFA) ja YK:n huumeuutannon vastaisen toiminnan (*UN Office for Drugs and Crime*, UNODC) kautta. Suomi antoi sekä sitomatonta yleistukea valtionhallinnon palkkoihin ja peruspalveluiden vahvistamiseen, että kohdennettua tukea demokraattisten instituutioiden rakennukseen, turvallisuussektorin tukemiseen, (maaseudun) hallinnon vahvistamiseen ja maaseudun elinkeinojen kehittämiseen. Suomesta tuli pian myös kolmanneksi suurin tukija Afganistanin itsenäiselle ihmisoikeuskomissiolle (AIHRC). Monenkeskisten rahastojen ja budjettituen ulkopuolella Suomi alkoi varhaisessa vaiheessa tukea myös lisääntymisterveyteen keskittyvää *Marie Stopes Internationalia* (MSI).¹⁰⁰ Tämän lisäksi Suomi käytti paikallisen yhteistyön määrärahoja (PYM-rahast) Kabulin yhteystoimiston ja myöhemmin suurlähetystön jakamana. PYM-hankkeet ovat budjeteiltaan pienenhököjä kansalaisyhteiskunnan tukemiseksi suunnattuja hankkeita, joiden kautta suurlähetystö on suoraan paikallisten järjestöjen ja toimijoiden kanssa

98 SIGAR 2021a; Rashid 2008, 204.

99 SIGAR 2022.

100 Davies et al. 2007.

yhteydessä. Näihin projekteihin liitetään yhtäältä korruptioriskejä ja hallinnollista kuormittavuutta mutta toisaalta ne nähdään myös hyödyllisinä siltoina paikallisiin ei-valtiollisiin toimijoihin.¹⁰¹

Taliban-hallinnon kaatuminen ja aseellisen konfliktin loppuminen otettiin toiveikkaasti vastaan Afganistanissa. Aseellinen väkivalta oli merkittävän vähäistä vuonna 2002 ja tunnelma ainakin Kabulissa oli huojentunut hallinnon vaihtumisen jälkeen.¹⁰² Taliban kukistui nopeasti, monet taistelijat pakenivat Pakistaniin, rivisotilaat hajaantuivat ja palasivat siiviileiksi Afganistanissa. Siirtymähallintoa kohtaan suhtauduttiin yleisesti positiivisesti vuosina 2002–2005 ja odotukset maan uudesta suunnasta olivat korkealla.

Kansainväliset toimijat, joiden määrä Kabulissa nousi nopeasti, liikkuvat melko vapaasti ja tekivät kenttämatkoja eri puolelle maata.¹⁰³ Afganistanin talouskasvu oli etsikköaikana voimakasta ja miljoonien pakolaisten raportoitiin palaavan maahan.¹⁰⁴ Ensimmäiset presidentinvaalit vuonna 2004 olivat toiveikkaat. Väliaikaishallintoa johtanut, pataaneihin kuuluva popolzai-klaaniin kuuluva Hamid Karzai, joka oli sisällissodan vuosina toiminut varaulkoministerinä, valittiin presidentiksi. Vuonna 2005 käydyt parlamentti- ja aluevaalit merkitsivät Afganistanin siirtymävaiheen loppumista.

Kun etenkin Yhdysvallat keskittyi al-Qaidan tuhoamiseen ja tätä suojelleen Taliban-liikkeen kukistamiseen, kiinnostus useiden muiden aseellisten poliittisten ryhmittymien ja niiden johtajien taustoihin ja valtasuhteisiin jäi aluksi vähemmälle huomiolle. Ylipäätään ymmärrys maan sisäisistä jakolinjoista ja erilaisista poliittisista voimista oli heikkoa. Yhdysvaltojen liittoutuminen paikallisten aseellisten ryhmien johtajien, niin sanottujen ”vahvojen miesten” (*strongmen*) kanssa (ja tiedustelun nojautuminen näihin) sotki terrorismin vastaisen sodan paikallisten valtakamppailujen ja keskinäisten kiistojen välineeksi, jonka seurauksena myös Karzain hallintoa tukeneita Talibanin vastaisia toimijoita syrjäytettiin ja jopa tapettiin valheellisesti talibaneihin ja al-Qaidaan linkitettyinä.¹⁰⁵ Tämä taas alkoi herättää epäluuloja väliaikaishallintoa ja sitä tukevaa kansainvälistä interventiota vastaan ja toisaalta voimaannutti tiettyjä paikallisia aseellisia toimijoita toisten kustannuksella.¹⁰⁶

101 Haastattelut H03; H16; H04.

102 Haastattelut H19; H20; katso myös Gopal 2014.

103 Esimerkiksi haastattelu H13.

104 Katso Davies et al. 2007, 17.

105 Gopal 2014.

106 Gopal 2014; Jackson 2021.

Talibanin järjestäytyminen uudelleen oli käynnissä jo 2002 Pakistanista käsin, ja vuonna 2003 vastarinta kansainvälistä koalitiota ja Karzain hallintoa vastaan alkoi muodostua selvemmin, joskin alkuun hajanaisena. Ryhmä väliaikaishallintoa tukevia paikallisjohtajia Kandaharin maakunnasta jakoi presidentille huolensa Kandaharin turvallisuudesta ja jälleerakentamisesta vieraillessaan Kabulissa.¹⁰⁷

Nopeasti kävikin ilmi, että turvallisuusjoukkojen toimintaa olisi syytä laajentaa Kabulin ulkopuolelle.¹⁰⁸ Vuonna 2003 Isaf siirtyi Naton alle, ja sen mandaatti laajeni Kabulin lähiympäristöstä koko maahan hallinnon avustamiseksi turvallisuuden ylläpitämisessä ja jälleerakennus- sekä humanitaarisen työn turvaamisessa. Operaation levittäytyminen koko maahan suoritettiin neljässä vaiheessa loppuvuodesta 2003 vuoden 2006 loppuun. Tänä aikana Isaf otti asteittain aluevastuita itselleen myös Yhdysvaltojen johtamilta erillisjoukoilta, OEF:ltä.¹⁰⁹

Operaation toimintaympäristön laajentuessa Isafin vastuulle tulivat myös eri puolille maata perustettavat alueelliset PRT-jälleerakennusryhmät (*Provincial reconstruction teams*).¹¹⁰ PRT:t tukivat vastuualueensa turvallisuustilanteen vakauttamista ja jälleerakennusta operoimalla afganistanilaisturvallisuusjoukkojen rinnalla ja tukemalla näiden omaa toimintaa sekä toteuttamalla konkreettisia jälleerakennushankkeita. Tarkoituksena oli lisätä luottamusta keskushallintoon ja Isaf-joukkoihin.

Suomen sotilaallinen osallistuminen levittäytyi Isafin laajentumisen ja PRT-rakenteiden myötä Pohjois-Afganistaniin, jonne perustettiin norjalaisjohtoinen PRT-Maimana loppuvuonna 2004. Se toimi sittemmin osana Saksan johtamaa pohjoista komentoaluetta (RC-N, Regional Command North).¹¹¹ Kun suomalaiset aloittivat PRT-Maimanassa, suomalaisjoukkojen vahvuus kasvoi 80 sotilaaseen. PRT:t olivat alusta alkaen eri alueilla ja eri johtovaltioiden alla keskenään erilaisia, eikä selkeää yhtenäistä PRT-mallia ollut.¹¹²

Väkivaltaiset iskut lisääntyivät vuosina 2004–2005. Vuosi 2005 oli ensimmäinen sitten vuoden 2001, jolloin sodan määritelmän rajapyykki ylittyi (rajapyykkinä pidetään yli tuhatta aseellisissa yhteenotoissa

107 Anis 2003.

108 Haastattelut H09; H19; H39.

109 Isafin siirtymisestä Naton alle ja vastuualueiden laajentumisesta katso esimerkiksi Rashid 2008, 349–354. On huomionarvoista, että moni eurooppalainen valtio oli alkuun haluton siirtämään Isafia Naton alaisuuteen ja siten osallistumaan tähän enemmän. Rashidin mukaan (2008, 350) Irakin sodan tuoma eripura Yhdysvaltojen ja monen eurooppalaisen valtion välille kuitenkin auttoi Nato-liittolaisten ja -kumppanien sitoutumisessa Afganistaniin Yhdysvaltojen myötämielisyyden säilyttämiseksi.

110 Nato 2022; PRT-ryhmien taustasta ja luonteesta, katso Farrell 2017; Rynning 2012; Eronen 2008.

111 Suomen osallistuspäätöstä PRT-ryhmiin kuvataan ulkoministeriön muistiossa UTP 13/2004. Suomen päätös suunnata PRT-osallistumistaan suhteelliseen vakaaseen Pohjois-Afganistaniin tuli esiin useissa haastatteluissa. Moni haastateltava korosti alueellisen fokuksen pohjoismaista ulottuvuutta. Jotkut linkittivät suuntautumisen pohjoiseen myös haluttomuuteen toimia riskialttiimmilla alueilla. Esimerkiksi haastattelut H44; H36; H38.

112 Haastattelut H38; H02; Katso myös Rashid 2008, 199.

menehtynyttä).¹¹³ Kapinan kytemisen rinnalla Yhdysvaltojen johtama tuki turvallisuussektorin reformille siirtyi yhä selvemmin kapinallisten vastaisen toiminnan vahvistamiseksi. Tässä taustalla näkyivät myös Yhdysvaltojen sisäisten toimijoiden resurssi- ja kyvykkyyksymykset. Esimerkiksi poliisien kouluttaminen oli alkuun Yhdysvaltain ulkoministeriön kontolla, mutta tuloksellisuuteen turhautuneena se siirrettiin vuonna 2005 puolustusministeriön alle, mikä vaikutti poliisikoulutuksen militarisoitumiseen.¹¹⁴ Poliisi nähtiin enemmän eturivin taistelijana kuin järjestyksen ylläpitäjänä ja rikollisuuden torjuna.

Afganistanin hallinto pysyi hauraana ja avun vastaanottamiskyky oli alusta asti koetuksella. Tämä altisti korruption vahvistumiseen ja avun tehostumiseen sekä kestättömyyteen. Apu myös keskittyi vahvasti Kabulun alueelle ja Bonnin sopimuksen myötä keskusvetoisen valtionhallinnon tukeen.¹¹⁵ Myös kansainvälisen avun koordinaation puute ja kansainvälisten toimijoiden keskinäiset, kansallisiin intresseihin perustuvat erimielisyydet prioriteeteista, hankaloittivat tilannetta.¹¹⁶

Toisaalta etenkin Yhdysvaltojen, ja sen myötä myös laajemmin kansainvälisen yhteisön rooli Afganistanin väliaikaishallituksen tukemiseksi ja maan jälleenrakentamiseksi nähtiin intervention alussa niin sanotun ”kevyt jalanjälki” -lähestymistavan kautta. Afganistanin oma omistajuus ja vastuu prosessista korostuivat, ja kansainvälisten kumppaneiden rooli nähtiin ennemmin Afganistanin hallinnon tukijoina kuin maan kehityksestä vastaavina toimijoina. Afganistaniin suhtauduttiin konfliktin jälkeisenä maana ja Talibaniin lyötynä. Erityisesti Yhdysvaltojen puolustusministeri Donald Rumsfeld vastusti valtionrakennuksen agenda ja halusi pitää Yhdysvaltojen läsnäolon rajattuna.¹¹⁷ Tämä piti investoinnit Afganistaniin alkuun rajallisina ja lyhytjänteisinä, monien mukaan riittämättöminä tuon ajan Afganistanin tarpeisiin ja sille asetettuihin odotuksiin. Toisaalta tätä kevyen jalanjäljen lähestymistapaa ei tarkemmin määritelty äärimmäisen hauraat hallinnolliset olosuhteet ja konteksti huomioiden.¹¹⁸ Lähestymistavasta huolimatta todelliset toimet rakentuvat paljolti kansainvälisten toimijoiden, etenkin Yhdysvaltojen, päätöksenteko- ja suunnitteluprosesseissa.¹¹⁹

113 UCDP Afghanistan; Government.

114 SIGAR 2022, 89–90.

115 Murtazashvili 2022. Työpajakeskusteluissa Suomen afganistanilaistaustaisten kanssa nousivat esiin kokemukset jälleenrakennustuen keskittymisestä Kabuliin, muihin kaupunkeihin ja ylipäänsä sen jakautumisesta epätasaisesti niin alueellisesti kuin eri kansanryhmien välillä.

116 Katso esimerkiksi Davies et al. 2007.

117 Salt 2018. Yhdysvaltojen politiikkaan vaikutti olennaisesti huomion ja resurssien kiinnittyminen vuodesta 2003 eteenpäin Irakiin.

118 Esimerkiksi haastattelut H14, H13.

119 Katso SIGAR 2021a; esimerkiksi haastattelut. H3; H13.

2.2 2006–2011: KALTEVA PINTA – KAPINA YLTYY JA JÄLLEENRAKENNUS- SEKÄ KRIISINHALLINTATOIMET KIIHTYVÄT

”Mentaliteetti muuttui samalla, Mazarista tuli viestiä, että ’teen juonnin aika ohi’ ja sotatoimet ovat alkaneet.”¹²⁰

Turvallisuustilanne heikkeni selvästi, kun aseellinen kapina voimistui erityisesti maan etelä- ja itäosissa vuodesta 2005 eteenpäin. Mitä laajemmalle Isaf levittäytyi, sitä enemmän myös sitä vastaan hyökättiin: kapinalliset pyrkivät iskemään paljon myös ”pehmeitä”, kansainvälisiä tukitoimia vastaan tässä vaiheessa, ja näitä PRT-tiimit osaksi vetivät. Eduskuntaa informoitiin Isafin määrätietoisesta toiminnasta: pelkästään syyskuun 2006 aikana operaatio Meduusassa surmattiin 500 talibania ja muuta aseellisiin ryhmiin kuuluvaa henkilöä.¹²¹ Samana vuonna aseellisissa yhteenotoissa kuoli yhteensä yli 3000 henkeä.¹²²

Vuonna 2006 myös suomalaissotilaat joutuivat ennennäkemättömään vaaratilanteeseen, kun profeetta Muhammedin pilapiirrokkandaaliin liitetyt aseistautuneet mellakkajoukot hyökkäsivät norjalaisjohtoista Maimanan tukikohtaa vastaan. Myös suomalaisjoukot olivat siellä. Useita tunteja kestäneessä hyökkäyksessä sai surmansa kolme afganistanilaista ja haavoittui kaksi norjalaista sotilasta. Suomalaisia ei loukkaantunut.¹²³ Suomalaissotilaita palkittiin Vapaudenristin kunniamerkeillä tapauksen johdosta.¹²⁴ Puolustusministeri Jyri Häkämies vieraili kesällä 2007 Afganistanissa ja kertoi olevansa otettu suomalaisten tavasta toimia vaikeissa olosuhteissa.¹²⁵

Vuosien 2007–2011 välisenä aikana siviiliuhrien määrä nousi vuosittain.¹²⁶ Aseelliset yhteenotot ja iskut jakautuivat hyvin epätasaisesti maan sisällä. Vaikka turvallisuustilanne heikkeni merkittävästi osassa maata, Kabulissa ja pohjoisessa oli vielä selvästi rauhallisempaa ja kansainväliset toimijat liikkuivat varsinkin ajanjakson alkupuolella melko vapaasti.¹²⁷

120 Haastattelu H38.

121 Ulkoministeriö 2006.

122 UCDP Afghanistan: Government.

123 Yle 2006.

124 Kainulainen 2006.

125 Häkämies 2006.

126 UNAMA 2021.

127 Tämä käy ilmi haastatteluista niin diplomaattien kuin järjestöpuolella ja kriisinhallintapuolella työskennelleiden haastateltavien kanssa. Toisaalta haastateltavat tunnistivat tämän ajan juuri muutoksen ajaksi turvallisuustilanteen alkaessa huonontua merkittävästi niin Kabulissa kuin Pohjois-Afganistanissakin.

Vuonna 2006 hyväksyttiin *Afghanistan Compact* -asiakirja, joka toimi pohjana Afganistanin ja kansainvälisen yhteisön yhteistyölle ja maan kehittämiseksi. Presidentti Karzai hyväksyi myös Afganistanin kansallisen kehitysstrategian keväällä 2008.

Suomen Afganistan-toimia käsiteltiin eduskunnalle annettavan valtioneuvoston selonteon tasolla loppuvuodesta 2007, ensimmäisen keran sitten alkuvuoden 2002. Valtioneuvoston julkista kantaa linjaavien selontekojen pitkä väli herätti jonkin verran keskustelua, sillä viiden vuoden aikana olosuhteet olivat muuttuneet merkittävästi.¹²⁸ Suomen sotilaallinen osallistuminen oli näiden vuosien aikana muuttunut Cimic- ja Kabul-painotteisesta toiminnasta Nato-operaatioissa ja Pohjois-Afganistanissa Norjan (Maimana) ja Ruotsin (Mazar-e-Sharif) johtamissa PRT-ryhmissä toimimiseen. Maimanan PRT-ryhmässä pysyttiin vuoteen 2007 asti. Kesällä 2007 Suomen PRT-toiminta keskitettiin Pohjois-Afganistanissa sijaitsevaan Mazar-e-Sharifiin. Päätöstä perusteltiin vaikuttavuuden ja huollon edistämiseksi. PRT-johtovastuun ottamisesta tai kierrättämisestä keskusteltiin vaihtoehtona, mutta lopulta joukot päätettiin keskittää ruotsalaisten johtamaan PRT-ryhmään.¹²⁹

Suomen Afganistan-politiikassa korostettiin tarvetta vahvistaa maan valtionhallintoa ja turvallisuussektoria pitkäjänteisesti, jotta vastuu turvallisuuden ylläpitämisestä voitaisiin tulevaisuudessa siirtää kokonaan afganistanilaisille itselleen.¹³⁰ Afganistan-politiikkaa ohjaavissa dokumenteissa korostui myös vuonna 2009 julkaistavan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategian mukainen lähestymistapa, joka painotti Suomen koordinoitua osallistumista (ja sen tarpeellisuutta) vakauttamisen ja jälleenrakentamisen eri osa-alueilla.¹³¹

Helmikuussa 2008 Suomi asetti kymmenen operatiivista mentoria tukemaan Afganistanin asevoimien kehittämistä (*Operational Mentoring and Liaison Teams*, OMLT), mikä nähtiin keskeisenä edellytyksenä afganistanilaisjoukkojen vastuunotolle tulevaisuudessa. Osana PRT-toimintaa siviiliasiantuntijat osallistuivat vuosien 2004–2007 aikana erilaisten pienten hankkeiden läpiviemiseen, kuten poliisiasemien ja muiden hallintorakennusten rakentamiseen. Myös Afganistanin poliisille ja siviilihallinnolle hankittiin varusteita sekä annettiin koulutusta. Vuonna 2007 todettiin,

128 *Suomen Kuvalehti* julkaisi kesällä 2007 artikkelin ”Ajopuuna Afganistaniin” (Lindholm 2007). Artikkelin käsitteli kriittisesti Suomessa käytyä keskustelua, tai sen puutetta, Suomen sotilaallisen osallistumisen perusteista Afganistanissa.

129 Katso esimerkiksi VNS 2/2007 ja UavL 1/2008.

130 *Ibid.*; UTP 10/2007.

131 Katso VNS 1/2010; Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009.

että PRT:n toteuttamiin hankkeisiin annettaisiin kaksi miljoonaa euroa seuraavana kolmena vuotena.¹³²

Vuonna 2009 presidentti Obaman uusi sotilaallinen strategia nosti Yhdysvaltojen sotilaallisen panostuksen ennätystasolle vuosina 2010–2011 (ennen suunniteltua turvallisuusvastuunsiirtoa Afganistanin turvallisuusvoimille). Tämän niin sanotun *surge*-politiikan taustalla oli talibanien lisääntynyt alueellinen vaikutusvalta ja väkivaltaisuuudet. Talibanit olivat vähällä vallata Kandaharin loppukesästä 2010 ennen lisäjoukkojen saapumista ja sotilaallisen läsnäolon vahvistamista.¹³³ *Surge*-politiikan vaikutusta kuvastaa esimerkiksi se, että Yhdysvaltojen PRT:iden projektivarat kasvoivat vuoden 2007 noin 200 miljoonasta dollarista yhteen miljardiin vuonna 2010.¹³⁴ Tätä aikaa kuvastaa myös kapinallisten vastaisten toimien kiihtyminen. Vuonna 2009 Isafin tehtävät laajentuivat kapinallisten vastaiseen toimintaan.¹³⁵

Turvallisuustilanne alkoi vähitellen heiketä myös Pohjois-Afganistanissa: konfliktitilastojen mukaan erityisesti 2009 aseellinen väkivalta levisi myös pohjoiseen.¹³⁶ Kaksi suomalaissotilasta menehtyi tämän ajanjakson aikana: kersantti Petri Immonen toukokuussa 2007 ja yliluutnantti Jukka Kansonen helmikuussa 2011.¹³⁷ Suomalaisjoukkojen voimankäyttöoikeudet (*Rules of Engagement, RoE*) ja varustetaso muuttuivat merkittävästi vuosien 2009–2011 välillä sodan kiihtyessä ja toimintaympäristön muuttuessa aktiiviseksi konfliktiksi.¹³⁸

Vuonna 2009 myös Suomi vahvisti sotilaallista läsnäoloaan Pohjois-Afganistanissa presidentin- ja maakuntaneuvostovaalien turvaamiseksi, mikä vastasi Suomessa julkisestikin keskusteltua Yhdysvaltojen toivetta Suomen joukon kasvattamisesta.¹³⁹ Cimic-ryhmistä, suojausjoukkueesta ja kansallisesta tukiosasta koostuvan vaalivahennusjoukon myötä Suomen sotilaallinen vahvuus nousi hetkellisesti 216 sotilaaseen.¹⁴⁰

132 UTP 19/2007.

133 Gall 2014, 223.

134 SIGAR 2012; Amiri & Jackson 2022, 22.

135 Esimerkiksi PLM 2022. Suomessa julkisissa asiakirjoissa oli tähän saakka tehty pesäeroa Yhdysvaltojen terrorisminvastaisiin toimiin ja korostettu vakauttamista Isafin pääasiallisena tehtävänä (Limnell & Salonius-Pasternak 2009, 10). Yhä vuonna 2010 kansanedustajien näkemyksiä selvittäneessä tutkimuksessa yli kahdeksankymmentä prosenttia Suomen kansanedustajista arvioi, ettei Suomen pidä ”osallistua aktiivisesti ääriryhmien taltuttamiseen käyttämällä sotilaallista voimaa” (Salonius-Pasternak 2010a, 7).

136 UCDP Afghanistan: Government.

137 Molemmat kuolonuhrit tulivat tienvarsiopmittilanteista. Suomen sotilasvoimien ainoiksi jääneiden kuolonuhrien lisäksi ainakin 15 sotilasta haavoittui vakavasti tehtävissään Isaf-operaation aikana.

138 Kesällä 2009 useissa Afganistaniin joukkoja lähettävissä maissa käytiin keskustelua kasvavista tappioista. Eurooppalaisiin verrokki maihin nähden Suomen kansallista keskustelua Afganistanin operaatiosta luonnehditaan hajanaiseksi – puuttuihan maasta vuosittainen eduskuntakäsittely operaatiota koskien. Vuorisalo 2009; Archer 2009.

139 Katso Yle 2011.

140 PLM 2022.

Vaalien alla myös suomalaisia joukkoja kohtaan hyökättiin usein ja osalle suomalaisista vaalivahvennusjoukoista taistelutilanteet olivat lähes päivittäisiä.¹⁴¹ Vaalivahvennusjoukko kotiutettiin loppuvuonna 2009. Puolustusministeriön, ulkoministeriön ja tasavallan presidentin eriävät viestit vaalivahvennusjoukon kotiuttamisen aikataulusta aiheuttivat hämmennystä, mikä noteerattiin myös Yhdysvaltojen Suomen-suurlähetystössä.¹⁴²

Tilanne pysyi aseellisen väkivallan kannalta vaativana vaalien jälkeenkin. Turvallisuusvastuunsiirron mahdollistamiseksi ja *surge*-politiikan mukaisesti Suomikin vahvisti sotilaallista läsnäoloa ja tukea. Afganistaniin lähetettiin lisää OMLT-mentoreita sekä partiointi-, vartiointi- ja saatto-tehtäviin keskittynyt jääkärijoukkue. Elokuun 2010 ja maaliskuun 2011 välisenä aikana Suomen kriisinhallintajoukon kokonaisvahvuus nousi 145 henkilöstä 195 sotilaaseen.

Turvallisuusvastuunsiirron mahdollistamiseksi sotilaallisessa kriisinhallinnassa siirryttiin pienimuotoisista sotilastarkkailijaryhmistä (*Military observation team*, MOT) kansainvälisiin taistelujoukkoihin, jotka mahdollistivat yhteisoperaatiot paikallisten turvallisuusjoukkojen kanssa.¹⁴³

Myös kansainväliset kehitysyhteistyövirrat kasvoivat näinä vuosina erityisesti *surge*-politiikan myötä voimakkaasti. Vuosien 2006 ja 2011 välillä Suomi osallistui useisiin Afganistania käsitteleviin kansainvälisiin konferensseihin, muun muassa Pariisissa 2008, Haagissa 2009 ja Bonnissa 2011. Niissä käsiteltiin Afganistanin poliittista tilannetta, ja kansainvälinen yhteisö vakuutti tukea Afganistanille. Samalla Kabulín hallinnolta peräänkuulutettiin uudistuksia, esimerkiksi sitoutumista korruption vastaisiin toimiin ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen.

Lontoon kansainvälisessä kokouksessa vuonna 2006 Suomi antoi 50 miljoonan euron apulupauksen seuraavalle viisivuotiskaudelle.¹⁴⁴ Suomen Kabulín virallinen yhteystoimisto korotettiin suurlähetystön tasolle vuonna 2006 ja sitä johti väliaikainen asiantuntija. Vuoden 2009 alusta alkaen Kabulissa toimi suurlähettilään johtama suurlähetystö. Sinne palkattiin kehitysyhteistyön erityisasiantuntijoita toimeenpanemaan ja seuraamaan Suomen kehitysyhteistyötä. Suomen tuki Afganistanille oli suhteessa Suomen kehitysyhteistyön kokonaismäärään korkeammalla tasolla kuin Afganistan osuus EU-jäsenmaiden kehitysavusta keskimäärin. Absoluuttisesti mitattuna Suomesta Afganistaniin suuntautuva tuki oli kuitenkin esimerkiksi Ruotsia, Norjaa ja Tanskaa pienempää.¹⁴⁵

141 Muistio asiantuntijatapaamisesta Suomen sotilaallisen kriisinhallinnan luonteesta Afganistanissa. Myös sotilaspuolen haastatteluissa nousivat tähän ajanjaksoon liittyen toistuvat taistelulosketukset.

142 Haastattelu H31. Katso myös Yle 2011.

143 VNS 1/2010.

144 UTP 19/2007.

145 Ibid.

Suomen merkittävästi kasvanutta kehitysyhteistyötä pyrittiin tehostamaan ja kohdentamaan niin, että tuettavat hankkeet ylttäisivät paremmin rivikansalaisten tasolle.¹⁴⁶ Kehitysyhteistyötä kohdennettiin vuoden 2007 ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa kahdelle pääsektorille: 1) hyvä hallinto, oikeusvaltio ja ihmisoikeudet, erityispainopisteenä turvallisuussektorin kehittäminen ja 2) maaseutukehitys, erityispainopisteenä huumetuotantoa korvaavien elinkeinojen tukeminen.¹⁴⁷ Vuoden 2011 selonteossa eduskunnalle painopisteet jaetaan kahden sijaan kolmeen: 1) hyvä hallinto, oikeusvaltio, paikallishallinto, 2) ihmisoikeudet, koulutus ja 3) elinkeinot.¹⁴⁸

Noin puolet Suomen kehitysyhteistyöstä kanavoitiin jälleenrakennusrahasto ARTF:n kautta. ARTF tuesta merkittävä osa korvamerkittin vuodesta 2006 lähtien Afganistanin solidaarisuusohjelmaan NSP:hen (*National Solidarity Programme*), joka rahoitti maaseudulla paikallistason kehityskomiteoita (*Community Development Council, CDC*).

Vuonna 2003 perustettua NSP:tä pidetään yhtenä tehokkaimpana ja onnistuneimpana kehitys- ja jälleenrakennusohjelmista. NSP kattaa suurimman osan Afganistanin piirikunnista ja tuottaa infrastruktuuria, kuten pienvesivoimaloita, teitä, kouluja ja klinikoita. Paikallistason kehityskomiteat tekevät päätöksiä siitä, mihin käytettävissä olevat varat ohjataan. Toisaalta paikallistason komiteatkin ovat saaneet osakseen merkittävää kritiikkiä paikallisten instituutioiden sivuuttamisesta.¹⁴⁹

Monenkeskisten kanavien rinnalla suurlähetystö jatkoi pienimuotoisia paikallisen yhteistyön määrärahoilla toteutettavia hankkeita, joiden suuruus vaihteli 276 000 eurosta 500 000 euroon vuositasolla.¹⁵⁰ Aikajakson loppupuolella Suomi pyrki kohdentamaan osan kehitysyhteistyörahoitustaan Mazar-e-Sharifin alueelle.¹⁵¹ Ulkoministeriö tuki myös joitakin kansalaisjärjestöjen hankkeita Afganistanissa. Esimerkiksi Naistoimittajat ry:n hanke naistoimittajien kouluttamiseksi Afganistanissa käynnistettiin 2009.¹⁵²

Suomi kohdensi humanitaarista apua YK:n pakolaisohjelman, YK:n lastenrahaston ja Maailman elintarvikeohjelman kautta.¹⁵³ Kolmikantayhteistyöpöytäkirjaa Suomen, Afganistanin ja YK:n pakolaisohjelman välillä

146 Esimerkiksi haastattelu H27. Katso luku 3.4.2.

147 UTP 19/2007.

148 VNS 2/2011.

149 Katso esimerkiksi Murtazashvili 2016.

150 Davies et al. 2007; Suomen suurlähetystö, Kabul, 2011.

151 VNS 1/2010.

152 VNS 2/2011; Haastattelu H26.

153 UTP 19/2007.

Afganistanin kansalaisten vapaaehtoisesta paluusta ja palauttamisesta Afganistaniin valmisteltiin. Vuosina 2007, 2008 ja 2009 afganistanilaiset eivät aikaisempiin vuosiin verrattuna muodostaneet kiintiöpakolaisryhmää.¹⁵⁴

Suomi osallistui useiden Afganistania käsittelevien koordinaatioryhmien ja foorumien toimintaan. Suomi oli osa Nordic Plus -viiteryhmää, johon kuuluivat kaikki Pohjoismaat ja Hollanti. Ryhmä työskenteli sekä maiden pääkaupunkien tasolla että Kabulissa ja pyrki tuomaan Afganistanista käytävään keskusteluun ja apukoordinaatioon yhteistä ääntä. Osana Nordic Plus -ryhmää Suomi painotti etenkin ihmisoikeuksia ja haavoittuviin ryhmiin liittyviä kysymyksiä.¹⁵⁵

Nordic Plus -ryhmän kiertävä puheenjohtaja edusti ryhmää niin sanotussa 5+3+3-ryhmässä. Tämä ryhmä koostui suurimmista avunantajista eli Yhdysvalloista, EU:sta, Saksasta, Iso-Britanniasta sekä Japanista (5), Australiasta, Kanadasta ja Nordic Plus -edustajasta (3) sekä Maailmanpankista, YK:sta ja Aasian kehityspankista (3).

International Contact Group oli keskeinen tuen koordinaation ryhmä, joka koostui kaikista maista, jotka tukivat Afganistanin valtionrakentamista. Afganistanin ja naapuruston kysymyksiä käsiteltiin myös säännöllisesti toistuvissa *Heart of Asia* -tapahtumissa, joissa pyrittiin tuomaan ymmärrystä alueelliseen dynamiikkaan sekä sitouttamaan naapurimaita Afganistanin vakauttamiseen.¹⁵⁶

EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio Eupol (*EU Police Mission in Afghanistan*) aloitti toimintansa kesäkuussa 2007 tehtävänänsä tukea Afganistanin poliisireformia ja oikeusvaltiokehitystä erityisesti siviilipoliisifunktioiden vahvistamisen osalta.¹⁵⁷ Suomi oli aktiivisesti tukenut operaation perustamista EU:ssa ja lähti mukaan merkittävällä panostuksella.¹⁵⁸

Operaation käynnistyessä Eupolilla oli Kabulissa vain neljä työntekijää eikä riittäviä valmiuksia jo erittäin vaativiksi muuttuneissa olosuhteissa toimimiseen. Täyden toimintakyvyn näkökulmasta tarvittava henkilöstömäärä saavutettiin vasta helmikuussa 2009.¹⁵⁹

154 Maahanmuuttovirasto 2022a.

155 Haastattelu H27.

156 Suomi osallistui erityisesti *Heart of Asian* huumeiden vastaisen toiminnan tukeen kanavoimalla tukea UNODC:n alueelliseen huumeiden vastaisen taistelun toimintaohjelmaan. Taustakeskustelu asiantuntijan kanssa.

157 Katso tarkempi tavoitteen- ja tehtävänasettelu: Euroopan Unionin neuvosto 2007.

158 Suomi oli koko operaation mittakaavassa merkittävä kontribuutija sekondeerausten määrässä mitattuna. Katso esimerkiksi VNS 3/2018; Ulkoasianministeriö (ei päivätty). Joidenkin lähteiden mukaan Suomi oli hetkellisesti jopa suurin lähettäjämaa (Ison-Britannian parlamentti 2001). EU:n panosta Afganistanin vakauttamiseen pidettiin ylipäätään Suomessa tärkeänä, katso UavM 3/2009.

159 European Court of Auditors 2015. Henkilöstövajeesta ja sen seurauksista kirjallisuudessa esimerkiksi Larivé 2012; Chivvis 2010; Gross 2009; House of Lords 2011.

Eupolin toiminta järjestyi kolmen linjan alle. Ne olivat sisäministeriön reformi, kansallisten poliisivoimien (ANP) ammattimaistaminen ja poliisin toiminnan linkittäminen oikeussektoriin. Ihmisoikeus- ja tasa-arvonäkökulmien oli tarkoitus läpileikata toimintaa. Kabuln ohella Eupol toimi 11 maakunnassa vuonna 2008 ja 16 maakunnassa vuonna 2009.¹⁶⁰

Todellisuudessa varsinkin alkuun Eupol rakentui puhtaasti poliisimisiosiona, eikä kokonaisvaltaisena oikeusvaltiota kehittävänä operaationa.¹⁶¹ Sen hetkisten EU-maiden ohella Kanada, Norja, Uusi-Seelanti ja Kroatia osallistuivat operaation toimintaan. Rinnakkaiselo muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa – erityisesti Yhdysvaltojen ja Isafin kanssa – kehittyi alun vaikeuksien jälkeen myönteisemmin.¹⁶²

Afganistanista ja Eupolista tuli Suomelle siviilikriisinhallinnan prioriteetti ja lähetettyjen asiantuntijoiden määrä kasvoi nopeasti. Vuoden 2009 aikana Afganistanissa palveli 34 suomalaista siviilikriisinhallinnan asiantuntijaa.¹⁶³ Suomi oli operaation suurimpia tukijoita, ja vuosina 2010–2012 operaatiota johti suomalainen Jukka Savolainen.

Suomi halusi kasvattaa asiantuntijoidensa määrää myös Pohjois-Afganistanissa.¹⁶⁴ Eupolin lisäksi suomalaisia siviiliasiantuntijoita työskenteli EU:n erityisedustajan toimistossa, Naton siviiliedustajan toimistossa Kabulissa ja Saksan siviiliedustajan toimistossa Pohjois-Afganistanissa.¹⁶⁵ Vuonna 2010 Suomen siviilikriisinhallinnan vuosikustannukset Afganistanissa olivat noin neljä miljoonaa euroa.¹⁶⁶

Suomen aloitteesta Afganistanissa käynnistyi vuonna 2009 poliisi-syyttäjyhteistyöhanke, ja se toteutettiin Suomen rahoittamana Eupol-operaation puitteissa. Kaksikymmentä afganistanilaista, sekä naisia että miehiä, osallistui koulutuksiin Afganistanissa ja Suomessa.¹⁶⁷ Jotkut koulutukseen Suomeen matkustaneista afganistanilaisista hakivat Suomesta turvapaikkaa.¹⁶⁸ Hankkeen lopputuloksena syntyi yhteistyökäsikirja *Police-Prosecutor Coordination Manual*, jonka Afganistanin viranomaiset ottivat käyttöönsä. Käsikirja sai tunnustusta sekä osallistujilta että Eupol-operaatiossa laajemminkin.¹⁶⁹

160 Euroopan ulkosuhdehallinto 2016b; European Court of Auditors 2015, 17.

161 ICG 2007.

162 EU:n ja Naton yhteistyön haasteista kirjallisuudessa katso esimerkiksi Fescharek 2015; Chivvis 2010.

163 Kriisinhallintakeskus 2022. Heistä yhtä aikaa maassa työskenteli keskimäärin 20 kerrallaan.

164 UavM 3/2010.

165 VNS 2/2011.

166 VNS 1/2010.

167 Asian valmistelusta katso UavL 1/2008; UTP 19/2007.

168 Viranomaislähde.

169 Haastattelut H50; H51; VNS 3/2018; Upin saamat taustamateriaalit koulutukseen liittyen.

Lisääntyvän turvattomuuden ja kiihtyneiden interventiotuomien rinnalla alkoi kerääntyä evaluaatioraportteja ja muita selvityksiä. Esimerkiksi Suomen kehitysavun ja humanitaarisen avun toimista toteutettiin evaluaatio vuonna 2007.¹⁷⁰ Suomen avun arvioitiin olleen yleisesti tarpeenmukaista ja yhteneväistä Suomen poliittisten prioriteettien kanssa, mutta huolta nostettiin muun muassa avun mahdollisista negatiivisista seurauksista, avun tehokkuudesta ja kestävyyydestä ja aikatavoitteiden epärealistisuudesta. Evaluaatiossa myös arvosteltiin sitä, ettei tukea maaseudulle kanavoitu tarpeeksi aikaisessa vaiheessa. Evaluaatiossa todettiin kansainvälisen yhteisön huumeetuotannon vastaisen työn, jota tehtiin Suomenkin tukeman UNODC:n kautta, epäonnistuneen merkittävästi.¹⁷¹

Korruptio, avun mahdolliset negatiiviset seuraukset ja avun kestämyttömyys alettiin yhä yleisemmin tunnustaa. Obaman hallinnon *surge*-politiikka suolsi rahaa yli Afganistanin kantokyvyn, ja monien hankkeiden tehokkuus, kestävyys, kulttuurinen sopivuus ja korruptiovaikutukset olivat kyseenalaisella pohjalla.¹⁷² Afganistan oli vuonna 2011 täysin riippuvainen kansainvälisestä avusta. Myönteistäkin kehitystä oli kyllä tapahtunut, erityisesti koulutuksen ja terveyspalvelujen saralla.

Suomessa ulkoasiain- ja puolustusvaliokunnat kiinnittivät huomionsa Afganistanin kriisinhallintaympäristön muuttuneeseen luonteeseen ja sotilaallisen operaation venymiseen pitkäaikaiseksi. Ulkoasiainvaliokunta katsoi, että Natosta ja Isaf-operaatiosta oli tullun konfliktin osapuoli ja peräänkuulutti realistisempia sekä vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden kannalta selkeämpiä selontekoja valtioneuvostolta.¹⁷³

Julkisessa keskustelussa Afganistan nousi esiin ajoittain, etenkin suomalaisotilaiden kuolemien yhteydessä. Suomen sotilaallisen osallistumisen perusteet muuttuneessa toimintaympäristössä olivat tapetilla esimerkiksi alkuvuodesta 2011, kun yliluutnantti Kansonen oli menehtynyt ja suunnitelmia kansainvälisten joukkojen vetäytymisestä aloiteltiin.¹⁷⁴ Tasavallan presidentti Tarja Halonen vieraili Afganistanissa tammikuussa 2011 ja tapasi suomalaisotilaita, siviilikriisinhallinta-asiantuntijoita sekä Isaf-operaation kenraali David Petraeuksen.¹⁷⁵

Talibanin vaikutusvallan ja organisoitumistason vahvistuminen muodosti yhä haastavamman uhan valtionrakennukselle ja demokraattisten vaalien järjestämiselle. Vuoden 2009 presidentinvaalit ja 2010

170 Davies et al. 2007.

171 Davies et al. 2008, 61. Evaluaation jälkeen julkaistussa UTP 19/2007 selvityksessä evaluaation arvio UNODC:n työstä kuvaillaan selkeästi lievemmin sanakääntein: ”UNODC:n kohdalla todetaan, että kansainvälisen yhteisön tukema huumeidenvastainen työ ei ole täysin onnistunut”.

172 Katso esimerkiksi Whitlock 2021.

173 UavM 3/2010; PuVL 1/2010. Katso myös Salenius-Pasternak 2010b, erityiset sivut 15–16.

174 Katso esimerkiksi Turun Sanomat 2011; Kaleva 2011.

175 STT 2011.

parlamenttivaalit käytiin jo merkittävästi vaikeammissa tunnelmissa kuin vuonna 2004. Silti väkivallan lisääntyminen verhottiin virallisissa asiakirjoissa kapinallisten heikkoutta ilmentäväksi ilmiöksi kasvavan kansainvälisen sotilaallisen läsnäolon edessä.¹⁷⁶

Kapinallisten vastaisten toimien kiihtyminen vuosina 2009–2011 horjuttikin talibanien vahvistunutta alueellista valta-asemaa monin paikoin, joskin alueellisen kontrollin menettäminen ei merkinnyt kapinallisten vaikutusvallan sortumista eikä vaikuttanut vievän näiltä kykyä yhä suunnitteluisimpiin iskuihin. Siviiliuhrien kasvu myös vaikutti negatiivisesti Isaf-operaation maineeseen.¹⁷⁷ Vuonna 2006 tehdyn mielipidekyselyn mukaan vain 10 prosenttia afganistanilaisista koki tulleen kansainvälisten joukkojen suojaamaksi (vastaava luku oli 30 prosenttia afganistanilaisviranomaisien kohdalla).¹⁷⁸ Etenkin Afganistanin kansallisen poliisin uskottavuus ja luottamus siihen oli heikkoa, ja poliisia pidettiin hyvin korruptoituneena ja turvattomuutta lisäävänä.¹⁷⁹

Konfliktin kiihtymisen ja *surge*-politiikan rinnalla Afganistanissa otettiin myös ensimmäisiä sisäisiä askeleita rauhanneuvottelujen suuntaan. Presidentti Karzai, jonka välejä Yhdysvaltoihin ja kansainväliseen yhteisöön hiersivät yhtäältä kansainvälisten joukkojen aiheuttamat siviiliuhrit ja Yhdysvaltojen hampaattomuus Pakistanin suhteen ja toisaalta Karzain heikko ja korruptoitunut hallinto, halusi pitää oven auki rauhanrakentamiselle talibankapinallisten kanssa.¹⁸⁰ Vuonna 2010 perustettiin afganistanilaisista vaikuttajista koostuva rauhanneuvosto (*High Peace Council*), jonka puheenjohtajaksi nimettiin maan sisällissodan aikainen presidentti Burhanuddin Rabbani. Tämä kuitenkin murhattiin loppuvuodesta 2011, mikä romutti jo valmiiksi heikkoja odotuksia rauhanneuvostoa kohtaan. Neuvoston jäseniksi oli nimetty esimerkiksi monta sotaherraa.¹⁸¹

2.3 2012–2014: SIIRTYMÄAIKA – VASTUU SIIRTYY HAURAASSA TILANTEESSA

*”Yhdysvaltojen presidentti lupasi, että tämä päättyy 2014, ja silloin se päättyi. Sanottiin että paikallisviranomaiset olivat itsenäisiä, vaikka ei ne välttämättä olleet.”*¹⁸²

176 Katso esimerkiksi VNS 8/2008.

177 Lyall et al. 2013; katso myös UavM 11/2007.

178 Katso Schmeidl ja Karokhail 2009, jotka viittavat Afghan Civil Society Forum, 'Strengthening Civil Society in Afghanistan', Afghan Civil Society Forum, Kabul 2006 tutkimukseen.

179 ICG 2007.

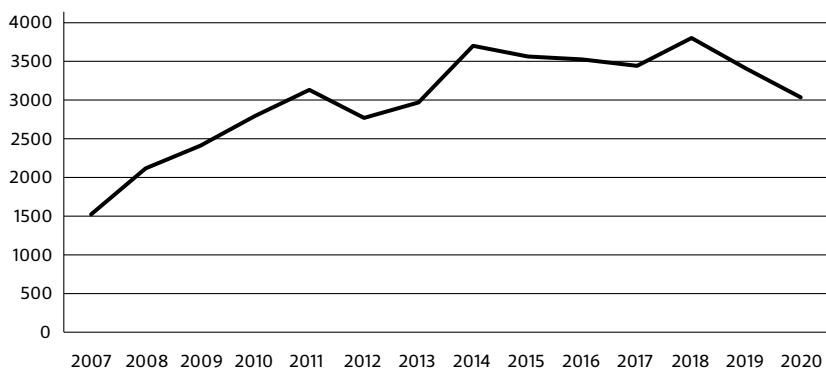
180 Gall 2014.

181 BBC 2011.

182 Haastattelu H43.

Siviiliuhrien määrä Afganistanissa

UNAMAN arvio väkivaltaisissa iskuissa menehtyneistä siviileistä 2007–2020



UNAMA on raportoinut siviiliuhreista systemaattisesti vuodesta 2007 lähtien. Vuoden 2021 kesään mennessä siviiliuhrien määrä oli vuoden 2020 ensimmäistä puoliskoa merkittävästi korkeampi, mutta koko vuoden osalta ei ole julkaistu raporttia.

Kuva 3. UNAMAN raportoima siviiliuhrien määrä vuosina 2007–2020

Lähde: UNAMA 2022

Marraskuussa 2010 Lissabonin Nato-huippukokouksessa päätetty turvallisuusvastuun siirto toteutettiin vaiheittain loppuvuodesta 2011 vuoden 2014 loppuun, ja vastuu Afganistanin turvallisuudesta siirrettiin Isaf-joukoilta Afganistanin turvallisuusjoukoille.¹⁸³ Vuosien 2009–2011 lisäysten jälkeen Yhdysvallat alkoi vähentää sotilaiden määrää merkittävästi vuodesta 2012 lähtien.

Vaikka Afganistanin turvallisuusjoukot (*Afghan National Army*, ANA ja *Afghan National Police*, ANP) olivat merkittävästi vahvistuneet ja ainakin paperilla kyvykkäät, niiden todellisesta kestävydestä kannettiin huolta. Vaikka siirron ehtona painotettiin Afganistanin turvallisuusvoimien toimintakyvyn vahvistumista, alueita luovutettiin afganistanilaisjoukoille todellisuudessa toisin perustein ja myös silloin, kun alueen oli arvioitu tarvitsevan lisäpanostuksia ennen vastuun siirtoa.¹⁸⁴

Siviiliuhrien määrä väheni hieman vuonna 2012, mutta lähti pian jälleen nousuun (katso kuva 3). Vuoden 2013 jälkeen väkivallan taso nousi merkittävästi.¹⁸⁵ Talibanien kontrolli ja vaikutusalue maassa laajenivat,

183 Lisbon Summit Declaration 2010.

184 Haastattelut H43; H40. Yksi haastateltava kertoi esimerkin prosessista, jossa päätös turvallisuusvastuun siirrosta tehtiin täysin vastoin kentältä annettua tilannearviota: turvallisuusvastuun siirtoon valmiimman Samanganin kohdalla siirtoa ei tehty, kun taas kolmen heikommaksi arvioidun maakunnan kohdalta siirto aloitettiin (H40).

185 UNAMA 2021; Davies et al. 2022. UCDP Afghanistan: Government.

vaikka paine heitä kohtaan oli ollut korkealla etenkin vuoden 2012 aikana. Taliban vahvisti asemiaan myös pohjoisessa alueella, missä se ei ollut perinteisesti ollut läsnä.

Suomella oli 195 sotilasta Isafissa vuoden 2012 alussa.¹⁸⁶ Suomen lähetämien siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden määrä oli myös huipussaan: vuoden 2012 aikana Afganistanissa työskenteli yli 50 suomalaista poliisia, lakimiestä ja muuta siviiliasiantuntijaa.¹⁸⁷ Vuonna 2012 aloitettiin Suomen Isaf-joukkojen vähennykset, aluksi kotiuttamalla vuonna 2010 lähetetty lisäjoukko. Vuonna 2013 Isaf siirtyi selkeämmin taka-alalle Afganistanin turvallisuusjoukkoja tukevaan rooliin ja esimerkiksi PRT-ryhmät olivat jo vuonna 2012 muuttuneet turvallisuusvastuunsiirron tukiryhmiksi Mazar-e-Sharifissa, joissa suomalaiset palvelivat toukokuuhun 2014 saakka Isaf-joukkoina.¹⁸⁸

Isafin vetäytymisen ja kansainvälisten rahavirtojen pienenemisen arvioitiin pahentavan Afganistanin taloudellista tilannetta vuoden 2014 jälkeen ja varautumistarve tähän tunnistettiin.¹⁸⁹ Vuodesta 2011 lähtien käytiin kansainvälisiä huippukokouksia ja kahdenvälisiä neuvotteluja, joissa keskityttiin kansainvälisen tuen takaamiseen myös vuoden 2014 jälkeiselle ajalle.

Suomi osallistui kenties tärkeimpään Afganistanin kehitystä käsittelevään konferenssiin Tokiossa kesällä 2012. Konferenssissa sovittiin muutoksen vuosikymmenestä (*Transformation Decade*), ja ensimmäistä kertaa saatiin aikaan poliittista suunnitelmallisuutta Afganistanin kehityksestä.¹⁹⁰ Ennen konferenssia järjestettiin useita konsultaatioprosesseja Afganistanin ja kansainvälisen yhteisön välillä.

Presidentti Hamid Karzai teki huhtikuussa 2013 työvierailun Helsinkiin. Tasavallan presidentti Sauli Niinistö isännöi vierailua ja vierailun aikana solmittiin Suomen ja Afganistanin kumppanuussopimus, joka kattoi poliittisen yhteistyön, turvallisuusyhteistyön sekä kehitysyhteistyön vuoteen 2024 asti.¹⁹¹ Tämä valtiosopimus kattaa vuodet 2013–2024. Samalla Suomi sitoutui tukemaan Afganistania 30 miljoonalla eurolla vuosittain.

Turvallisuusvastuun siirtoa kansainvälisiltä joukoilta afganistanilaisjoukkojen harteille ja kansainvälisten joukkojen vähenemistä ja sen tuomia menetyksiä Afganistanin taloudelle kompensoitiin kasvattamalla

186 UavM 1/2012 vp.

187 Kriisinhallintakeskus 2022. Keskimäärin 35 henkilöä työskenteli maassa kerrallaan.

188 VNS 8/2014.

189 VNS 2/2011.

190 Haastattelu H14.

191 Tasavallan presidentin kanslia 2013. Asiasta uutisoitiin laajasti myös Afganistanissa, esimerkiksi englanninkielisessä Kabul Timessa ja darinkielisessä Anis-lehdessä.

panoksia kehitysyhteistyöhön ja siviilikriisinhallintaan. Myös Suomen kehitysyhteistyörahavirrat kasvoivat. Vuonna 2014 kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua maksettiin noin 26 miljoonaa euroa, kun vuonna 2011 apua oli annettu noin 20 miljoonan euron edestä. Siirtymääjan tavoite nostaa apu 30 miljoonaan euroon saavutettiin maksatuksissa vuonna 2016.¹⁹²

Avun kanavoiminen YK:n ja Maailmanpankin kautta jatkui. Suomi nousi jälleenrakennusrahoista ARTF:n päätukijoiden strategiaryhmään vuoden 2014 alusta koska kymmenen miljoonan dollarin tuen vuosittainen rajasumma ylittyi. Suomi aloitti kaivossektorin vahvistamiseen liittyvän yhteistyön Afganistanin kaivosministeriön kanssa. Suomi oli aloittanut myös yhteistyön UN Womenin ja Afganistanin viranomaisten kanssa YK:n päätöslauselma 1325:n tavoitteiden eli naisten oikeuksien, rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi, joskin se eteni takkuisasti. Läpileikkaavina teemoina pysyivät ihmisoikeudet, naisten oikeudet, tasa-arvo, hyvä hallinto ja korruption kitkeminen.

Suomen edustuston lähetettyjen työntekijöiden määrä kasvoi, ja edustustossa työskenteli suurlähettilään, tämän sijaisen ja konsulin lisäksi neljä kehitysyhteistyön erityisasiantuntijaa – mikä on koko tarkasteltavan aikakauden korkein taso. Lähetystön näkyvyys Kabuln ulkopuolelle tosin kapeni, kun liikkumisrajoitukset kasvoivat. Kehitysyhteistyöneuvonantaja vedettiin pois Mazar-e-Sharifista vuonna 2013.¹⁹³ Kokonaisvaltaisen lähestymistavan näkökulmasta ajanjakso nähtiin siirtymisenä kohti suurempaa fokusta kehitysyhteistyöhön ja siviilisektorin tukemiseen sekä siviilikriisinhallintaan, samalla kun panostukset sotilaalliseen kriisinhallintaan alkoivat pienentyä.

Suomi halusi myös edistää yhteisymmärryspöytäkirjaa laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden palauttamisesta. Afganistanilaisia kiintiöpakolaisia otettiin vastaan Iranista ja Turkista yhteensä reilu parisataa vuositasolla. Tämän lisäksi afganistanilaiset jättivät noin 200 turvapaikkahakemusta vuodessa, selvästi vähemmän kuin edeltävinä neljänä vuotena. Vuosina 2012–2014 ratkaistuista afganistanilaisten turvapaikkahakemuksista noin kaksi kolmannesta sai myönteisen päätöksen.¹⁹⁴

Vuonna 2014 Suomen kehitysyhteistyötä arvioineen evaluaation mukaan Suomen apu oli pysynyt hyvin valtionhallintokeskeisenä, ja läpileikkaavat priorisoitavat teemat, kuten naisten ihmisoikeudet, olivat sidoksissa yleisempään tukeen turvallisuussektorille, hallinnolle ja elinkeinojen kehittämiseksi. Yleisesti kehitysyhteistyö oli ollut valtiokeskeistä,

192 Tieto ulkoministeriöstä syksyllä 2022; Katso Bennett (2014, 109–110) kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan yhteiskustannuksista.

193 Bennett 2014, 120, 136.

194 Maahanmuuttovirasto 2022a; Maahanmuuttovirasto 2022b.

ja Afganistanin kansalaisyhteiskunta oli jäänyt vähäiselle huomiolle.¹⁹⁵ Taustalla vallitsi vahva sitoutuminen valtionrakentamisen agendaan, jonka nähtiin olevan keskiössä kansainvälisessä hauraisiin valtioihin liittyvässä kehityskeskustelussa.¹⁹⁶ Evaluaatiossa Suomen avun todettiin olevan hyvin linjassa kehityspoliittisten tavoitteiden ja prioriteettien kanssa sekä vastaavan Afganistanin hallituksen hyväksymiin tarpeisiin. Avun kestävyys ja vaikuttavuus etenkin ruohonjuuritasolla nähtiin kysymysmerkkeinä.¹⁹⁷

Turvallisuustilanteen heiketessä Suomen Kabuln suurlähetystön turvallisuustoimia tehostettiin ja edustuston suojaksi palkattiin yksityinen turvallisuusalan yritys.

Isaf loppui vuonna 2014 ja tilalle perustettiin Naton *Resolute Support*-operaatio (RS), jolla oli tuki- ja koulutusmandaatti ja joka ei osallistunut operaatioihin. Suomi oli alussa mukana RS-operaatiossa 80 sotilaan vahvuudella.¹⁹⁸ Toukokuussa 2014 presidentti Obama oli julkistanut uuden tiekartan Yhdysvaltojen sotilaalliselle vetäytymiselle, ja sen mukaan suurin osa joukoista oli tarkoitus vetää pois maata 2016 loppuun mennessä.¹⁹⁹

Eupol oli EU:n toiseksi suurin siviilikriisinhallintaoperaatio. Sen mandaatti oli päättymässä vuoden 2014 loppuun. Jatkoa odotettiin kahdeksi vuodeksi, mutta lopullinen päätös riippuisi sotilaallisen kriisinhallinnan jatkosta. Suomi kannatti mandaatin uusimista.²⁰⁰

Eupol-operaatiossa työskenteli noin 235 kansainvälistä ja 200 afganistanilaista asiantuntijaa.²⁰¹ Eupolin toiminnassa alkoi korostua transition valmistelu eli vastuiden siirtäminen paikallisille kumppaneille.²⁰² Suomelle Afganistan oli edelleen yksi kriisinhallinnan painopistealueista: neljäsosa siviilikriisinhallintaoperaatioihin lähetetyistä suomalaisista työskenteli Eupolille, ja vuonna 2014 Eupolin varapäällikkönä työskenteli suomalainen Pia Stjernvall. Sekondeerattujen siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden määrä oli huipussaan, mutta vuoden 2014 jälkeen osallistumistasoa alettiin laskea.²⁰³

Suomi korosti siviilikriisinhallintatoimiaan koskevassa viestinnässä erityisesti tasa-arvokysymyksiä ja naisten asemaa. Suomen ohella entien asiantuntijoita Eupoliin olivat lähettäneet Saksa, Romania, Ruotsi

195 Bennett 2014.

196 Ruohomäki 2012.

197 Bennett 2014.

198 VNS 8/2014.

199 Tämä poikkeaa jonkin verran hallinnon aikaisemmista ulostuloista, joissa oli maalailtu joukkojen vetämistä pois Isaf-operaation päätyttyä 2014. Katso Ackerman 2014.

200 VNS 8/2014.

201 European Court of Auditors 2014.

202 VNS 8/2014.

203 Kriisinhallintakeskus 2022.

ja Hollanti. Suomi oli lähettänyt siviiliasiantuntijoita myös EU:n erityisedustajan ja Naton siviiliedustajan toimistoon Kabulissa sekä pohjoisen komentokunnan siviiliedustajan toimistoon.²⁰⁴

Vuoden 2014 presidentinvaalit olivat kiistaiset ja vilppisyytteiden värittämät. Istuvan presidentin Ashraf Ghanin kilpakumppani, entinen ulkoministeri Abdullah Abdullah, syytti Ghanin leiriä vaalivilpistä. Lopulta Yhdysvaltain ulkoministeri John Kerryn kättilöimänä sovittiin yhteishallituksesta, jonka johtoon presidentiksi nousi Ghani. Abdullah sai eräänlaisen pääministerin aseman, kun hänet nimitettiin *Chief Executive Officeriksi*.²⁰⁵

Ghanin ja Abdullahin suhde oli jännitteinen ja yhteiselo vaikeaa. Tämä asetelma halvaannutti poliittista päätöksentekoa vuosiksi eteenpäin. Ghania kuvailtiin muutöksentekijäksi, voimakkaaksi mutta myös hankalaksi persoonaksi. Verrattuna Karzaihin, Ghani korosti enemmän paikallista omistajuutta ja omaa päätäntävaltaa.²⁰⁶ Presidentti Ghanin suhtautuminen talibaneihin erosi presidentti Karzain linjasta. Karzai puhui talibaneista ”afgaaniveljinä” ja pohti poliittisen ratkaisun mahdollisuutta. Ghani puolestaan näki talibanit alkuun yksinomaan vihollisina, jotka tulisi nujertaa.²⁰⁷

2.4 2015–2018: JUMISSA – TALIBANIN ALUEELLINEN KONTROLLI VAHVISTUU, SOTILAALLISEN KRIISINHALLINNAN VETÄYTYMINEN LYKKÄÄNTYY

*”Turvatilanne heikkeni koko ajan, Taliban sai koko ajan enemmän alueita hallintaansa. Turvallisuustilanteen huononeminen koko ajan väritti aikaa.”*²⁰⁸

Isafin loputtua konflikti kiihtyi merkittävästi, ja talibanien alueellinen vaikutusvalta kasvoi. Konflikti ylsi siihen asti väkivaltaisimmalle tasolle vuonna 2018, jolloin lähes 30 000 ihmistä menetti sodassa henkensä. Tämä teki konfliktista maailman verisimmän kyseisenä vuotena, jollaisena se myös pysyi aina 2021 asti.²⁰⁹

204 VNS 8/2014.

205 Ruohomäki 2016.

206 Haastattelu H64.

207 Taustakeskustelu asiantuntijan kanssa.

208 Haastattelu H16.

209 Davies et al. 2022; UCDP Afghanistan: Government.

RS-operaation oli tarkoitus päättyä jo 2016, mutta vetäytymistä lykättiin ja sotilaallista panostusta kasvatettiin hetkellisesti. Vetäytymiseen Trumpin aikana oli kuitenkin myös Suomessa jollain tasolla varauduttu.²¹⁰

Yhdysvallat pyysi myös liittolaisia kasvattamaan osallistumistaan, ja vuonna 2018 valtioneuvosto esittikin Suomen RS-kontribuution nostamisesta 40 sotilaasta enintään 60 sotilaaseen, joka toteutettiin alkuvuonna 2019.²¹¹ Suomen mediassa oli esillä kilpailevia tulkintoja siitä, johtuivatko lisääntyneet iskut Talibanin kasvavasta vai heikentyvästä vaikutusvalasta.²¹²

Kesä 2017 oli Kabulissa erityisen vaikea, sillä toukokuussa terrori-iskussa kaupungin keskustassa kuoli noin 150 ihmistä ja haavoittui satoja.²¹³ Iskun seurauksena esimerkiksi Saksan suurlähetystö tuhoutui ja useat maat vähensivät diplomaattisen läsnäolon minimiin. Maan turvallisuustilanne oli ylipäätään romahtanut siinä määrin, että Kabulissa työskentelevät diplomaatit eivät enää liikkuneet pääkaupungin ulkopuolella muuten kuin hyvin poikkeuksellisin turvallisuusjärjestelyin, jotka taas olivat hyvin kalliita. Tästä johtuen niin sanottuja kenttämatkoja tehtiin vähän. Turvallisuustilanteesta johtuvat liikkumisvaikeudet koskettivat suomalaisia toimijoita enenevästi myös Kabulin sisällä.

Toukokuussa 2017 suomalainen avustustyöntekijä kidnapattiin väkivaltaisessa hyökkäyksessä avustustyöntekijöiden kotiin, mikä alleviivaa myös Kabulin turvattomuutta. Avustustyöntekijä pyrittiin vapauttamaan kansainvälisen yhteistyön avulla, mukaan lukien toimimalla yhdessä Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian kanssa.²¹⁴ Tässä onnistuttiin lopulta syyskuussa 2017, kun nainen vapautettiin hänen oltuaan siepattuna lähes neljä kuukautta.

Kansainvälisessä keskustelussa alkoi näkyä turhautuminen Afganistanin tilanteeseen ja tämä heijastui myös yleiseen ilmapiiriin Kabulin diplomaattipiireissä. Aiempina vuosina kaikki Isaf-operaatioon osallistuneet maat olivat nimenneet erityisedustajia hoitamaan Afganistan-kysymyksiä. Suomessakin asiaa oli hoidettu osastopäällikkötasolla, mutta asian hoitaminen delegoitiin tuolloin apulaisosastopäälliköille.²¹⁵ Myös Suomen suurlähetystön henkilöstöresursseja pienennettiin ajanjakson loppua

210 Haastattelu H32.

211 Katso esimerkiksi Palojärvi 2017.

212 Huusko & Palojärvi 2018.

213 Isku yhdistetään Taliban-liikkeeseen linkittyneeseen Haqqani-verkoston. Westcott 2017.

214 Haastattelu H34.

215 Taustahaastattelu asiantuntijan kanssa.

kohden: kehitysyhteistyöasiantuntijoissa palattiin kahteen henkilöön huippuvuosien neljän sijasta.²¹⁶

Suomen lähettämät asiantuntijat siviilikriisinhallintatehtäviin Afganistaniin olivat vähenemään päin, mutta vuoden 2015 aikana Afganistanissa työskenteli vielä 32 suomalaista siviilikriisinhallinnan asiantuntijaa.²¹⁷ Eupol-operaatio oli päättymässä, ja sen viimeisinä vuosina 2015–2016 operaatiojohto oli jälleen suomalainen, kun tehtävään astui aiemmin apulaisjohtajana toiminut Pia Stjernvall.²¹⁸ Maantieteellisesti toiminta supistui jo vuonna 2013 Kabuliin ja kahteen paikallistoimistoon Heratissa ja Mazar-e-Sharifissä.²¹⁹ Suomi piti yksittäistä siviilikriisinhallinta-asiantuntijaa myös Naton RS-operaatiossa.

Vuoteen 2015 mennessä Eupolilla oli saavutettu vaihtelevia tuloksia. Afganistanin poliisi- ja oikeusalalla järjestelmäpuutteet jatkuivat. Euroopan tilintarkastustuomioistuimien arvioi, että Eupolin tulosten ja ylipäätään Afganistanin poliisialan kestävyyyteen liittyi riskejä, kuten epävarmuus Afganistanin viranomaisten omistautuneisuudesta ja toisaalta kansainvälisiltä toimijoilta tulevasta rahoituksesta.²²⁰ Eupolin työtä oli tarkoitus jatkaa Euroopan komission alaisella hankkeella sekä erityisedustajan toimiston ja EU-delegaation kautta, mutta tuen jatkuvuus siviiliturvallisuussektorille kärsi, kun seurantatoiminnot eivät alkaneet riittävän nopeasti.²²¹

Huolimatta liikkumisvaikeuksien tuomista haasteista (kuten hankkeiden seurantamahdollisuuksista) ja vähentyneistä henkilöresursseista kehitysyhteistyö jatkui merkittävänä. Afganistan oli Suomen suurin avun vastaanottajamaa yhtäjaksoisesti vuosina 2016–2021.²²² Tuki oli absoluuttisesti korkeimmalla tasolla vuosina 2016 ja 2021. Kehitysyhteistyössä jatkettiin oikeus- ja turvallisuussektorin, koulutus- ja terveystalouden ja talouden perustan vahvistamisen painottamista. Sen tavoitteena nähtiin naisten ja tyttöjen aseman vahvistaminen, ihmisoikeuksien parantaminen yleisesti ja yhteiskunnan demokraattisuuden vahvistaminen.²²³ Afganistaniin alettiin valmistella maaohjelmaa silloisen, selontekoihin perustuvan politiikan sijasta. Viimeiset paikallisen yhteistyön määrärahan avustukset

216 Haastattelut H21; H22.

217 Kriisinhallintakeskus 2022. Keskimäärin 23 asiantuntijaa työskenteli maassa kerrallaan.

218 Valtioneuvosto 2014.

219 European Court of Auditors 2015.

220 Ibid.

221 Haastattelut H56, H57.

222 Ulkoministeriö 2022b.

223 VNS 3/2018.

Afganistaniin maksettiin vuonna 2017, ja tästä tukimuodosta luovuttiin sitä mukaa, kun tuetut hankkeet päättyivät.²²⁴

Niin kutsuttu pakolaiskriisi teki turvapaikkapolitiikasta entistä merkittävämmän osa-alueen Suomen Afganistan-politiikassa vuodesta 2015 eteenpäin. Kesällä 2015 Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä lähti voimakkaaseen nousuun ja jatkui korkeana vuoden loppuun asti. Kaikkiaan hakemuksia jätettiin vuoden loppuun mennessä yli 32 000 eli kymmenen kertaa enemmän kuin aiempina vuonna. Afganistanilaisten turvapaikanhakijoiden määrä nousi reilusta parista sadasta vuonna 2014 yli 5 000:een vuonna 2015.²²⁵ Hakemusten määrä palasi entiselle tasolle jo vuoden 2016 kevättalvella, mutta afganistanilaisia kiintiöpakolaisia ei enää vuoden 2015 jälkeen otettu. Maahanmuuttovirasto korjasi touku-kuussa 2016 arviotaan Afganistanin tilanteesta ja katsoi maan muuttuneen aiempaa turvallisemmaksi. Vuosina 2015–2017 vain runsas kolmannes turvapaikkahakemuksista sai myönteisen päätöksen, mikä on merkittävä pudotus aiemmista vuosista.²²⁶

Kehitysyhteistyö kytkettiin pakolaisnäkökulmaan, ja tukea lisättiin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden lähtömaihin. Tuki nähtiin tapana parantaa olosuhteita lähtömaissa, ja näin ajateltiin, että syyt lähteä vähenevät ja palaamisen todennäköisyys kasvaa.

Brüsselin apukonferenssissa vuonna 2016 Suomi ja Afganistan allekirjoittivat yhteistyöpöytäkirjan liittyen turvapaikanhakijoiden palautuksiin, mukaan lukien pakkopalautuksiin.²²⁷ Suomen kanssa sovitujen raamien lisäksi Afganistan allekirjoitti EU:n kanssa yhteisen palautuksia käsittelevän yhteistyöasiakirjan ja Saksan ja Ruotsin kanssa vielä kahdenväliset asiakirjat.²²⁸ Pakkopalautuksia käsittelevän sopimuksen aikaansaaminen oli tärkeä virstanpylväs, mitä tulee niiden turvapaikanhakijoiden kohtaloon, jotka eivät olleet Maahanmuuttovirasto Migrin näkemyksien mukaan oikeutettuja turvapaikkaan. Pakkopalautukset herättivät julkisuudessa kritiikkiä, ja Migrin päätöksiä arvosteltiin siitä, että ne eivät huomioineet koko maan kattavan turvallisuustilanteen merkittävää huononemista.²²⁹

Vaikeasta konfliktitilanteesta huolimatta myös humanitaarista ja inhimillistä kehitystä tapahtui: Valtioneuvoston selonteossa vuodelta 2018 kiinnitettiin huomio esimerkiksi terveydenhuollon ja koulutustason

224 Tieto saatu sähköpostitse ulkoministeriöstä 2022.

225 Maahanmuuttovirasto 2022b.

226 Maahanmuuttovirasto 2022a; 2022b; 2022c.

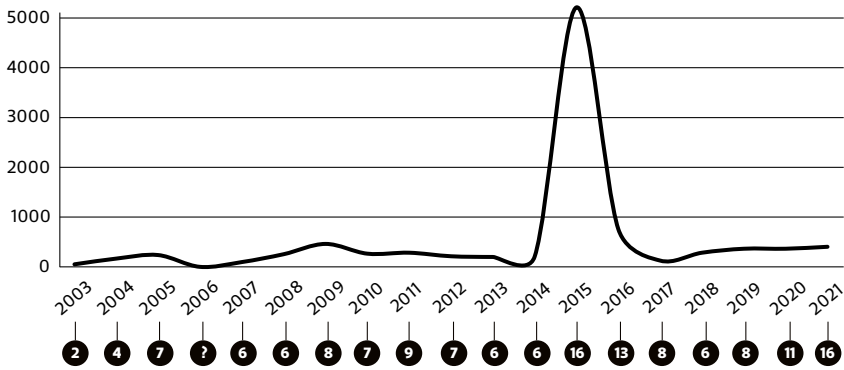
227 Valtioneuvosto 2016.

228 VNS 3/2018; Katso myös Valtonen 2016.

229 Hakkarainen et al. 2017.

nousuun kansainvälisen intervention aikana.²³⁰ Myös tiedonvälityksen ja sananvapauden mahdollisuudet olivat merkittävästi nousseet. Teknologinen kehitys oli edennyt ja muuttanut yhteiskuntaa: vuonna 2017 lähes 90 prosenttia kotitalouksista ilmoitti omistavansa ainakin yhden matkapuhelimen, mikä oli merkittävä nousu vuoden 2009 noin 50 prosentista.²³¹

Afganistanista Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden määrä 2003–2021



Osuus kaikista turvapaikanhakijoista Suomessa (vuoden 2006 tiedot eivät ole saatavilla)

Lähde: Maahanmuuttovirasto, tilastot 2022

Kuva 4. Afganistanista Suomeen saapuneet turvapaikanhakijat

Lähde: Maahanmuuttovirasto, tilastot 2022

Taliban kontrolloi enemmän tai vähemmän vakaasti kasvavaa aluetta, ja liikkeen väkivallasta tuli ennakoitavampaa ja entistä vähemmän sattumanvaraista sen hallitsemilla alueilla.²³² Esimerkiksi BBC raportoi alkuvuodesta 2018, että talibaneilla oli merkittävä jalansija jopa 70 prosentissa maakunnista (*districts*).²³³

Talibanien varjohallinto oli kehittynyt merkittävään kyvykkyyteen vuoteen 2017 mennessä ja näin heidän ”ei tarvinnut” nojautua hallitsemillaan alueilla väkivaltaan yhtä voimakkaasti kuin aiemmin. Maakunnissa oli talibanien varjokuvernöörit, ja Talibanilla oli myös omat tuomioistuimet ja sotilaskomiteat. Myös koulutuksesta ja kulttuurista vastaavia komiteoita

²³⁰ VNS 3/2018.

²³¹ Thomas 2019.

²³² Katso esimerkiksi Jackson 2021; UNAMAN raportit Afganistanista.

²³³ Shariif & Adamou 2018.

oli muodostettu, mutta vahvimpana toimi nimenomaan Talibanin sharia-lakiin ja tapaoikeuteen nojaava tuomioistuinlaitos. Talibanin varjohallinnon asettamaa järjestystä pidettiin suhteellisen vapaana korruptiosta, joka taas liitettiin valtion oikeus- ja muihin järjestelmiin.²³⁴ Tämä auttoi talibaneja pönkittämään asemaansa.²³⁵

Samaan aikaan kapinallisten vastainen toiminta nojasi yhä enemmän ilmaiskuihin, ja näissä kuoli siviilejä enenevässä määrin. Vuonna 2018 ilmaiskuihin kuolleiden siviilien määrä oli YK:n arvioiden mukaan kaksinkertainen vuoteen 2016 verrattuna.²³⁶ Vaikka Taliban oli edelleen vastuussa suurimmasta osasta väkivaltaa siviilejä kohtaan (se teki etenkin terrori-iskuja kaupungeissa), kapinallisten vastaisen toiminnan negatiiviset ja kuolettavat seuraukset siviileille rapauttivat myös hallinnon legitimiyyttä.

Afganistaniin oli näihin aikoihin ilmaantunut myös Isis-järjestön paikallinen läänitys Wilayat Khorasan (Isis-K), joka teki kiihtyvällä tahdilla iskuja hazaraväestöä kohtaan maan isoissa kaupungeissa kuten Kabulissa, Heratissa ja Jalalabadissa. Taliban tuomitsi iskut. Isis-K ja Taliban ottivat verisesti yhteen. Taliban piti Isis-K:ta tuontituotteena Lähi-idästä, eikä se katsonut hyvällä järjestöä, joka haastoi Talibanin asemaa.²³⁷

Talibanien lisäksi maan todellista valtaa pitivät maakunnissa edelleen niin sanotut vahvat miehet. Heillä oli yhä useimmiten omat puolisoitaaliset joukkonsa, jotka ylläpitivät järjestystä ja vastasivat siitä, että heidän ryhmäetunsa toteutuivat. Vahvoilla miehillä oli myös verkostojensa kautta tiiviit kytkökset alueidensa sekä laillisiin että laittomiin liiketoimiin. Monella tapaa heillä oli omat läänityksensä, joissa he toimivat käytännössä ylimpinä käsyrhallintoina, vaikka heidän vallankäyttöön ei olisikaan ollut juridista pohjaa.²³⁸

Poliittisesti tilannetta alkoi muuttaa rauhanneuvotteluiden mahdollisuus. Presidentti Ghani julisti tiekartan rauhanneuvotteluille Talibanin kanssa vuonna 2018. Kesäkuussa talibanit noudattivat Ghanin aloitteesta lyhyttä tulitaukoa, ja kahden pääosapuolen joukot jopa juhlistivat ramadanin päätösjuhla Eidiä yhdessä monin puolin maata.²³⁹ Maan sisäisten neuvotteluiden alkuun pääseminen kuitenkin takkusi, sillä niin Ghanin hallitus kuin etenkin talibanit vaikuttivat haluttomilta etenemiseen.

234 Ruohomäki 2020.

235 Isot kansainväliset apuorganisaatiot ja NGOt neuvottelivat myös enenevässä määrin talibanien kanssa tai olivat yhteyksissä heihin päästäkseen monille alueille ja voidakseen tarjota terveydenhuoltoa, koulutusta ja muita palveluita. Kapinallisiin liittymisen pelossa puhuttiin ”yhteisön hyväksynnän” saamisesta hankkeille, mutta koska Talibanin varjohallinto oli merkittävästi integroitunut paikallishallintoon monin puolin maata, tässä oli usein kyse talibanien kanssa neuvottelusta. Katso Jackson 2021.

236 Jackson 2021.

237 Ruohomäki 2020.

238 Ibid. 2020.

239 Semple et al., 2021, 11.

Taliban halusi neuvotella suoraan Yhdysvaltojen kanssa ja jatkoi iskuja hallintoa vastaan tulitauon jälkeen. Talibanin ja Yhdysvaltojen väliset neuvottelut varastivatkin pian päähuomion rauhanprosessissa.²⁴⁰

2.5 2019–2021: LOPUN ALKUA – NEUVOTTELUJA JA PAHAENTEISYYTTÄ

”Helmikuun sopimuksen jälkeen alkoi lopun alun tunnelma ja alettiin pelaamaan sitä asetelmaa, joka koittaa, kun länsi lähtee.”²⁴¹

Yhdysvaltojen ja Talibanin neuvotteluiden eteneminen vuonna 2019 ja sopimuksen allekirjoittaminen presidentti Trumpin johdolla helmikuussa 2020 sekä tämän jälkeinen Afganistan sisäinen neuvotteluprosessi värittivät aikaa. Vuonna 2019 presidentinvaaleja varjosti merkittävä vaaliväkivalta. Presidentti Ghani jatkoi vallassa, mutta oli sisäpoliittisesti erittäin epäsuosittu.

Suomen RS-kontribuutio nousi vielä kerran 40 sotilaasta 60 sotilaaseen alkuvuonna 2019, kunnes muun muassa suojausjoukkueen kotiuttamisen myötä osallistumisen taso laski noin 20 sotilaaseen. Viimeisinä vuosina Suomen joukko keskittyi Saksan komentoalueelle Mazar-e-Sharifiin.²⁴² Turvallisuusvastuun siirtymisen myötä taisteluihin ei osallistuttu, joten tiedonsaanti konfliktin dynamiikoista ja toisaalta Afganistanin armeijan suorituskyvystä perustui yhä enemmän afganistanilaisten kumppanien välittämiin arvioihin ja tietoihin.²⁴³

Yhdysvaltojen ja Taliban välisen sopimuksen mukaan Yhdysvaltojen oli tarkoitus vetäytyä sotilaallisesti Afganistanista toukokuuhun 2021 mennessä, ja vastavuoroisesti Taliban takaisi terrorisminvastaisen toiminnan ja rauhanneuvotteluiden aloittamisen Afganistanin hallituksen kanssa. Afganistanissa monilla talibanien hallitsemilla alueilla sopimus tulkittiin Taliban-hallinnon jatkumisena ja vankistumisena tulevaisuudessa. Väkivallan taso laski vuoden 2020 ensimmäisellä puoliskolla, mutta kääntyi nousuun syksyllä 2020 samanaikaisesti, kun viivästyneet neuvottelut Afganistanin hallituksen ja talibanien välillä käynnistyivät Dohassa. Aseellinen väkivalta kiihtyi vuoden 2021 ensimmäisellä puoliskolla ja nousi ennätysellisen korkeaksi vuoden aikana.²⁴⁴

240 Semple et al. 2021.

241 Haastattelu H40.

242 PLM 2022; Palojärvi 2017.

243 Haastattelu H40.

244 Davies et al. 2022; Katso myös UNAMA (2021), joka raportoi selvästä siviiliuhrien määrän noususta vuoden ensimmäisellä puoliskolla.

Dohassa neuvottelut jumiutuivat vuodenvaihteen ja alkuvuoden aikana. Taliban ei suostunut jatkamaan ennen kuin Yhdysvaltojen uuden presidentin Joe Bidenin hallinnon linja vetäytymiselle selvenisi. Trump oli vetänyt osan jäljellä olevista amerikkalaisjoukoista pois Afganistanista päiviä ennen presidentti Bidenin virkaanastujaisia. Kansainvälisessä yhteisössä oltiin huolestuneita Yhdysvaltojen hätiköidystä vetäytymisestä ja tämän seurauksista.

Presidentti Biden julisti aikataulun vetäytymiselle huhtikuussa 2021. Yhdysvallat vetäytyisi syyskuun 11. päivään mennessä. Tämän seurauksena Naton RS-operaatio päätettiin myös lakkauttaa huhtikuussa 2021, ja Suomen viimeiset sotilaat kotiutuivat Mazar-e-Sharifista kesäkuussa 2021. Vuonna 2020 Suomen osasto Afganistanissa oli jo pienentynyt ja jäänyt vahvuudeltaan 20 sotilaaseen. Vaikka RS:n osalta resurssit koettiin riittäviksi, operaation neuvoo-antavan luonteen ja tästä johtuvan seurannan hankaluus oli madaltanut odotuksia myös Suomen puolustushallinnossa.²⁴⁵ Suomalaisia siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita Afganistanissa toimi vuosina 2019–2020 yksi, jonka tehtävät sijoittuvat RS-operaatioon.²⁴⁶

Suurlähetystön henkilökuntaa supistettiin, ja covid-19-pandemia vaikeutti yhteistyötä merkittävästi. Myös turvallisuustilanne oli niin heikko, että suurlähetystön henkilökunta kykeni liikkumaan vain hyvin rajatusti Kabulin sisällä, matkustaminen pääkaupungin ulkopuolella oli lähes mahdotonta. Tämä vaikutti myös negatiivisella tavalla Kabulin diplomaattisen yhteisön ymmärrykseen maan tilanteesta. Alustavia keskusteluja evakuoinnista alettiin käydä Kabulin suurlähetystön aloitteesta vuoden 2020 lopussa ja 2021 alussa, mutta valmistelut etenivät ulkoministeriössä hitaasti, ja vielä kesällä 2021 Suomen evakuointisuunnittelua pidettiin takatahtisena.²⁴⁷ Muiden kanssa koordinaatiota korostavan lähestymistavan mukaisesti Suomi ei halunnut olla etulinjassa vetäytyvien maiden kanssa vaan seurata EU-maiden ja muiden läheisimpien kumppanimaiden tietä.

Syksyllä 2020 Suomi järjesti Afganistanin ja UNAMAN kanssa kansainvälisen avunantajakonferenssin Genevessä. Siellä annettiin sitoumuksia Afganistanin tukemisen jatkamiseen noin 3,3 miljardin dollarin edestä. Afganistan oli Suomen kehitysyhteistyön kärkivastaanottajamaa vuoteen 2021 asti. Konferenssin isännöimiselle ei ollut suurta halua kansainvälisen yhteisön keskuudessa, ja Suomen halukkuutta ottaa järjestelyvastuut kontolleen arvostettiin suuresti. Konferenssi oli alun perin tarkoitus järjestää Helsingissä, mutta valtionjohto katsoi, että Geneve olisi sopivampi paikka, sillä siellä sijaitsi YK:n sihteeristö, joka auttoi käytännön järjestelyissä.

245 Haastattelu H40.

246 Kriisinhallintakeskus 2022.

247 Haastattelut H12; H29.

Elokuun 15. päivänä Taliban otti vallan Kabulissa nopean etenemisen ja afganistanilaisjoukkojen dominomaisen kaatumisen jälkeen. Taliban-joukot valtasivat monia kaupunkeja lähes taisteluitta ja niiden etenemisen estämistä pyrkivät Afganistanin turvallisuusjoukot kärsivät merkittävistä logistiikkaongelmista.²⁴⁸ Seurasi kansainvälinen evakuoitinkriisi, jonka aikana Suomi monien muiden maiden tavoin lähetti Afganistaniin ulkoministeriön asiantuntijoiden lisäksi sotilaallisen suojausjoukon turvaamaan evakuoiteja. Operaatio oli Suomelle ensimmäinen luontoaan: suojausjoukon lähettäminen perustui lakiin kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä. Päätös perustui arvioon voimakeinojen käytön tarpeesta, ja sillä katsottiin olevan merkitystä Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta.²⁴⁹ Evakuoinnin olosuhteet olivat vaikeat: ihmismassoja pakkautui lentokentälle tavoitteenaan päästä pois maasta, ja yhdessä Isis-K:n iskussa lentokentän ulkopuolelle kuoli ainakin 150 afganistanilaista ja viisitoista yhdysvaltalaisista sotilasta²⁵⁰. Lisäksi kymmenen afganistanilaissiviiliä kuoli Yhdysvaltojen lennokki-iskussa, joka kohdistui erheellisesti siviileihin.²⁵¹ Evakuointioperaatiota koordinoi Yhdysvallat, joka tarjosi myös logistiikkaan ja turvallisuuteen liittyvää tukea. Suomen evakuointioperaatio päättyi 27. elokuuta 2021.²⁵²

Taliban-hallinnon valtaannousu johti länsimaiden poistumiseen maasta. Presidentti Biden julisti Yhdysvaltojen saavuttaneen tavoitteensa Afganistanissa ja korosti, ettei tarkoituksena ollut valtionrakentaminen vaan 9/11-terroristien kiinni saaminen ja oikeuden jakaminen Osama bin Ladenille²⁵³. Länsimaat eivät tunnustaneet uusia vallanpitäjiä Afganistanissa. Laajamittainen kehitysyhteistyö Afganistaniin loppui äkisti, ja vain välttämätöntä humanitaarista apua jatkettiin. Maan humanitaarinen tilanne, joka oli ollut huono jo entuudestaan myös pahan kuivuusjakson takia, heikkeni nopeasti.²⁵⁴

Myös Suomi keskeytti kahdenvälisen kehitysyhteistyönsä Afganistanissa elokuussa 2021 Talibanin noustua valtaan, mutta jatkoi sitä myöhemmin rajoittuneesti YK:n, kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen

248 Schroden 2021, 53.

249 PLM 2022. Puolustusministeriöstä saadun tiedon mukaan evakuointioperaation kustannukset olivat kokonaisuudessaan 690 000 euroa, josta Puolustusvoimien toimintamenojen osuus oli 380 000 euroa.

250 PLM:n arvion mukaan 150 siviiliä ja 15 sotilasta, Politicon mukaan 13 sotilasta ja 170 siviiliä. Katso Thompson & Tani 2022.

251 Isku tehtiin oletuksella, että kohteena oli kaksi Isis-K:n jäsentä, jotka valmistelivat uutta iskua Yhdysvaltojen joukkoja kohtaan lentokentällä. Heti iskun jälkeen alkoi kuitenkin selvitä, että isku oli kohdistunut siviileihin. Seitsemän lasta kuoli iskussa. Macias 2021.

252 PLM 2022.

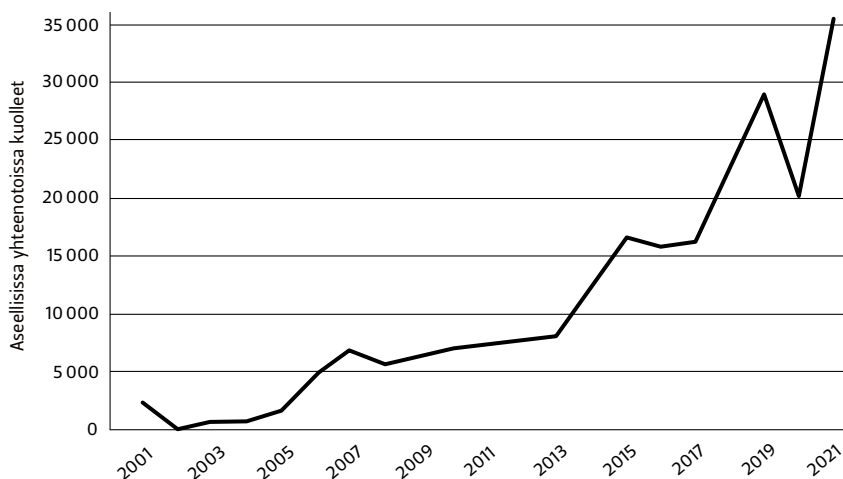
253 Biden 2021.

254 Vuoden 2022 alussa Afganistanin väkiluku oli World Population Reviewn (2022) arvion mukaan noin 41 miljoonaa. Tästä yli puolet (24,4 miljoonaa) oli humanitaarisen avun tarpeessa. Katso United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) 2022.

kautta joulukuussa 2021 tehdyn päätöksen myötä. Kehitysyhteistyövaroja muunnettiin humanitaariseksi avuksi, joka määrältään nelinkertaistui 12,5 miljoonaan euroon. Tuki humanitaariselle miinatoiminnalle (UNMAS ja HALO Trust) jatkuu vuoteen 2024 asti.

Vuosina 2019–2021 afganistanilaisten turvapaikkahakemuksia vastaan otettiin noin 350–400 vuodessa.²⁵⁵ Afganistanilaisia ei ole otettu sitten vuoden 2015 lainkaan kiintiöpakolaisina Suomeen, mutta syksyllä 2021 hallitus päätti nostaa pakolaiskiintiötä nimenomaan Afganistanin tilanteen vuoksi. Lopullinen kiintiö vuodelle 2022 on yhteensä 1 500 henkeä ja mukana on tarkoitus olla muutama sata afganistanilaista.²⁵⁶

Afganistanin sodan kiihtyminen intervention kuluessa Aseellisissa yhteenotoissa kuolleet vuosittain 2001–2021



Tämä tilasto ei sisällä kuolleiden määrää sellaisissa iskuissa, jotka kohdistuivat ensisijaisesti siviileihin.

Kuva 5. Aseellisissa yhteenotoissa konfliktin aikana kuolleet 2001–2021

Lähde: Davies et al. 2022 (UCDP)

²⁵⁵ Maahanmuuttovirasto 2022c.

²⁵⁶ Maahanmuuttovirasto 2022a; Kervinen 2021.

/ 3

3 SUOMI TOIMIJANA – MITÄ VARTEN JA MIHIN PERUSTUEN TOIMITTIIN?

Kuten Yleiskatsaus-luvussa havainnoitiin, Suomi osallistui monivaiheiseen ja toimintaympäristöltään muuttuvaan kansainväliseen interventioon Afganistanissa laaja-alaisesti läpi tarkasteltavan aikakauden. Afganistania voikin perustellusti kutsua yhdeksi Suomen merkittävimmistä kriisinhallintakonteksteista. Lähes kahdenkymmenen vuoden aikana Afganistanissa palveli noin 2 500 sotilasta ja 140 Suomen lähettämää siviilikriisinhallinta-ammattilaista.

Pitkäaikaisen panostuksen lisäksi Afganistanista teki merkittävän sen vaativuus toimintaympäristönä: sotilaallisen osallistumisen puitteissa Afganistanissa tarvittiin etsikkoajanjakson jälkeen kapasiteetteja ja toimintatapoja aktiivisessa konfliktitilanteessa ja sodan osapuolena tunnistettuna toimijana toimimiseen. Afganistan oli viime vuosikymmenellä myös suurin kehitys yhteistyön kohdemaana Suomelle, ja tarjosi siinäkin uudehkoja haasteita avun mittaluokan, monenkeskisyyden ja kontekstin haurauden suhteen. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimijuuden ja etenkin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehityksen näkökulmasta Afganistanilla on eittämättä ollut merkittävä rooli Suomelle.

Vaikka Afganistan oli Suomelle suuri investointi, Afganistanin ja kansainvälisen intervention kokonaisuuden näkökulmasta Suomen toimijuus oli varsin rajallista. Suomen siviilijohtoinen kehitys yhteistyö ja muut avustukset muodostivat noin 0,5 prosenttia Afganistaniin tarkasteltavana aikakautena kohdistetusta kokonaistuesta.²⁵⁷ Isaf-operaatiossa oli enimmillään noin 130 000 sotilasta, joista Suomen suurin vahvuus (216) muodosti 0,17 prosenttia. Suomen suhteellisen pienet investoinnit ja verrattain vähäiset henkilöstöresurssit huomioiden on selvää, ettei Suomi aktiivisesti pyrkimälläkään olisi kyennyt määräävästi vaikuttamaan intervention lopputulemaan.

Toisaalta Afganistanin historiallinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ja taloudellinen vaikutus Suomen suuntaan on myös suhteellisen pieniä. Maiden väliset kauppasuhteet ovat vähäiset, eivätkä Afganistanista lähtöisin olevat kansainvälisen turvallisuuden uhat – terrorismi ja huumevirrat –

²⁵⁷ Kokonaistuki OECD:n (n.d.) 81 miljardin dollarin arvion mukaisesti. Suomen kehitys yhteistyö (mukaan lukien humanitaarinen apu ja humanitaarinen miinanraivaus) oli 398 miljoonaa euroa, kehitys yhteistyönä laskettava siviilikriisinhallintatuki noin 30 miljoonaa euroa, yhteensä 428 miljoonaa euroa (noin 440 miljoonaa dollaria).

ole kohdistuneet erityisesti Suomeen, vaikka rajat ylittävänä uhkina Suomeen vaikuttavatkin.²⁵⁸

Myös Afganistanista lähtöisin olevien turvapaikanhakijoiden määrät olivat varsinkin ennen vuotta 2015 Suomeen saapuvien osalta maltillisia ja pienempiä kuin Irakista tai Somaliasta suuntaavat. Ottaen huomioon Suomen suhteellisesti pienen vaikutusvallan ja Afganistanin kaukaisuuden kriisikontekstina, on erityisen tärkeää analysoida sitä, miksi Suomi panosti yhtäjaksoisesti Afganistaniin niinkin merkittävästi ja minkälaista toimijuutta Suomi rakensi Afganistanissa kansallisesti huomattavan kontribuutionsa puitteissa? Tutkimusraportti kääntyy nyt Suomen toimijuiden ja sen perusteiden analyysiin.

3.1 SUOMEN TOIMINNAN PERUSTEET: SELONTEOISTA TODELLISUUTEEN

Suomen Afganistan-politiikkaa ohjasivat virallisesti lähes koko kansainvälisen intervention ajan valtioneuvoston selonteot, joista ensimmäinen annettiin eduskunnalle tammikuun 2002 alussa Isaf-operaatioon osallistumisen päätöksenteon yhteydessä.²⁵⁹

Selonteossa ja sen käsittelyssä ulkoasiainvaliokunnassa korostui tuolloin operaation YK-vetoisuuden sopivuus Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, Afganistanin keskeinen merkitys kansainvälisen terrorismin näkökulmasta sekä Suomessa vallitseva käsitys erityisosaamisesta Cimic-alalla.²⁶⁰ Eduskunnan suuressa salissa 9. tammikuuta 2002 kuultiin niin ikään useita puheenvuoroja YK-johtoisen ja erityisesti ihmisoikeuksia edistävän intervention puolesta, ja moni painotti Suomen Cimic-osaimista ja tämän tuomaa lisäarvoa.²⁶¹

Afganistan-selonteissa korostuvat läpi aikakauden myös yleisemmin pitkäjänteisen ja YK-johtoisen kansainvälisen tuen tarve Afganistanissa sekä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukainen vastuunkanto (kansainvälistä) rauhaa uhkaavassa tilanteessa.²⁶² Selonteissa ja selvityksissä painottuu kokonaisvaltaisen lähestymistavan tarve

258 Kansainvälisen terrorismin uhka Suomessa on liitettävissä merkittävämmiin Irakin ja Syyrian konflikteihin, Islamic State of Iraq and Syria (Isis) syntyyn, sen innoittamiin iskuihin ja vierastaistelijaliikkeeseen. Suomen huumetilanteesta ja lähtömaista katso Rönkä & Marikkula 2020; Kelola 2021.

259 Tässä alaluvussa käsitellään selontekoja VNS 5/2001, VNS 2/2007, VNS 8/2008, VNS 1/2010, VNS 2/2011; VNS 8/2014; VNS 3/2018.

260 Katso VNS 5/2001; UavM 19/2001.

261 Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PTK 159/2001.

262 Kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuminen on myös yksi lakiin kirjatusta puolustusvoimien neljästä päätehtävästä. Puolustusvoimat 2022. Vastuunkannosta ja yhteisvastuullisuudesta Afganistanin interventioon osallistumisen perusteena ovat kirjoittaneet aiemmin Linnell & Salonius-Pasternak 2009.

jälleenrakennuksen ja vakauttamisen saavuttamiseksi, minkä vuoksi nähdään tärkeänä, että myös Suomi on mukana monialaisesti osallistumalla kehitysyhteistyöhön, siviilikriisinhallintaan ja sotilaalliseen kriisinhallintaan.²⁶³ Kokonaisvaltaisuuden tulkitseminen ensisijaisesti siten, että juuri Suomen olisi toimittava usealla eri alalla Afganistanissa, on nähtävissä esimerkiksi vuoden 2014 selonteossa ja täysistuntokeskustelussa liittyen Suomen osallistumiseen Isaf-operaation jälkeisessä RS-operaatioissa.²⁶⁴

On huomattavaa, että yleisten vakauttamisen ja jälleenrakentamisen tavoitteiden sekä kokonaisvaltaisuuden tarpeen lisäksi selonteoissa selvennetään vain vähän, mitä tietyssä ajassa ja tietyillä toimilla pyritään saavuttamaan ja miten Suomen eri osallistumisen muodot yhdessä ja erikseen tukevat näitä tavoitteita. Poikkeuksellisen selkeäsanaisena tavoitteena aina siirtymäaikaan asti kulkee päämäärä Afganistanin turvallisuusviranomaisten kyvystä ottaa turvallisuusvastuu kontolleen, minkä saavuttamiseksi viranomaisten kapasiteettia on tuettava esimerkiksi koulutusta vahvistamalla ja kansainvälisten Isaf-joukkojen osallistumisella maan vakauttamiseen (katso kalteva pinta 2006–2011 yleiskatsauksessa).

Turvallisuusvastuunsiirron jälkeen politiikkadokumenteissa painotetaan Suomen sotilaallisen kriisinhallinnan jatkoon tärkeyttä saavutettujen kehitys- ja humanitaaristen edistysaskelien säilyttämiseksi, ja niitä taas aktiivisesti edistetään kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan avulla.²⁶⁵

Yleisesti asiakirjoissa korostuvat kuitenkin selkeiden tavoitteiden asetelujen ja niissä edistymisen seuraamisen sijasta eri ajanjaksoina hiukan eri tavoin korostetut Suomen painopisteet ja läpileikkaavat teemat (kuten hyvä hallinto, oikeusvaltio, elinkeinot ja ihmisoikeudet) sekä tukimuiden tasoon liittyvät tavoitteet. Sitä, miten valitut tukikanavat, määrät ja kohteet ovat tarkemmin yhteydessä painopisteisiin ja läpileikkaaviin teemoihin sekä niiden edistymiseen, avataan vähäisesti.

Avun vaikuttavuuden ja kestävyys suhteen painotetaan pitkäjänteisyyden tarvetta ja monenkeskisesti toimimisen hyötyjä. Toisaalta avun tuloksia, vaikutuksia ja kestävyttä vakauttamisen ja jälleenrakentamisen tavoitteiden suhteen ei eri toimien tasolla systemaattisesti avata, vaikka avun vaikuttavuus ja kestävyys tunnustetaan toistuvasti keskeisiksi haasteiksi toimintaa arvioineissa evaluaatioissa.²⁶⁶ Toimintaa seurataan

263 Katso esimerkiksi UTP 18/2007; VNS 1/2010; VNS 2/2011; VNS 8/2014.

264 VNS 8/2014; Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PTK 128/2014; katso myös VNS 3/2018.

265 VNS 8/2014; VNS 3/2018.

266 2014 ja 2018 selonteot sisältävät omat otsikkonsa vaikuttavuuden arvioinnille ja riskienhallinnalle. Vuoden 2018 selonteossa avataan myös suurimpien rahoituskohteiden tuloksia. Maailmanpankin hallinnoimaa ARTF:ää käytettiin esimerkkinä monenkeskisten rahoituskanavien hyödyistä ja tulokellisuudesta, kun taas muut päärahoituskohteet jäivät vähemmälle huomiolle. Toisaalta sitä, miten esimerkiksi maaseudun kehittämisohjelma on vaikuttanut hallinnon haurauden tilanteeseen ja apuriippuvuuden tasoon ei avata. Katso VNS 8/2014; VNS 3/2018; Davies et al. 2007; Bennett 2014.

selonteoissa ennen kaikkea toimien tehtävänkuvausten ja niihin kohden-
nettujen investointien valossa.

Huomionarvoista on myös selontekojen raamittaman Suomen Afganistan-politiikan jatkuvuus radikaalisti muuttuvassa toimintaympäris-
tössä. Huolimatta turvallisuustilanteen merkittävästä heikkenemisestä
”kaltevan pinnan” ajasta (2006–2011) eteenpäin ja yleisen luottamuksen
murenemisesta sekä valtionhallintoa että kansainvälisiä toimijoita koh-
taan, selontekojen arvio kansainvälisen intervention ja Suomen osallis-
tumisesta yleisestä suunnasta ja tämän tarkoituksenmukaisuudesta pysyy
huomattavan vakaana.

Vastauksena turvallisuus- ja muihin haasteisiin nähdään yleisesti tuen
lisääminen, ensiksi kriisinhallintatoimien vankistamisen kautta (etsik-
koaika 2001–2005 ja kalteva pinta 2006–2011) ja myöhemmin painopis-
teen siirtymisenä enemmän kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan
vahvistamiseen (siirtymäajasta eteenpäin 2012–2021).²⁶⁷ Osallistumisen
perustelut pysyvät läpi aikakauden – ja sen aikana toimineiden hallitusten
– kiinni Afganistanin vakauttamisen, jälleenrakentamisen sekä ihmisoikeus-
keuksien ja tasa-arvon edistämisen, joskin ajan myötä etenkin sotilaallisen
kriisinhallinnan perustelujen painotukset hieman muuttuvat. Mitä
pidemmälle interventiossa mentiin, sitä enemmän selonteoissa ja muissa
yleisemmin Suomen kriisinhallintapolitiikkaa avaavissa dokumenteissa ja
puheenvuoroissa korostettiin Afganistanin sotilaallisen kriisinhallinnan
tärkeyttä Suomen puolustus- ja kriisinhallintavalmiuksien näkökulmasta
sekä kansainvälisen aseman ja Nato-kumppanuuden kannalta.²⁶⁸

Afganistan-selonteot rakentavan yleiskuvan Suomen Afganistan-toi-
mien painopisteistä ja kulusta, mutta niiden pohjalta on vielä vaikea vas-
tata tutkimustamme ohjaaviin kysymyksiin siitä, miksi ja mihin perustuen
Suomi Afganistanissa toimi niin kuin toimi. Esimerkiksi ulkoasiainvalio-
kunta huomautti useaan otteeseen selontekojen yleisluonteisuudesta ja
optimismista tilannekuvan ja Suomen tavoitteiden, vaikuttavuuden ja
monialaisten toimien keskinäisten suhteiden arvioinnin näkökulmasta.²⁶⁹
Tavoitteiden asettelun epämääräisyys ja epäsystemaattisuus on yleisem-
minkin Suomen kriisinhallintapolitiikassa tunnistettu piirre.²⁷⁰

Primaariaineistostamme nouseviin havaintoihin verrattuna selon-
tekojen rakentama tilannekuva jää ohuehkoksi ainakin Yhdysvaltojen
johtoroolin ja kansainvälisen intervention omien haasteiden suhteen.
Primaariaineistossamme Yhdysvaltojen johtoasema kansainvälisen

267 Katso esimerkiksi VNS 2/2011.

268 Katso esimerkiksi VNS 6/2012; VNS 6/2016; VNS 3/2018.

269 Katso UavM 3/2010 – VNS 1/2010; UavM 1/2012 – VNS 2/2011.

270 VTV:n tuloksellisuusraportti 2013. Siviilikriisinhallinnassa tavoitteita ei asetettu julkisesti operaatiokohtaisesti lainkaan, lukuun ottamatta määrällisiä asiantuntijamääriä. Katso Ketola ja Karjalainen 2022.

intervention suunnan ohjaajana korostui kauttaaltaan, ja YK-johtoisen intervention sijasta todellisuus nähtiin selvästi Yhdysvaltojen vetämänä ja siitä riippuvaisena.

Selonteot viittaavat Yhdysvaltojen merkittäviin investointeihin, mutta suurvallan päätöksenteon vaikutuksia koko vakauttamis- ja jälleenrakennusprosessille ja tämän seurauksia myös Suomen tukitoimien taroituksenmukaisuudelle avataan vain vähän.²⁷¹ Samoin kansainvälisen intervention yleishaasteita esimerkiksi avun kestävyyteen, korruptioon ja seuraamiseen (etenkin turvallisuustilanteen huonontuessa) liittyen avataan seurauksiltaan ja mahdollisilta korjauspyrkimyksiltään vähän. Esimerkiksi kansainvälisen avun suhde valtionhallinnon korruptioon ja tämän seurauksiin sen legitimitetille saa vähän huomiota ennen vuoden 2018 selontekoa, jossa korruptiota käsitellään hieman konkreettisemmin avun riskinä.²⁷²

Selonteot ja haastatteluihin sekä työpajakeskusteluihin perustuva analyysi antavat myös eriävän kuvan Suomen tavoitteista ja osallistumisen perusteista. Selonteoissa muodostuu kuva, että Suomen osallistumista interventioon motivoi ennen kaikkea Afganistanin ja afganistanilaisten auttaminen, minkä nähtiin parhaiten takaavan kansainvälisen turvallisuuden. Näihin tavoitteisiin perustuvaa osallistumista kuvaamme tässä analyysissä ”Suomi hyväntekijänä” –tulkintakehyksenä. Tässä raamissa Suomen toimintaa perustellaan Afganistanin vakauttamisen ja kehityksen sekä ihmisoikeuksien parantamisen tavoitteiden kautta ja Suomen rooli nähdään ennen kaikkea näihin kontribuojana osana YK-vetoista kansainvälistä yhteisöä.

Kuten alla avaaamme, tämä Suomi hyväntekijänä -rooli toki suuntasi Suomen profiloitumista osana kansainvälistä interventiota. Sitä vahvemmin Suomen osallistumista kansainväliseen interventioon ja sen moniin vaiheisiin vaikuttaa primaariaineiston perusteella motivoineen kuitenkin Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet kumppanuussuhteisiin liittyen, mihin viittaamme ”Suomi kumppanina” –tulkintakehyksenä. Suomen päätöksenteko osallistumisesta kansainväliseen interventioon ja osallistumisen jatkosta kytkeytyi etenkin transatlanttisten ulko- ja turvallisuussuhteiden vaalimiseen – ensinnä kahdenvälisesti Yhdysvaltojen kanssa ja enenevästi myös Nato-raamissa. Selonteoissa näitä osallistumiselle läpi aikakauden vahvan poliittisen perustan antaneita tavoitteita ei suoraan mainita ennen vuotta 2018.

Myös Suomen omien kriisinhallintavalmiuksien ja muiden oppien keräytymisen merkitys toiminnan jatkolle ja näiden hyötyarvo eri ajanjaksoina,

271 Katso VNS 5/2001; VNS 2/2007; VNS 8/2008; VNS 1/2010; VNS 2/2011; VNS 8/2014; VNS 3/2018.

272 Katso VNS 2/2011; VNS 3/2018.

joihin viittaamme raportissa ”Suomi oppimassa” -tulkintakehyksenä, nousevat merkittävänä ulottuvuutena Suomen toiminnassa primaariaineistostamme.

Vuoden 2018 selonteko on edeltäjiään selkeästi seikkaperäisempi Suomen osallistumisen moninaisten tavoitteiden suhteen. Sen mukaan:

”Suomen tukitoimien tavoitteena on Afganistanin vakauden edistäminen, mikä on tärkeää myös alueellisen vakauden näkökulmasta. Tämä on myös tärkeä osa kansainvälisiä pyrkimyksiä terrorismin torjumiseksi. Jatkamalla ja laajentamalla toimintaansa Suomi edistää lisäksi yhteistyötä kumppanimaidensa kanssa – mukaan lukien koalitiota johtavan Yhdysvaltojen sekä Saksan, jonka kanssa tehdään läheistä yhteistyötä Pohjois-Afganistanissa. Kriisinhallintaosallistuminen on hyödynnettävissä kansallisen puolustuksen kehittämisessä.”²⁷³

Primaariaineistostamme nämä yllä mainitut tavoitteet nousevat identifioimamme kolmena erillisenä, joskaan ei vastakkaisena, pääkehyksenä Suomen toimijuudelle Afganistanissa.

Analyysimme mukaan Suomi toimi Afganistanissa läpi aikakauden ensisijaisesti kumppanina kansainvälisille kumppanimaille ja -verkostoilleen, joiden suuntaan osallistuminen Afganistanin monialaisiin tukitoimiin osoitti Suomen luotettavuutta ja yhteistyökykyä. Suomen ulkopoliittinen identiteetti rauhaa, tasa-arvoa ja ihmisoikeuksia edistävänä toimijana ohjasi Suomen omaksumaa roolia tässä kansainvälisessä kontekstissa ja tarjosi laajasti hyväksytyin perustelun osallistumiselle. Osallistumisen oikeuttamista vaatimattomista tuloksista huolimatta helppotti se, että Afganistanista saatiin valmiuksia ja oppeja, varsinkin kriisinhallintaosallistumisen osalta mutta myös laajemmin kansainvälisen intervention kontekstissa.

Nämä toimijuuden kehykset vaikuttivat merkittävästi siihen, miten Suomi osallistui ja mihin Suomi vastasi Afganistanissa, mihin kiinnitettiin huomiota ja miten investoitiin. Eri toimijuuden kehykset palvelivat eri tehtäviä, joskin paikoin niiden tavoitteet ja logiikka olivat myös ristiriidassa keskenään. On myös huomioitava, kuten eräs haastateltavistamme totesi, että ”Suomi ei ole yksi ja sama monoliittinen toimija”²⁷⁴, ja suomalaisten toimijoiden tavoitteet ja prioriteetit Afganistanin suhteen vaihtelivat sekä ajan myötä että eri toimijoiden (ja yksilöiden) välillä.

Tämä tavoitteiden ja intressien moninaisuus ja osaksi implisiittisyys teki niin Suomen kuin yleisesti kansainvälisen intervention tasolla tavoitellusta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta Afganistanissa hyvin vaikeaa. Alla avataan primaariaineistoon perustuen näiden kolmen

273 VNS 3/2018.

274 Haastattelu H31.

yleiskehyksen merkitystä ja vaikutuksia Suomen toimintalogiikalle ja toimille Afganistanissa yleisesti ennen sektorikohtaisiin havaintoihin siirtymistä.²⁷⁵

3.1.1 Suomi kumppanina: Ulko- ja turvallisuuspoliittista pääomaa hakemassa

”Mun mielestä meidän Afganistan-osallistuminen osoitti tukea USAlle ja Natolle. Oltiin 20 vuotta erittäin poliittisesti epäsuosittu operaatiossa mukana, ja tänä keväänä se on vaikuttanut siihen, miten Suomen Nato-hakemus menee läpi. Yhdysvallat sanoi 9/11 jälkeen: olette joko meidän kanssa tai meitä vastaan. [...] Tavoitteet naamioitiin Cimiciin, naisten ja lasten oikeuksien puolustamiseen ja niin edelleen. Mun aikana nämä tavoitteet eivät näkyneet millään tavalla. Jos nämä asetetaan tavoitteiksi, Suomenhan pitäisi olla mukana joka puolella maailmaa.”²⁷⁶

”Mutta me oltiin sitä ydinporukkaa kuitenkin. Näissä Nato-kokouksissa turvallisuuden takia oli enemmän [osallistujia]. Oltiin osa sitä ydintä, ei sitä ydin-ydintä, mutta Suomen lippu liehu siellä.”²⁷⁷

Suomen päätöksentekoa osallistumisesta Afganistanin kansainväliseen interventioon ja sen jatkamisesta yhtäjaksoisesti aina elokuun 2021 evakointiin asti ohjasivat primaariaineistomme mukaan erityisesti Suomen kansainväliset kumppanuustavoitteet.²⁷⁸ Nämä sisälsivät etenkin hyvien suhteiden ylläpitämisen ja syventämisen Yhdysvaltoihin ja Natoon, mutta myös läheisen yhteistyön ja kumppanuuden osoittamisen eurooppalaisten kumppaniemme, kuten Saksan ja Ruotsin suuntaan.

Analyysimme mukaan tämä Suomi kumppanina -kehys, ja erityisesti sen transatlanttinen ulottuvuus, oli ensisijainen ja tarvittava peruste Suomen toimille ja niiden jatkolle Afganistanissa: enemmistö (yli 60 prosenttia) kaikista haastateltavistamme nimesi tämän ensisijaisena perusteena

275 Alaluvut 3.1.1–3.1.3 perustuvat koko primaariaineiston analyysiin ja sieltä nouseviin yleisesti jaettuuihin tai tunnistettuihin huomioihin Suomen toiminnan perusteista ja rakentumisesta. Luvut 3.2–3.4 tarkentavat ja havainnollistavat näitä huomioita keskittyen toiminnan spesifeihin osa-alueisiin.

276 Haastattelu H43.

277 Haastattelu H12.

278 Aiemmassa kirjallisuudessa esimerkiksi Vuorisalo (2009, 13) on tunnistanut ulko- ja turvallisuuspoliittiset syyt Suomen osallistumisesta motivoivina tekijöinä. Kansainväliset kumppanuussuhteet ovat nousseet esiin myös ammattikirjallisuudessa ja tietokirjallisuudessa, katso esimerkiksi Ilmonen 2014.

Suomen osallistumiselle ja vain alle viidesosa ei tunnistanut sitä Suomen toimintaa ohjanneena tavoitteena.²⁷⁹

Kumppanuustuen osoittaminen Yhdysvaltojen suuntaan ja taakankanto sitoutumalla Afganistanin interventioon tuli esiin kaikilla osa-alueilla diplomatiasta sotilaalliseen kriisinhallintaan, siviilikriisinhallintaan ja kehitysyhteistyöhön. Kumppanuustavoitteet kuitenkin ohjasivat Suomen osallistumista ja antoivat sille vakaan perusteen kulisseista käsin, ilman selkeää ja läpinäkyvää tavoitteenasettelua ja sijoittamista suhteessa Afganistanin tilanteeseen asetettuihin tavoitteisiin.

Suomi kumppanina -kehys näyttäytyi hieman eri tavoin eri ajanjaksoina. Intervention alussa Suomen osallistumispäätöstä ohjasi vahvasti solidaarisuus Yhdysvaltoja kohtaan syyskuun 11. päivän terrori-iskujen valossa. Primaariaineistomme pohjalta voidaan todeta, että terrori-iskut Yhdysvaltoja vastaan ja halu osoittaa tukea Yhdysvalloille oli niin sanottu tarpeellinen tekijä, jota ilman Suomi ei olisi kiinnostunut Afganistanin kriisistä. Argumenttia puoltaa se, ettei Suomi (muun kansainvälisen yhteisön tavoin) ollut osoittanut merkittävää panostusta esimerkiksi Afganistanin naisten asemaan ennen terrori-iskuja ja Yhdysvaltojen reaktiota näihin.

Tuki Yhdysvalloille ei kuitenkaan yksinään ollut riittävä syy sille, että osallistumispäätös tehtiin pitkälti yksimielisesti ja lähes vailla kritiikkiä. YK:n mandaatti ja hyväksyntä sotilaalliselle interventiolle ja turvallisuusjoukkojen lähettämiseksi loivat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta keskeisen laillisen ja poliittisen oikeutuksen ja taustatekijän osallistumiselle.

Yhdessä solidaarisuus Yhdysvaltoja kohtaan ja halu osoittaa sitoutuneisuutta YK:n mandaatilla toimivaan interventioon vaikuttavat analyysimme mukaan olleen tarpeelliset ja riittävät syyt alkuperäiselle päätökselle osallistua. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta käsin oli luonnollista ja lähes itsestään selvää lähteä vakauttamis- ja jälleenrakennustoimiin mukaan, koska operaatiolla oli YK-mandaatti ja presidentti George W. Bush oli tehnyt selväksi Yhdysvaltojen puolella olemisen tärkeyden. Afganistanin ihmisoikeustilanteen kurjuus tuki päätöstä entisestään.

Onkin perusteltua esittää, että silloisessa kontekstissa päätös olla lähtemättä mukaan olisi ollut Suomen ulkopoliittisesta näkökulmasta kummallinen ja siihen olisi sisältynyt huomattavia riskejä suhteessa

279 60 suomalaisesta, Suomelle työskennelleestä tai sitä läheisesti seuranneesta henkilöstä (tämän lisäksi neljä kumppaneita edustavaa haastateltavaa ei osannut vastata Suomen toiminnan perusteisiin) 37 mainitsi ulko- ja turvallisuuspoliittiset kumppanuussuhteet ensisijaisena tavoitteena, joko yleisesti tai erityisesti liittyen suhteeseen Yhdysvaltoihin ja Nato-kumppanuusraamiin (kysyttäessä Suomen toiminnan perimmäisistä tavoitteista). 48 haastateltavaa mainitsi Suomi kumppanina -kehysten alle menevät tavoitteet yhtenä perusteista.

osallistumisen riskeihin. Yksi haastateltava viittasi tähän useiden muiden tapaan näin:

*”Tärkein syy oli 9/11-konteksti. [...] Jos ei oltaisi lähdetty mukaan, oltaisiin jouduttu sen kysymyksen eteen, kun Bush sanoi että olet joko kanssamme tai vastaan. Terrorismin vastainen sota. Jos Suomi ei olisi mennyt mukaan, se olisi ollut aika iso pettymys. Se oli solidaarisuuden osoitus Yhdysvaltojen suuntaan. Minusta vähemmän vaikutti se, että onko (Suomella) tavoitteita Afganistanin suhteen.”*²⁸⁰

Etsikkoaikana (2001–2005, luku 2.1) Suomen kumppanuustavoitteet soljuivat melko harmonisesti alla analysoidun Suomi hyväntekijänä -kehityksen (alaluku 3.1.2) kanssa yhteen. Cimic-painotuksellaan Suomi pystyi yhtäältä osoittamaan potentiaalista lisäarvoaan kansainvälisenä kumppanina silloiseen toimintaympäristöön sopivalla tavalla, ja toisaalta osallistumaan vakauttamis- ja jälleenrakennustoimiin hyväntekijärooliinsa hyvin sopivalla tavalla maassa, joka nähtiin konfliktin jälkeisenä toimintaympäristönä. Etsikkoajan alussa Suomi kykeni täten olemaan hyvä kansainvälinen kumppani, säilyttäen silti hajuraon Suomen hyvän-tekijärooliin sopimattomiin (Yhdysvaltain) toimiin, erityisesti OEF-operaatioon.

Suomi kumppanina -kehys nousi primaariaineistomme mukaan yhä tärkeämmäksi motivaatioksi Suomen toiminnan laajentamiselle ja jatkolle intervention kuluessa ja Afganistanin konfliktitilanteen muodostuessa yhä vaikeammaksi. Kansainvälisestä interventioista tuli kaltevan pinnan ja siirtymäaikojen myötä yhä kalliimpi, riskialttiimpi ja yleisesti epäsuositumpi.²⁸¹ Siinä pysyminen ja siihen investointi riskeistä huolimatta osoitti yhä selkeämmin sitoutuneisuutta ja kumppanuutta Yhdysvaltojen ja laajemmin (läntisen) kansainvälisen yhteisön suuntaan.

Mukaan astui myös Nato-kumppanuus: Isaf-operaation muuttuminen Nato-operaatioksi avasi Suomelle uuden väylän ylläpitää ja syventää poliittista, strategista ja operatiivista kumppanuutta puolustusliittoon. Moni haastateltava korosti, että pysyminen Afganistanissa sotilaallisesti mahdollisesti rajoitetun pääsyn Nato-pöydän ääreen, mitä ei olisi muutoin Suomelle suotu ei-jäsenmaana. Suomi kumppanina -kehys korostui entisestään RS-operaatioon lähdetessä, jolloin Suomen omien puolustuksellisten valmiuksien suhteen osallistumisella ei koettu olevan enää merkittävää lisäarvoa (katso Suomi oppimassa, luku 3.1.3). Suomi pysyi mukana ja osoitti sitoutumista Afganistanin hankalaan tilanteeseen

²⁸⁰ Haastattelu H01.

²⁸¹ Esimerkiksi vuonna 2010 puolet suomalaisista olisi vetänyt suomalaissotilaat pois Afganistanista joko heti tai vähitellen (YLE 2010). Ensimmäistä kertaa vuonna 2011 enemmistö amerikkalaisista halusi tuoda Yhdysvaltain joukot kotiin mahdollisimman pian (PEW 2010) 2010 suurin osa saksalaisista vastusti Afganistan-operaatiota (STT 2010).

kasvattaakseen ulkopoliittista uskottavuuttaan ja pääomaa sekä välttääkseen potentiaalisia kolhuja, joita ennenaikaisesta vetäytymisestä tai oma-aloitteisesta suunnanmuutoksesta olisi pelätty aiheutuvan.

Suomi kumppanina -kehityksen keskeisyydellä oli useita merkittäviä seurauksia Suomen toimijuudelle ja toimille Afganistanissa. Ensinnäkin se takasi pitkäaikaisen ja Suomelle merkittävän sotilaallisen ja siviilijohtoisen panostuksen Afganistanin kansainväliseen interventioon. Sotilaspuolella toimintaympäristön muuttuminen aktiiviseksi aseelliseksi konfliktiksi ja Suomen toimiminen osana yhtenä konfliktin osapuolista olisi voinut asettaa osallistumisen tarkoituksenmukaisuuden kyseenalaiseksi Afganistanin vakauden ja kehityksen suhteen asetettujen tavoitteiden ja Suomi hyvän tekijänä -kehityksen näkökulmasta. Näissä olosuhteissa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset kumppanuustavoitteet yhdessä puolustusvalmiuksien kehittymisen näkökulman kanssa antoivat vakaan perusteen ja motivaation jatkaa osallistumista.

Kumppanuustavoitteet eivät ainoastaan johtaneet Suomen sotilaallisen osallistumisen jatkoon: primaariaineistosta nousee käsitys, että kumppanuustavoitteet edesauttoivat myös Suomen kehitysyhteistyön suuntautumista Afganistaniin sekä kasvattivat innokkuutta osallistua EU:n siviilikriisinhallintaan.²⁸² Kehitysyhteistyö ja siviilikriisinhallinta olivat Suomi hyvän tekijänä -toimijuudesta käsin merkittävästi helpommin perusteltuja tapoja Suomelle osoittaa kumppanuutta kuin sotilaallinen osallistuminen, joka kävi yhä vaikeammaksi sodan kiihtyessä (katso alaluvut 3.3.1 ja 3.4.1).

Suomen kumppanuustavoitteiden nähdään vaikuttaneen myös kokonaisvaltaisen lähestymistavan korostumiseen, joka auttoi etenkin sotilaallisen osallistumisen oikeuttamisessa (katso 3.2.1). Sotilaallisen osallistumisen jatkuminen - vaikka poliittisesti rajatuin resursein - oli kansainvälisten kumppanuussuhteiden kannalta keskeistä, mutta kotimaassa alati vaikeampaa perustella toiminnan luonteen ja toimintaympäristön sekä näistä koituvien kustannusten vuoksi. Kokonaisvaltaisuuden tarpeen korostaminen ja sen ymmärtäminen nimenomaan monialaisesti kansainväliseen interventioon osallistumisella oikeutti ja lievensi sotilaallista operaatiota ja sen herkkyyttä. Toisaalta se osoitti Suomen sitoutuneisuutta kansainväliseen interventioon yleisesti. Kokonaisvaltaisuudella oli mahdollista osoittaa sekä hyvän tekijäroolia että samalla vahvistaa perustaa kumppanuuksien kannalta tärkeälle osallistumiselle.

Toiseksi Suomi kumppanina -kehys vaikutti myös Suomen toimijuuden luonteeseen. Yhtäältä tässä korostui vakaa osallistuminen, yhteistyön

²⁸² Eräs kehitysyhteistyön asiantuntija totesi esimerkiksi kehitysyhteistyön suhteen, että ”*kyt-rahoituksella saatiin hyötyä myös USA-suhteeseen. Kyllä ne huomasi, että annettiin [suhteessa BKT:hen] enemmän rahaa kuin USA, meikäläisittäin iso kontribuutio.*” Haastattelu H19.

ja koordinaation korostaminen ja pyyntöihin vastaaminen. Kuten Suomella on ulkopoliitikassa tapana, Suomi toimi haastatteluidemme ja keskusteluidemme mukaan – myös kansainvälisestä näkökulmasta – luotettavasti ja yhteistyökykyisesti ja pyrki systemaattisesti vastaamaan kansainvälisen intervention ja kumppanimaiden tarpeisiin. Tämä ulottui myös Yhdysvaltoja ja transatlanttisia suhteita laajemmalle. Suomelle on ulkopoliittisesti merkityksellistä ja tarkoituksenmukaista olla aktiivisesti mukana kansainvälisen yhteisön ja monenkeskisten toimijoiden yhteisissä ponnisteluissa, mitä selonteot korostivatkin. Afganistan tarjosi tähän erittäin sopivat puitteet: vaikean kontekstin ja hyvin monenkeskisen ja kilpaillun ympäristön, jossa piti investoida merkittävästi pärjätäkseen kansainvälisenä kumppanina ja voidakseen liehuttaa lippua.

Joissain tilanteissa Suomen halu taakankantoon ja kyky yhteistyöhön näkyivät myös aktiivisuutena intervention substanssin suhteen. Naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien kansainvälisellä agendalla pitämisen lisäksi primaariaineiston perusteella on syytä mainita Suomen aktiivisuus vuoden 2020 Geneven konferenssin järjestämisessä ja toisaalta pienimuotoisemat, epäviralliset fasilitointitilanteet kansainvälisten toimijoiden yhteen tuomiseksi.²⁸³

Toisaalta primaariaineistostamme nousee yleisesti käsitys Suomesta, jonka aktiivinen kontribuutio ja osallistuminen ei kääntynyt erityisen vahvaksi rooliksi tai vaikuttamiseksi kansainvälisen intervention sisällä, esimerkiksi epäkohtia esiin tuomalla. Tämä nähdään haastatteluissa kyvykkyyksymyksenä: Suomen pienet resurssit eivät mahdollistaneet merkittävämpää vaikuttamista ja virheet tehtiin jossain muualla kuin Suomen päässä. Rajallisten kykyjen lisäksi moni kuitenkin nosti esiin tulkinnan, ettei Suomi erityisesti pyrkinytkään vaikuttamaan interventiotoimien suuntaan ja kokonaiskuvaan – poikkeuksena naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien ylläpito kansainvälisellä agendalla (katso. 3.1.2). Haastattelujen mukaan Suomesta itse asiassa pidettiin, koska Suomi oli ongelmaton kumppani eikä kyseenalaistanut toimintaa.²⁸⁴ Yksi haastattava totesi, ettei Suomen aina tarvitsisi olla se ”luokan kiltein tyttö”.²⁸⁵ Toinen satoi Suomen toiminnan luonteen haluun pysyä hyvän kumppanin maineessa:

”Suomi pyrki aina olemaan kaikkien kaveri. Kiltti, nöyrästi liikkeellä. Pienet maat olivat vahvasti aina halukkaita koordinoimaan. Suomi

283 Nämä olivat yksittäisten diplomaattien aloitteita, mutta Suomen fasilitointipotentiaali tunnustettiin laajemminkin haastatteluissa. Ylipäänsä suomalaisten toiminnan laatu nähtiin korkeatasoisena (katso Suomi hyväntekijänä, 3.1.2).

284 Suomen roolin kuvauksen kiteytti esimerkiksi haastattelu H7: ”Me oltiin siellä aika nöyriä eikä kyseenalaistettu.”

285 Haastattelu H31. Haastattelussa tämä todettiin ruotsiksi ”den snällaste tjejen i klassen.”

*oli kiltti koordinaation puolestapuhuja koko ajan”... ”Me halutaan tulla hyväksytyksi porukassa. Suomi kansakuntana toimii länsimaisessa yhteisössä yleensä näin. Ja sillä tavalla me vahingoitetaan itseämme. Eikä se ole kiltteyttä, se on pelkoa. Me ei haluta menettää hyviä välejä tai tulla isojen länsimaiden eli tärkeiden toimijoiden kritisoimaksi”.*²⁸⁶

Yleisesti Suomen toimintaa vaikuttaa leimanneen omien kansallisten kontekstispesifien tavoitteiden ja strategioiden puuttuminen tai ainakin niiden vähäinen edistäminen Afganistanin ja kansainvälisen intervention suhteen. Erityisesti kehitysyhteistyön ja sotilaallisen kriisinhallinnan puolella (Cimicin aikaan) pyrittiin kyllä seuraamaan Suomelle keskeisiä painopisteitä (katso 3.2.1 ja 3.4.1). Yksittäisten haastateltavien mukaan Suomen toimintaa ohjasi selkeä oma tavoitteenasettelu.²⁸⁷ Nämä äänet jäivät kuitenkin selvään vähemmistöön. Kansallisesti asetettujen tavoitteiden epämääräisyys on ymmärrettävissä operaatioiden komentorakenteiden ja luonteen näkökulmasta: eihän Eupolissa tai Isafissa kuulunkaan olla kyse omien kansallisten prioriteettien ajamisesta. Kansallisten prioriteettien näkymättömyys ja strategisuuden vähäisyys kuitenkin nähdään suhteellisen voimakkaana Suomen kohdalla, esimerkiksi siviilikriisinhallinnan osalta (katso 3.3.3).²⁸⁸

Tämä herättää kysymyksiä ainakin siitä, miten Suomi on tässä ympäristössä pystynyt ja pyrkinyt edistämään eri osa-alueiden toteuttamista kokonaisvaltaisesti, kun tämä ymmärretään toimien samaan strategiseen suuntaan viemisenä. Etenkin kun kumppaneillakaan ei vaikuta olleen selkeää jaettua tavoitetta ja strategiaa Afganistanin suhteen.²⁸⁹ Kuten yksi kansainvälinen haastateltava totesi: *”We did not have a strategy. We walked into one situation, and then to the next. We were perhaps not entirely sleepwalking but walking straight into different situations and reacting to them.”*²⁹⁰

Kumppanuuskehityksen keskeisyyden voi tulkita laskeneen paineita analysoida ja seurata kriittisesti toiminnan vaikuttavuutta ja tavoitteisiin pääsyä Afganistanissa. On olennaista huomata, että Suomen kumppanuustavoitteiden näkökulmasta keskeiset ylätavoitteet täyttyivät monilta osin jo sillä, että Suomi oli mukana ja osoitti sitoutumista – riippumatta siitä, miten itse kansainvälisellä interventiolla Afganistanissa meni ja millainen vaikutus Suomen osallistumilla toimilla Afganistanissa oli.

286 Haastattelu H27.

287 Haastattelu H9 diplomaattiedustajan kanssa korosti Suomen oman tavoitteenasettelun merkitystä.

288 Haaste tunnustetaan myös kehitysyhteistyön puolella, katso luku 3.4.1.

289 Esimerkiksi turvallisuussektorin kehittämistä koskevan laajemman strategian puutteesta, katso European Court of Auditors 2015, 9; SIGAR 2021a.

290 Haastattelu H14.

Suomen päätöksentekoa vaikuttavat motivoineen ensisijaisesti kansainvälisen intervention ja kumppanuuskehysten tarpeet ja sitoumukset, ei Afganistanin tilanteen kehitys ja kansainvälisen intervention vaikutusten tai afganistanilaisten tarpeiden ja prioriteettien analysointi. Tätä puoltavat primaariaineistosta laajasti eri sektoreilta nousevat kuvaukset poliittisen ja strategisen ohjauksen ja toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden monitoroinnin heikkoudesta.

Kentällä toimineiden mukaan raportointia kyllä tapahtui resurssien käytöstä ja erilaisten hankkeiden toteuttamisesta. Teknistä raportointia kuvataan jopa raportointitulvaksi. Säännöllinen raportointi perustui kuitenkin ennemmin sen kuvaamiseen, ”mitä me teemme, eikä [sisältänyt] sitä, mitä toimista seuraa”.²⁹¹ Myös raporttien ja tilannekatsauksien silottaminen, eli kuvaaminen mahdollisimman optimistisesti ja parhain päin mitä ylemmälle operaatio- ja hallintoketjussa mentiin, tunnistettiin läpi osallistumisen osa-alueiden (katso alaluvut 3.2.3, 3.3.3 ja 3.4.4).²⁹²

Toiminnan ja tilanteen strategisen ja kriittisen seuraamisen haasteisiin liitettiin monia tekijöitä, kuten henkilöstöresurssien riittävyys (katso 3.4.3) ja laajempi operaatioiden sekä apuarkkitehtuurin logiikka, jossa jatkorahoituksen varmistamiseksi on tärkeä kuvata edistymistä.

Usea Afganistanissa työskennelleistä haastateltavista – niin siviili- kuin sotilaalliselta puolelta – kuvasi kuitenkin kohdanneensa myös vähäistä strategisen tason kiinnostusta valtionhallinnon osalta siihen, mihin suuntaan ja millä seurauksilla toimet olivat menossa. Kumppanuuksien näkökulmasta tähän ei tarvinnutkaan kiinnittää erityistä huomiota, ja esimerkiksi liiallinen kansainvälisen intervention haasteista puhuminen olisi voinut olla kumppanuussuhteista käsin haitallista. Samalla kumppanuustavoitteiden luonne ei-julkilausuttavina perusteina Suomen toiminnalle on saattanut kannustaa Afganistanin tilanteen kuvaamista optimistisesti ja valikoidusti (katso 3.2.3).

Koska ei haluttu sanoa, että Afganistanissa pysytään kumppanuussuhteiden vuoksi tilanteen heikkenemisestä ja kansainvälisen intervention haasteista huolimatta (ja esimerkiksi pyritään korjaamaan kurssi omilta osin myös Afganistanin suhteen asetettujen tavoitteiden tasolla), tilanne

291 Haastattelu H10.

292 Primaariaineistossamme tämä nousi esiin ensinnäkin operaatioiden ja ohjelmien tasolla, liittyen sekä operaatioiden komentajien halukkuuteen tuoda esiin etenemistä omiana aikanaan että laadullisesti epätasaiseen monenkeskisten hankkeiden monitorointiin, jossa näkyi parhain päin selittäminen ja paikallisen kontekstin vähäinen ymmärrys. Toisaalta tämä liitettiin suoraan myös raportointiin Suomeen ja ministeriöihin sekä valiokuntiin päin.

oli kuvattava oikeaan suuntaan kulkevana ja lisätukea tarvitsevana hyväntekijäkehyksestä käsin.²⁹³

Suomi kumppanina -kehiksen keskeisyys Suomen toiminnan perusteena (huomaa ero perusteluun, jollaisena sitä ei haluttu käyttää) nostaa esiin kysymyksen siitä, miten sen tavoitteisiin päästiin. Yleisesti Suomen osallistuminen kumppanuustavoitteiden näkökulmasta nähdään primaariaineistossa hyvin onnistuneena. Suomen koetaan kasvattaneen ulkopoliittista uskottavuuttaan kumppanina ja toisaalta korostetaan, että interventiota vetäytyminen ennen Yhdysvaltojen päätöstä ja muiden kumppanien esimerkkiä olisi kantanut negatiivisia ulkopoliittisia seurauksia. Usea haastateltava linkitti Yhdysvaltojen myönteellisyys Suomeen keväällä 2022 vahvastikin Afganistanin kokemuksiin ja pitkäjänteiseen kumppanuuteen vaikeassa kriisiympäristössä (katso 3.2.5).

Strategisen ja operatiivisen yhteensopivuuden lisäksi myös Nato-kumppanuuden Afganistanissa nähdään tuoneen nyt käytettävää poliittista pääomaa. Jotkut asiantuntijoista kyllä toppuuttelevat liian suuren merkityksen asettamista Afganistanissa osallistumiselle Nato-jäsenyyssprosessin kannalta. Yleinen näkökulma on kuitenkin se, että vaikka Afganistanin vakauttamisen suhteen epäonnistuttiin, Suomi onnistui poliittisesti kumppanuuksiensa näkökulmasta.

Toisaalta kumppanuussuhteiden ja niihin liitettyjen tavoitteiden ja intressien suhteen on myös oleellista kysyä, miten vaikuttavuutta ja onnistumista tulisi – ja voidaan – tässä ajassa mitata. Kuinka paljon osallistumista tarvittiin ja olivatko kaikki omaksutut osallistumisen muodot tarpeellisia kumppanuusetujen saamiseen? Olisiko esimerkiksi vähempi kehitysyhteistyöbudjetti Afganistanin suhteen riittänyt kumppanuutemme osoittamiseen Yhdysvalloille tai olisiko vahvempi sotilaallinen panos ja esimerkiksi suurempi riskinotto kyky ollut vielä hyödyllisempi Suomen ja Yhdysvaltojen kahdenvälisen suhteen näkökulmasta?

Näiden kysymysten pohtimisen suhteen olennaiseksi ongelmaksi muodostuu se, että kumppanuustavoitteita ei ole asetettu läpinäkyvästi interventio toimien, prioriteettien ja esimerkiksi exit-strategioiden suunnitteluun missään vaiheessa interventiota, joten myös niiden jälkikäteisarviointi on hauraalla pohjalla. Vuonna 2022 – erityisesti Nato-jäsenyyssprosessin edetessä – on helppo liittää Suomen osallistuminen

293 Poliittisten tavoitteiden ja tilannekuvan rakentumisen välinen yhteys tuli esiin niin diplomaattipuolen kuin sotilaallisen puolen haastattelussa. Eräs diplomaatti kuvasi, että pyrki kyllä itse raportoimaan kriittisesti, mutta ”oli asioita, josta ei voinut keskustella”, koska tilanne oli ”niin karkattu poliittisesti” (Haastattelu H5). Toinen haastateltava sotilaalliselta puolelta totesi, että haasteena hallintoon suuntautuneissa laajemmissa raporteissa on usein se, että mikään ei ole oikeasti muuttunut kentällä, mutta edistystä pitäisi kuvata. Kysyttäessä tähän jatkokysymyksenä suoraan, oliko edistyksen kuvaaminen linkittyneet osallistumisen kumppanuustavoitteisiin, haastateltava vastasi myöntävästi ja jatkoi Yhdysvaltojen ja kansallisten intressien merkityksestä näin: ”Mutta kun tätä ei ole voitu sanoa, koska se oli vallitseva kansallinen ilmapiiri. Ei yksittäinen virkamies lähde reklamoiamaan tätä, koska ei kuulu mulle” (Haastattelu H47).

Afganistan-operaatioihin Suomelle jäsenyysprosessissa osoitettuun tukeen.²⁹⁴ Opeja tehdään kuitenkin aina ajassa ja paikassa, ja onkin relevanttia pohtia, miten merkittävästi kumppanuussuhteita ja niiden antia olisi korostettu ilman nykyistä turvallisuuspoliittista tilannetta. Miten onnistumista Afganistanin ja kumppanuuksien suhteen olisi arvioitu, jos Venäjä ei olisi hyökännyt Ukrainaankin ja katalysoinut Nato-jäsenyys-hakuprosessia?

Kumppanuustavoitteita ei myöskään asetettu selvästi ja läpinäkyvästi muiden tavoitteiden rinnalle niin, että niiden keskinäinen priorisointi ja ohjaus tiettyjen toimien suhteen olisi ollut selvää. Tämä paitsi sumentaa ymmärrystä Suomen toimien perusteista muuttuvassa kontekstissa, myös vaikeuttaa sen arvioimista, miten eri osallistumisen muotojen on ajateltu edesauttaneen näiden tavoitteiden toteutumista ja miten niissä on onnistuttu. Virallisten ja todellisten tavoitteiden ristiriita hämärtää kuvaa Suomen toiminnasta strategisella tasolla (mihin Suomi pyrki milläkin toimilla) ja mahdollistaa nyt jälkikäteen esimerkiksi kumppanuustavoitteiden liittämisen sellaisiin toimiin, joihin niitä ei alun perin läpinäkyvästi yhdistetty, sivuuttaen samalla julkisesti asetettujen tavoitteiden ja niissä onnistumisen seikkaperäisen tarkastelun.

3.1.2 Suomi hyväntekijänä: Toimien oikeuttamisen ja Suomen identiteetin raamit

”Tytöjen ja naisten aseman kehittäminen sopi hyvin sen aikaisten hallitusten ohjelmaan, liittyi meidän ulkopoliittisiin tavoitteisiin. [...] Suomalaiset ja Pohjoismaat koordinoivat hyvin asioiden esillä pidon.”²⁹⁵

Kuten selonteissa korostuu, Suomen toiminnan julkiset tavoitteet olivat vahvasti kiinni Afganistanin vakauttamisessa ja afganistanilaisten auttamisessa. Suomen tavoitteissa korostuivat vielä erityisesti naisten, tyttöjen ja muiden haavoittuvien ryhmien tilanne ja näiden ihmisoikeuksien tukeminen osana YK-johtoista kansainvälistä interventiota.

Tämä Suomi hyväntekijänä -kehys, joka on hyvin linjassa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan arvopohjan ja periaatteiden kanssa, ohjasi primaariaineiston mukaan Suomen omaksumaa roolia osana kansainvälistä toimijajoukkoa ja tarjosi poliittiseen konsensukseen tarvittavat perustelut ja oikeutuksen Suomen osallistumiselle interventioon yleisesti.

²⁹⁴ Tämä tulkinta korostuu myös puolustusministeriön omassa Afganistan-selvityksessä (PLM 2022).

²⁹⁵ Haastattelu H6.

Primaariaineistossa yli 80 prosenttia kaikista haastateltavista tunnisti afganistanilaisten auttamisen yhtenä toiminnan perusteena. Erityisesti kehitysyhteistyön parissa työskennelleille ja osalle diplomaateista ja poliittisista päättäjistä Suomen Afganistanin suhteen asettamat tavoitteet vakauteen, rauhaan ja ihmisoikeuksiin liittyen näyttäytyivät toiminnan ensisijaisena perusteena. Primaariaineistomme analyysin mukaan nämä eivät kuitenkaan toimineet yhtä ensisijaisena perusteena päätöksenteolle Afganistanin osallistumisen ja toimien kehityksen suhteen läpi aikakauden kuin identifioimamme Suomi kumppanina -kehys: haastateltavista 33 prosenttia nimesi Suomi hyvän tekijänä -kehukseen sopivia tavoitteita ensisijaisina toiminnan perusteina.²⁹⁶

Suomi hyvän tekijänä -kehysten kohdalla on tärkeä erottaa yhtäältä sen merkitys Suomen toiminnan oikeuttajana ja perusteluna ja toisaalta merkitykset ja vaikutus Suomen todellisiin toimiin. Näistä edellinen pysyi vahvasti läsnä läpi tarkasteltavan aikakauden: aina etsikkoajasta lähtien lopun alkuun asti Suomen osallistumista Afganistanin kansainväliseen interventioon perusteltiin Afganistanin vakauttamiseen ja yhteiskunnallisen tilanteen parantamiseen kontribuomisella ja tavoitteella vahvistaa afganistanilaisten hyvinvointia ja kehitysnäkymiä, naisten ja tyttöjen ihmisoikeudet usein erikseen mainittuna.²⁹⁷ Afganistanin interventiota ja Suomen toiminnan lähtökohtia ei perusteltu pelkästään kansainvälisen terrorismin torjumisena - vaikka tämä varsinkin etsikko- ja kalteva pinta-aikoina korostui (2001-2005 ja 2006-2011) -, vaan mukana oli alusta asti vahva retorinen fokus niin sanotun positiivisen rauhan rakentamiseen, eli sellaisen valtion vakauttamiseen, jossa ihmisoikeudet toteutuisivat ja hallinto takaisi hyvinvoinnin.²⁹⁸ Tämä tulee selvästi esiin myös primaariaineistossamme: ”Hyvän hallinnon aikaansaaminen oli Suomelle keskeinen asia.”²⁹⁹ On huomionarvoista, että tämä toiminnan kehystämisen vahvasti vakaan ja hyvän hallinnon rakentamiseen (ennemmin kuin jotakin vastaan taistelemiseen) vaikuttaa olleen Suomen kohdalla erityisen vahva verrattuna joihinkin Suomen verrokkimaihin. Esimerkiksi Norjan

296 62 prosenttia nimesi kansainvälisiin kumppanuussuhteisiin liittyvät tavoitteet ensisijaisina perusteina.

297 Katso esimerkiksi VNS 5/2001; UTP 19/2007; VNS 1/2010. Esimerkiksi presidentti Halonen (2009) totesi Afganistanissa tehtävästä työstä Suomen ja Yhdysvaltojen 90-vuotisia diplomaattisuhteita juhlistavassa tilaisuudessa toukokuussa 2009 näin: ”Suomi on sitoutunut kansainvälisiin ponnistuksiin Afganistanin tilanteen parantamiseksi osallistumalla sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan sekä kehitysrahoitukseen. Teemme niin Afganistanin demokraattisen tulevaisuuden puolesta. Naiset ja tytöt ovat osa tuota tulevaisuutta. Afgaaninaisten ja -tyttöjen ihmisoikeudet ovat akuutti haaste. Käytänteet, jotka loukkaavat heidän oikeuksiaan, eivät ole hyväksyttävää. Naisten tasavertainen pääsy koulutukseen on yhteiskunnan kehityksen kannalta keskeisen tärkeää, ja Suomi on valmis auttamaan myös siinä.” Presidentti Niinistö (2015) nosti eksplisiittisesti esiin Suomen motivaation naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikan puiteissa rauhanturvahuippukokouksessa New Yorkissa syyskuussa 2015 ja linkitti tämän Afganistaniin.

298 Positiivisesta rauhasta katso Galtung 1969.

299 Haastattelu Hoz.

kohdalla terrorismin vastainen sota vaikuttaa korostuneen osallistumisen perusteluna ja keskeisenä tavoitteena enemmän kuin Suomella.³⁰⁰

Huomattavaa on myös se, että tämä hyväntekijäkehys oli Suomen toiminnan oikeutuksena mukana kaikilla osa-alueilla, eikä pelkästään kehitysyhteistyön perusteluissa. Suomen panostus siviilikriisinhallintaan oli luontevaa oikeuttaa hyväntekijäkehyksestä käsin, sillä sen mandaatti ja ylätasen tavoitteet liittyivät suoraan hyvän hallinnon ja oikeusvaltion vahvistamiseen – riippumatta siitä, miten se näihin todellisuudessa vastasi (katso luku 3.3).

Myös sotilaallista osallistumista oikeutettiin paitsi vakauden, myös yleisen hyvän ja esimerkiksi naisten ja lasten oikeuksien mahdollistajana (katso luku 3.2). Kuten yllä nostettiin esiin, etsikkoajan Cimic-painotteinen osallistuminen Isafiin sopi luonteeltaan hyväntekijänä identifioituvan Suomen toimintaan. Varsinkin osa poliittisesta kentästä näki Suomen osallistumisen Cimic-toimintaan hyvin perinteisenä rauhanturvatoimintana, johon liittyy Suomessa vahvoja, romanttisiakin mielikuvia puolueettoman maan pyyteettömästä toiminnasta kaukomailla. Myös PRT-toiminnasta annettiin aluksi kuva perinteisenä rauhanturvatoimintana.³⁰¹

Myöhemmin konfliktin kiihtyessä ja sotilaallisen kriisinhallinnan luonteen muuttuessa taistelutoimintaa sisältäväksi ja turvallisuusjoukkojen kouluttamiseksi, toiminnan oikeutus rakentui kokonaisvaltaisuuden ja erityisesti turvallisuuden ja kehityksen keskinäisriippuvuuden varaan: sotilaallista osallistumista tarvittiin, jotta saavutetut kehitysaskeleet naisten ja tyttöjen aseman ja yleisesti yhteiskunnan kehityksen suhteen voitaisiin säilyttää. Haastatteluistamme nousi esiin, että esimerkiksi tyttöjen koulutustilanteen parantaminen oli motivaation ja oikeutuksen lähde myös yksilötasolla sotilaallisessa kriisinhallinnassa.³⁰²

Suomi hyväntekijänä –kehys näkyi myös siinä, miten Suomi rakensi profiliaan ja osallistumistaan osana kansainvälistä interventiota. Primaariaineistostamme nousee kahden päätoimijuuskehysten suhteen kaksiportainen kuva: Suomen toiminta vastasi ensisijaisesti kansainvälisten kumppaniemme interventio päätöksiin ja haluun osoittaa tukea ja sitoutuneisuutta näitä kohtaan; tämän asettamissa rajoissa Suomi pyrki profiloitumaan (luotettavana kumppanina) etenkin oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien sekä laajan turvallisuuden puolesta toimijana.

Kenties selkeimmin Suomi hyväntekijänä –kehys oli näkyvissä Suomen retorisisina painotuksina kansainvälisellä agendalla ja sinne nostettavissa teemoissa, etenkin naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien painottamisena.

300 Katso The Norwegian Commission on Afghanistan. 2016.

301 Katso esimerkiksi täysistunnon pöytäkirja 159/2001; UTP 40/2005, 5 alaosa.

302 Esimerkiksi haastattelu H48.

Vaikka jotkut haastateltavat pitivätkin naisten ja tyttöjen asioiden korostamista lähinnä retorisena oikeutuksena Suomen osallistumiselle erityisesti sotilaalliseen toimintaan, aineistomme puoltaa yleisesti käsitystä siitä, että Suomi piti systemaattisesti esillä ihmisoikeusnäkökulmaa kansainvälisellä tasolla.

Sekä suomalaiset että kumppaneiden kanssa käydyt keskustelut tuovat esiin Suomen suhteellisen aktiivisuuden naisten ja tyttöjen oikeuksien painottamisesta interventiotöiden agendalla. Moni näki myös Suomen aidosti profiloituneen tässä: ”*Kun puhuttiin naisista ja rauhasta, oltiin melkeinpä ainut toimija siellä ja saatiin näkyvyyttä [...] Meillä oli vahva profiili naisten tasa-arvoasioissa.*”³⁰³

Erityisesti Nordic plus viiteryhmä koettiin Suomelle luontevana ja intervention aikana institutionalisoituneena koordinaatio- ja vaikutusväylänä, joka tuki profiloitumista ja tarjosi myös keskeisen väylän vaikuttamisessa kansainvälisen intervention agendaan.³⁰⁴ Naisten tasa-arvon ja ihmisoikeuksien retorisen painotuksen nähdään olleen tärkeää muttei helppoa, koska kansainvälisen intervention tasolla nämä teemat koettiin yleisesti alisteiseksi kovan turvallisuuden teemoille ja esimerkiksi lisääntymisterveysasiat olivat hankalia myös joillekin keskeisille kumppanimaille, kuten Yhdysvalloille.

Hyväntekijyyshyönteisen vaikutus on havaittavissa myös Suomen konkreettisen toiminnan suurissa linjoissa, eritoten siviilijohtoisien kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan suhteellisen suurina ja kasvavina taloudellisina panostuksina sotilaallisen osallistumisen rinnalla (alaluvut 3.3.2, 3.4.2).

Suomen kehitysyhteistyötuen painopisteet oikeusvaltion, koulutuksen ja elinkeinojen suhteen ja läpileikkaavat teemat ihmisoikeuksiin liittyen ilmensivät hyväntekijäkehystä. Myös yksittäiset tuen kohteet ja niiden merkityksen korostaminen ovat ymmärrettävissä Suomi hyväntekijänä -kehyksestä käsin. Tällaisia ovat etenkin lisääntymisterveyteen keskittyneen *Marie Stopes Internationalin* tukeminen, Suomen suhteellisen suuri rooli Afganistanin ihmisoikeuskomission rahoituksessa ja Eupolin siviilikriisinhallintaoperaation yhteydessä luotu poliisi-syyttäjyhteistyöhanke. Nämä korostuivat Suomen toiminnan ja toimijuuden kuvauksissa primaariaineistossamme suhteellisen paljon. Koska Suomi halusi edistää vakaata ja hyvää yhteiskuntaa, oli loogista, että Suomi halusi tukea yhteiskunnan osa-alueita laajasti ja korostaa kokonaisvaltaisuutta.

303 Haastattelu H23.

304 Toisaalta tässäkin viiteryhmässä tunnustetaan eroja painotuksissa: esimerkiksi Tanska, jonka osallistuminen rakentui huomattavasti merkittävämpänä sotilaallisesti ja myös siitä koituneiden tappioiden tasolla, ei nähtävästi korostanut gender-asioita yhtä selvästi. Haastattelu kokeneen diplomaatin kanssa, H6.

Samanaikaisesti Suomi hyväntekijänä -kehityksen voi nähdä toimineen ainakin osittaisena esteenä voimakkaammalle sotilaalliselle osallistumiselle. Vaikka sotilaallinen osallistuminen olikin keskeistä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisista kumppanuustavoitteista käsin, vahvasti sotilaspainotteinen osallistuminen ei olisi sopinut Suomen hyväntekijäkehukseen, ja se olisi ollut poliittisesti vaikea hyväksyä varsinkin tämän kehityksen omaksuneille toimijoille. Etenkään kotimaiselle yleisölle ei haluttu näyttäytyä sodan osapuolena tai kapinallisia vastaan taisteleviin joukkoihin kuuluvana, vaan turvallista yhteiskuntaa rakentavana toimijana.³⁰⁵

Tämän jännitteen seurauksena syntyi nähdäksemme kompromissi, jossa sotilaallista osallistumista jatkettiin etenkin kumppanuussuhteisiin perustuen ja operaatioiden tarpeisiin mahdollisimman hyvin vastaten, mutta kuitenkin niin, että osallistumisen tasoa rajoitti Suomi hyväntekijänä -kehys, ja osallistuminen oikeutettiin lähtökohtaisesti tästä kehuksesta käsin (alaluku 3.2.3). Sotilaspuolen haastatteluissa huomautettiin, ettei poliittisesti asetettu sotilaiden enimmäismäärä vastannut puolustusvoimien arvioita kentällä tehtävän suorittamiseen tarvittavasta tasosta. Tuloksena syntyi tilanne, jossa sotilaalliseen osallistumiseen ei investoitu aina sotilaallisesta näkökulmasta tarpeeksi, mutta kuitenkin niin, että osallistuminen täyttyi.

Osallistumistasoihin vaikuttamisen lisäksi Suomi hyväntekijänä -kehityksen voi nähdä muokanneen osallistumisen luonnetta - ja ainakin sen kuvausta. Cimic-osallistumista yleisemminkin Suomen sotilaallisen osallistuminen pysyi moniin muihin Isaf-kumppaneihin verrattuna mallillisena myös toimintamuodoiltaan.

Primaariaineistostamme nousee esiin myös, että Suomen toimijat nähtiin laadultaan erityisen hyvinä ja hyvätapaisina ja selvästi erilaisina kuin esimerkiksi Yhdysvaltojen toiminta: Suomen toiminnan korostetaan sekä kuvainnollisesti että konkreettisesti lähteneen ”*siltojen rakentamisesta*” ja paikallisia kunnioittavasta asenteesta.³⁰⁶ Suomen sotilaiden korostetaan kohdanneen kyläläiset eri tavalla, varsinkin etsikkoaikana (2001–2005): ”*Siellähän oli, voitte kuvitella, kun yhdysvaltalainen komentaja, ei ne uskaltanut mennä mihinkään, sitten suomalaiset tulee ilman kypärää, niin me vietiin heitä kyläpäällikön puheille, ne oli ihmeissään et miten tämä on mahdollista. Siitä tuli hyvää palautetta*”.³⁰⁷ Suomen ja suomalaisten toiminnan laadukkuus tunnistettiin myös siviilijohtoisilla osa-alueilla - Suomen tapaa tehdä arvostettiin kansainvälisesti.³⁰⁸

305 Aiheesta aiemmin kirjoittanut esimerkiksi Saloniemi-Pasternak 2010b.

306 Haastattelu H35.

307 Haastattelu H48.

308 Haastattelu H22.

Suomen yhteistyöhaluisuus ja vastuuntuntoisuus kansainvälisessä interventiossa, joka yhtäältä nähdään paikoin kääntyneen kritiikittömyydeksikin, nähdään toisaalta positiivisena, Suomen hyväntekijyyttä osoittavana aspektina: Suomi oli kuin työhevonen, joka ei mukissut tai kyseenalaistanut, vaan teki työnsä laadukkaasti.

Vaikka Suomi hyväntekijänä -kehys näkyi suurten linjojen ja retoriikan tasolla, sen uskottavuudesta ja keskeisyydestä Suomen toiminnan ohjaajana nousee myös monia kysymysmerkkejä. Ensinnäkin näyttö siitä, miten Suomen retoriset painotukset ihmisoikeuksien (ja naisten ja tyttöjen) suhteen konkretisoituivat toiminnassa ja resurssien kohdentamisessa, on epäselvää. Suurin osa Suomen tuesta Afganistanille maksettiin monenkeskisten rahoituskanavien kautta ja käytettiin valtionhallinnon kapasiteettien tekniseen vahvistamiseen (katso alaluku 3.4.2). Tätä toimintamuotoa oikeutettiin sen koordinaatio- ja kapasiteettihyödyillä verrattuna Suomen tekemiseen yksinään, ja sen taustalla oli myös logiikka valtion auttamisesta kansalaisten auttamiseksi.

Niin primaariaineistossamme kuin Suomen tukea arvioinneissa evaluaatioissa nostettiin kuitenkin esiin kansalaisyhteiskunnan suhteellinen näkymättömyys Suomen toiminnan kohdentumisessa.³⁰⁹ Eräs kehitys yhteistyön asiantuntija kiteytti ajatuksensa näin: ”*Mutta samalla maassa, jossa korruptiota yritetään vähentää ja vastuuta kasvattaa, niin olisi hyvin tärkeää, että päästäisiin vahvistamaan kansalaisyhteiskuntaa ja sitä heidän ja eliitin välistä dialogia, jotta voidaan käydä ei-aseellista dialogia. Tämä jäi hyvin heikoksi. Suomen PYM-rahast, joita oltiin voitu käyttää, niin oltiin poistettu jo kauan ennen minun aikaa. Se on yksi haaste näissä ympäristöissä, jossa turvaudutaan isoihin rahastoihin. Huomattavasti enemmän olisi pitänyt tukea kansalaisyhteiskuntaa kuin hallintoa.*”³¹⁰ Toisaalta juuri pienimuotoisiin PYM-hankkeisiin liitettiin haasteita niiden tehokkuuteen ja korruptioriskeihin liittyen (katso alaluku 3.4.2).

Ulkopoliittiset paineet vaikuttivat myös avun kohdentamiseen ja Suomen painopisteiden sovittamiseen käytännössä. Lopulta on epävarmaa, kuinka merkittävä osa Suomen tuesta tavoitti esimerkiksi retoriikassa korostettuja naisia ja tyttöjä. Itsenäisten tähän keskittyneiden evaluaatioiden puute tekee tarkastelun vaikeaksi, mutta esimerkiksi OECD:n lanseeraamaa tuen sukupuolisensitiivisyyden ja tasa-arvon mittaristoa katsoamalla kuva Suomen naisten ja tyttöjen tilanteet erityisesti huomioivista tukikohteista on kaksijakoinen: tasa-arvo-kysymykset jollakin tasolla huomioineiden kohteiden osuus kasvoi intervention aikana erityisesti

309 Bennett 2014.

310 Haastattelu H21.

siirtymäaikakaudesta eteenpäin, mutta toisaalta erityisesti sukupuolten väliseen tasa-arvoon keskittyneiden tuen kohteiden osuus pysyi varsin vaatimattomana.³¹¹ Itse mittariston uskottavuutta laskee havaittu epäsymmetria temaattisuus sen käytössä.³¹² Epätasaisuus Suomen toimien tasa-arvo- ja ihmisoikeuspainotusten seuraamisessa on sellaisenaan merkityksellistä ottaen huomioon Suomen retorisen painotuksen näihin.

Toisaalta myöskään siitä ei ole vahvoja viitteitä, että Suomi olisi pitänyt erityisen suurta ääntä esimerkiksi kansainvälisten joukkojen aiheuttamista siviiliuhreista, jotka koskettivat suoraan ja vaikuttivat erittäin vahingollisesti myös naisiin ja tyttöihin.³¹³ Suomessa otettiin kyllä esiin rauhanrakentamisen keskeisyys jo intervention ensimmäisellä puoliskolla, ja rauhan aikaansaamisen tärkeyttä kehitykselle korostettiin erityisesti 2010-luvun toisella puoliskolla.³¹⁴

Tässäkin teemassa kuitenkin koettiin, että Yhdysvallat vei muita toimijoita, ja vaikutusmahdollisuudet olivat pieniä: koettiin, että rauhanvälityksestä oli turha puhua tilanteessa, jossa tähän haluton johtovaltio dominoi agenda. Yksi haastateltava vertasi tilannetta Vietnamin sotaan ja rauhanvälityksen aloitteiden mahdottomuuteen tällaisessa kontekstissa.³¹⁵ Toisaalta diplomaattipuolella tuotiin myös esiin ajatus, että Suomi olisi voinut panostaa enemmän eri toimijoiden välisiin fasilitointitehtäviin.³¹⁶

Yleisemmin, kuten Suomi kumppanina -luvussa on yllä tuotu esiin, kokemukset vaatimattomasta vaikuttamisesta kansainvälisen intervention sisällä kielivät Suomi hyväntekijänä -kehyksen rajallisuudesta. Yhtäältä Suomen merkittävää taloudellista tukea vaikuttaa ajaneen halu päästä päättäviin pöytiin, joissa vaikuttamiseen olisi mahdollisuus, mutta toisaalta tästä ei tunnusteta seuranneen maksimaalista pyrkimystä vaikuttaa.

Haastateltavat kokivat esimerkiksi, että siviilipuolella vaikuttamiseen ei investoitu tarpeeksi asiantuntemusta ja henkilöresursseja. Yksi diplomaatti viittasi dilemmaan ja sen taustoihin näin: *”Jos me oltais haluttu oikeasti vaikuttaa, olisi pitänyt olla diplomaattipuolella, poliittisella puolella enemmän ihmisiä ja selkeät tavoitteet Helsingistä. Se puuttui. Ehkä se oli tiettyä turhautumista, mutta mä koin, että se oli sellainen*

311 Kuusi 2022. Suomen 2006–2020 Afganistanin kehitysyhteistyötuesta, jonka osalta OECD:n mittaristoa on käytetty, vain 18 prosenttia on määritelty suoraan sukupuolten tasa-arvoa edistäviksi hankkeiksi. 34 prosenttia hankkeista ei sisällä mitään sukupuolten edistämiseen liittyvää ulottuvuutta.

312 Ibid; Taustakeskustelu väitöskirjatutkija Ilona Kuusen kanssa.

313 Arvioita siviiliuhreista: UNAMA 2021; UNAMA 2018; Katso myös Shortland et al. 2017.

314 Esimerkiksi H64; H12. Konkreettisesti Suomen tuesta vain hyvin pieni osa meni eksplisiittisesti kansallisen tai paikallisen tason rauhanrakentamiseen. Intervention toisella puoliskolla Suomi rahoitti muutamia tällaisia hankkeita, esimerkiksi UNAMAN *Salam Support Groupia*, *Crisis Management Initiative* - Martti Ahtisaari Foundationin dialogiprojektia ja *Intermediaten* rauhan- ja sovintoprosessin hanketta. Tämä selvittää ulkoministeriön tiedoista rahoitetuista hankkeista.

315 Haastattelu H64.

316 Haastattelu H05.

postilaatikko. Että oltiin siellä koska oli joukkoja Mazarissa. Että kun annettiin rahaa, meillä oli paikka pöydissä, mutta miten me vaikutaan siihen? Kun oli joku tietty asia, johon haluaisi paneutua, niin ei ollut resursseja.”³¹⁷

Suomen kykyä olla aktiivinen verrattiin esimerkiksi Ruotsiin, jolla oli vahvempi läsnäolo ja henkilöstöresurssit Afganistanissa. Yksi kehitysyhteistyönasiantuntija koki, että vahvemmalla henkilöstöresursoinnilla Suomi olisi voinut esimerkiksi Ruotsin kanssa lobata ajamiaan asioita paremmin: *”Isommalla henkilökunnalla olisi voinut ottaa parempilaituisesti osaa koskien esim. Maailmanpankin tai YK:n ohjelmia. Olisi voinut panostaa enemmän siihen, että jos on jokin Suomelle tärkeä teema, niin voidaan vaikuttaa. Se on sellaista lobbaamista aina alkuun, jos katsotaan, että halutaan korostaa jotakin teemaa, joka on aliedustettu, niin pitää kerätä kansainväliset joukot.”³¹⁸* Vaikuttamisen maksimoimiseen liittyy myös kysymys strategisen tason seuraamisesta ja kiinnostuksesta tähän korkealla virkamiestasolla, johon viitattiin Suomi kumppanina -luvussa. On merkittävää, että tämä strategisen seuraamisen kiinnostuksen puute näkyy läpi osallistumisen osa-alueiden.

Suomen toiminta ei politiikkadokumenttien ulkopuolella myöskään vaikuta kulkeneen kokonaisvaltaisesti kohti Afganistanin tilanteeseen asetettuja tavoitteita. Yleisesti primaariaineistosta nousee käsitys, että kokonaisvaltaisuus kehittyi paperilla, muttei näkynyt systemaattisesti niin sanotusti kentällä. Huolimatta pyrkimyksistä kohdentaa tukea paremmin ja tehdä siitä afganistanilaisten näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaa (katso luku Kalteva pinta, 2005–2006), Suomen toiminnan koetaan säilyneen siiloutuneena ja hajautuneena: *”Tilkkutäkki oli meidän apumme”*, toteaa yksi haastateltava 2010-luvun puoliväliin viitaten.³¹⁹ Toinen intervention loppupuolella Afganistanin kanssa työskennellyt viittasi niin ikään tavoitteiden ylimalkaisuuteen vielä intervention loppuaikoina: *”Mun mielestä meillä oli vähän tavoitteita, liian vähän tavoitteita. [...] Nyt se oli enemmän sitä, että me laitettiin rahaa, oli suurin kehitysyhteistyötä saava maa.”³²⁰*

Suomen kriisinhallintaoppeihin keskittyneessä työpajassa osallistujat korostivat tarvetta erottaa Helsingin hallinnollisen puolen koordinaatio, joka sujui kohtuullisen hyvin, toiminnan kokonaisvaltaisuudesta Afganistanissa. Sitä häittäsi lähtökohtaisesti kansainvälisen intervention strateginen hajanaisuus ja siten Suomen osallistumien toimien eri suuntiin

317 Haastattelu H12.

318 Haastattelu H21.

319 Haastattelu H16.

320 Haastattelu H12.

vieminen. Toisaalta myös Suomen oman toiminnan ja tavoitteiden suhteen tunnistettiin strategisia heikkouksia: ”*Oli suunnitelmallista, mutta pirstaloitunutta siinä mielessä, että ei ollut laadullisia tavoitteita siitä, mitä me halutaan tässä ja tässä ajassa. Vaan ennemminkin, että tehdään näitä ja näitä hankkeita ja katsotaan jatkosta myöhemmin. Puuttui strateginen syväajattelu ja menttiin heikolla tiedolla Afganistanin kulttuurista. Ylätasolla oli liian kapea ymmärrys paljon haastavammasta toimintaympäristöstä.*”³²¹

Haasteita Suomi hyvän tekijänä –toimijuudessa ja sen strategisessa toteuttamisessa aiheutti myös konfliktianalyysin ja ylipäänsä toimien kriittisen tarkastelun puute toiminnan ohjauksessa. Jotta voisi edesauttaa vakauttamista ja jälleenrakentamista, tukitoimien kohteena oleva toimintaympäristö ja interventiotoimien tausta ja luultavat vaikutukset olisi ensin ymmärrettävä.

Haastateltavat eri osa-alueilta nostivat esiin kontekstin ymmärtämätömyyden suurena haasteena niin suomalaisten toiminnan kohdalla kuin yleisemminkin. Suomen toimia eivät systemaattisesti vaikuta ohjanneen analyysit toimintaympäristöstä, konfliktista ja poliittisista dynamiikoista tai kansainvälisen intervention vaikuttavuudesta.³²² Jossain päätöksissä seurattiin tunnistettuja oppeja, esimerkiksi NSP:n tukemista perusteltiin siihen liitettyjen positiivisten arvioiden ja tulosten näkökulmasta. Toisaalta negatiivisilla arvioilla ja yleisellä vakavien epäkohtien tunnistamisella ei näytä olleen samanlaista vaikutusta tukikohteiden pois jättämiseen tai merkittäviin muutoksiin, jos näissä haluttiin ulkopoliittista syistä pysyä mukana. Taitekohtia kuten turvallisuusvastaunsiirtoa tarkasteltaessa korostuu toiminnan perustuminen kansainvälisen intervention ja etenkin Yhdysvaltojen intresseihin ennemminkin kuin konfliktiympäristön tarpeisiin (alaluku 3.2.3). Myös *do no harm* -periaatteen seuraamisen heikkoutta kritisoitiin: esimerkiksi Eupolin naispoliisien koulutushanke koettiin jopa epäeettiseksi siitä syystä, että se asetti koulutetut naiset turvallisuushille alttiiksi ilman asianmukaista riskien minimointia ja turvallisuudesta huolehtimista (alaluku 3.3.2).

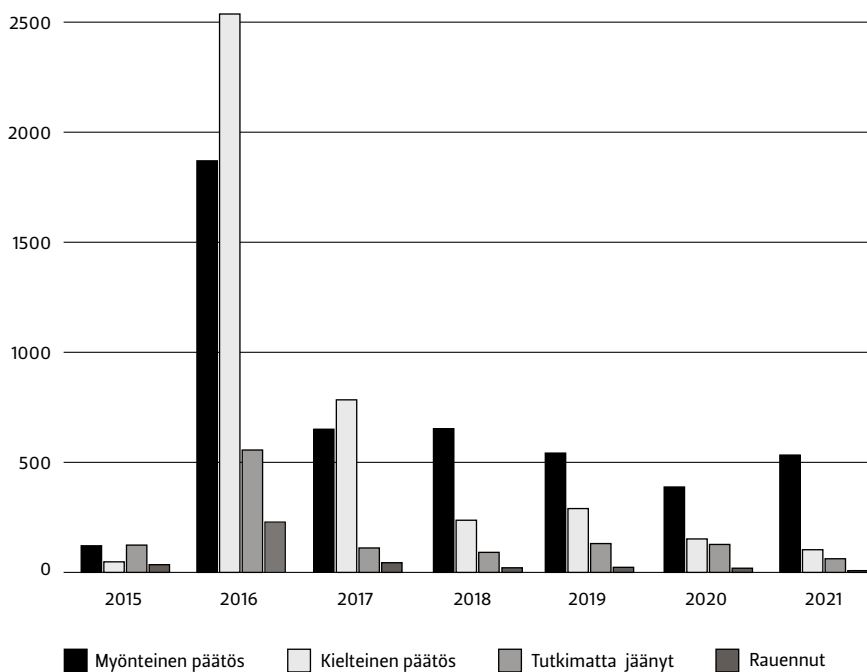
On huomattavaa, että myös sellaiset tahot, jotka näkevät Suomen toiminnan ennen kaikkea Suomi hyvän tekijänä –kehyksen läpi, tunnistavat, ettei toimien edistymistä ja tilanteen kehittymistä seurattu tai analysoitu erityisen hyvin. Erityisen merkillepantavaa on, että vuoden 2002 jälkeen päätökset osallistumisen jatkosta ja muodoista nähdään tehdyn ilman riittävää ja varsinkaan kriittistä keskustelua. Konfliktianalyysiin

321 Haastattelu H27.

322 Tähän liittyen on huomattava, että monenkeskisten hankkeiden, kuten ARTF:n, raportointia seuranneiden näkökulmasta myös näiden monitoroinnissa, jossa Suomi nojasi esimerkiksi maailmanpankin raportointiin, nähtiin selkeitä puutteita kontekstin ymmärtämisessä. Esimerkiksi haastattelu H29.

ja esimerkiksi *do no harm* -periaatteen seuraamiseen perustumisen sijasta toiminnan hyväntekijyys on lähtökohtaisesti varmistettu hyvillä tarkoituserillä: ”Se perustui siihen luottamukseen. Mitään yhtä isoa päätöksentekoprosessia ei ole ollut sen alkuperäisen päätöksen jälkeen [pätöksen osallistua Isafin 2002 alussa], kaikki sen jälkeen on ollut melkein puoliautomaattista jatkoa tähän. Ainoastaan evakuointioperaatio on päätetty erikseen.”³²³

Afganistanista Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden turvapaikkapäätökset 2015–2021



Myönteisiin päätöksiin sisältyvät päätökset turvapaikasta, toissijaisesta suojelusta ja oleskeluluvasta muilla perusteilla. Tutkimatta jääneisiin päätöksiin kuuluu muun muassa Dublin-prosessin myötä muihin maihin käsittelyyn siirretyt ja muissa EU-jäsenmaissa turvapaikan saaneiden päätökset. Vuosina 2010–2014 myönteiset turvapaikkapäätökset (mukaan lukien toissijainen suojelu ja muu oleskelulupa) muodostivat keskimäärin noin 57 prosenttia kaikista päätöksistä.

Kuva 6. Afganistanilaisten turvapaikanhakijoiden turvapaikkapäätökset Suomessa 2015–2021
Lähde: Maahanmuuttovirasto, tilastot 2022

323 Haastattelu H35.

Kuten Suomi kumppanina -kehys, myöskään Suomi hyväntekijänä -kehys ei näin näytä vastanneen tai seuranneen ensisijaisesti afganistanilaisten tarpeita ja intressejä. Afganistanilaisten heikko rooli avun suunnittelussa ja kohdentamisessa tunnistettiin laajasti haastatteluissa ja työpajakeskusteluissa suomalaisten toimissa mukana olleiden ja afganistanilaistaustaisten kanssa.

Huolimatta Afganistanin kansallisten kehitysohjelmien ja muiden interventiota virallisesti ohjanneiden kansallisten dokumenttien aikaansaamisesta, afganistanilaistoimijoiden rooliksi nähdään yleisesti jääneen kansainvälisten toimijoiden agendan myötäileminen (varsinkin etsikko- ja kalteva pinta -aikoihin, 2001–2005 ja 2006–2011) ja kansainvälisten toimijoiden pelin pelaaminen. Afganistanilaispäättäjät ja viranomaiset tarvitsivat ja halusivat tukea, joten avun agenda ja muoto hyväksyttiin, vaikka afganistanilaiset eivät välttämättä pitäneet näitä prioriteetteina.

Moni tuo myös esiin, että suomalaiset olivat yhteyksissä hyvin pieneen ryhmään ”meidän” afganistanilaisviranomaisia ja -vallanpitäjiä, eikä heidän todellisista motivaatioistaan ja ideoistaan esimerkiksi valtionrakenne- ja tasa-arvoisen kansakunnan aikaansaamisesta ole helppoa saada selvää. Tavoiteltujen avun saajien - naisten, tyttöjen, yhteisöjen ja kansalaisten - näkökulma siihen, mitä paikallisesti ja kansallisesti rakennettiin ja miten valtiota pystytettiin, jäi niin valtionhallinnon kuin esimerkiksi Suomen avun suhteen heikoksi. Aineistostamme nousee esiin, että intervention kuluessa paikallisten hyödynsaajien omistajuuden heikkouteen kyllä herättiin, mutta tilannetta oli vaikea enää muuttaa. Varsinkin siirtymäajasta eteenpäin myös Suomen apu bunkkerisoitui yhä enemmän ja tarttumapintaa afganistanilaisten arkeen oli entistä vaikeampi saada (alaluku 3.4.3).

On myös huomionarvoista, että vuodesta 2015 lähtien yksi painopiste Suomen toiminnassa Afganistanin suhteen oli palautus- ja muuttoliikepolitiikka, joka toi vielä yhden prioriteetin, joka ei automaattisesti ollut yhtenevä afganistanilaisten edun kanssa. ”Mä muistutan siitä, että muuttoliikepolitiikka ei ollut vielä missään mukana, kun sinne menin. Se tuli uutena tekijänä silloin 2015. Siitä tuli uusi, jonkinlainen lanka, näiden perinteisten toimijuuksien joukossa. Sen korostamista en unohtaisi.”³²⁴

Käytännössä vuoden 2016 linjaus Afganistanin parantuneesta turvallisuustilanteesta vaikeutti afganistanilaisten turvapaikkahakemusten onnistumista ja maiden välinen sopimus samaiselta vuodelta mahdollisti pakkopalautukset kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden osalta (katso alaluku 2.4). Toista vuosikymmentä Afganistanin vakauden eteen työskennellyt Suomi siis viestitti, että Afganistaniin voi tietyin edellytyksin

turvallisesti palata. Toisenlainen arvio olisi ollut omiaan kyseenalaistamaan koko kansainvälisen intervention suuntaa ja Suomi hyväntekijänä -kehymisen tuottamia onnistumisia. Samaan aikaan laajat alueet Afganistanista olivat todellisuudessa Talibanin hallussa, maassa käytiin sotaa ja iskuja tapahtui jopa Kabulissa, kuten yleiskatsauksemmekin kuvaa. Tämäkin oli tiedossa, ja tilanne johti vuoden 2017 aikana voimakkaaseen palautuslentoihin kohdistuneeseen julkiseen kritiikkiin.³²⁵

Kokonaisuudessaan Suomi hyväntekijänä -kehys on ohjannut panostusta tiettyihin osa-alueisiin ja motivoinut varmasti monien toimijoiden ja yksilöiden toimia. Se ei kuitenkaan hankkeiden ja operaatioiden käytännön toimintasuunnitelmien ja niiden etenemisen tasolla ole näyttäytynt määräävänä tekijänä: *”Meidän tavoitteet eivät olleet monimutkaisia seurattavia. Ne oli, että saadaan vuoden aikana näissä hankkeissa käyttöaste täyteen, että saadaan rahat ja maksumääräykset loppuun.”*³²⁶

Siinä missä Suomi kumppanina -toimijuus nousee vähän esiin virallisissa asiakirjoissa ja toisaalta korostuu voimakkaasti aineistossamme Suomen toiminnan perusteena, Suomi hyväntekijänä -toimijuus on helposti havaittavissa Suomen Afganistan-politiikassa. Käytännön päätöksissä ja toimissa se ei kuitenkaan ole yhtä systemaattisesti läsnä. On merkillepantavaa, että tämä kehys olisi Suomen afganistanilaisten näkökulmasta ollut Suomelle sopivin: Suomen toimijuuden rakentuminen ihmisoikeuksien ja koulutuksen edistämiseen pidetään Suomelle hyvin sopivana, ja Suomen halutaan nähdä keskittyvän näihin.³²⁷

Miten Suomen toiminnan onnistumista Suomi hyväntekijänä -kehuksesta käsin voidaan sitten arvioida? Yleisesti haastateltavamme ja työpajaosallistujamme näkevät, että Afganistanin suhteen asetettuihin tavoitteisiin ei päästy. Moni Afganistanissa tai intervention parissa työskennellyt koki järkytystä, surua ja syyllisyyttäkin intervention lopputulemasta ja korosti sen tärkeyttä, että tästä opitaan jotakin. Kuten edellä on esitetty, monet asiantuntijat ja toimissa mukana olleet myös toivat esiin useita epäonnistumisia Suomen toimissa, esimerkiksi juuri toiminnan kriittiseen seuraamiseen liittyen intervention ulkoapäin ohjautumiseen.

Aineistossa nousee esiin voimakkaasti myös vastuun asettaminen yhtäältä kansainvälisen intervention ja sen johtotoimijoiden harteille ja toisaalta afganistanilaisten ylle. Suomen pienuutta ja siten osanottamattomuutta toimijana korostetaan esimerkiksi suhteessa Yhdysvaltojen strategiisiin virheisiin. On huomionarvoista, että vaikka Suomen toiminnan laatua - sekä kansainvälisenä kumppanina että Afganistanin auttajana - ja

325 Esimerkiksi Hakkarainen et al. 2017 Helsingin Sanomissa; Kesällä 2018 Ulkoministeriön virkamies arvioi Ylen haastattelussa, että ”maasta ei löydy yhtään kolkkaa, joka olisi turvallinen”. Yle 2018.

326 Haastattelu H27.

327 Tämä tuli esiin molemmissa diasporatyöpajoissa.

roolia hyvien asioiden agendalle tuojana painotetaan, samalla koetaan, ettei virheisiin kansainvälisellä tasolla olisi pystytty vaikuttamaan.

Myös afganistanilaispäättäjien ja -toimijoiden vastuuta ja ylipäänsä Afganistanin kulttuurin osuutta epäonnistumisessa painotetaan. Kahdenkymmenen vuoden aikana tunnistetut positiiviset muutokset Afganistanin yhteiskunnassa esimerkiksi tyttöjen koulutuksessa ja naisten aseman paranemisessa kuitenkin linkitetään Suomen toimintaan ja osallistumiseen.³²⁸ Ongelmaksi vaikuttavuuden analyysissä muodostuvat hyvin yleisluontoiset ja esimerkiksi ajallisesti ja exit-strategioiltaan määrittelemättömät tavoitteet: mikä Suomen toimista oli keskeisintä tyttöjen ja naisten tilanteen parantamisessa ja millainen indikaattori naisten ja tyttöjen tämänhetkinen tilanne on tuen ja saavutettujen onnistumisten kestävydestä?

3.1.3 Suomi oppimassa: Yhteistoiminta sotatoimialueella mahdollisuutena kehittää valmiuksia

”Me opimme ymmärtämään, miten Yhdysvallat toimii. Mutta me emme ymmärtäneet miten afganistanilainen yhteiskunta toimii.”³²⁹

Suomi kumppanina ja Suomi hyväntekijänä -kehysten lisäksi Suomen toimintaa Afganistanissa on hyödyllistä tarkastella siihen liitetyn oppimisen ja valmiuksien kehittämisen kautta. Me kutsumme tätä Suomi oppimassa -kehykseksi. Tämä kolmas pääkehys puolsi ja antoi motivaatiota Suomen osallistumisen jatkolle vaikeassa kontekstissa, varsinkin sotilaallisen kriisinhallinnan puolella. Toisaalta Suomi oppimassa -kehys näkyy yleisemmin Afganistan-toimien hyötyjen ja seurausten kuvauksissa kuin toiminnan perusteena. 30 prosenttia haastateltavista nostaa sen toiminnan tavoitteena esiin, ja ainoastaan yksittäiset haastateltavat nimeävät sen ensisijaiseksi perusteeksi.³³⁰ Oppimisen merkitys toiminnan ohjaukselle kasvoi intervention laajentuessa kaltevan pinnan ja siirtymäajan aikana, kun tilanne Afganistanissa kävi yhä vaativammaksi. Toisaalta Afganistanista saatavien oppien ei nähdä antaneen samalla tavalla lisäarvoa osallistumiselle enää 2010-luvun puolivälissä jumissa-ajasta eteenpäin. Koettujen oppimishyötyjen tarkastelu paljastaa, että opit painoutuivat tiettyihin osa-alueisiin ja aspekteihin, ja oppeja käytettiin vaihtelevasti.

³²⁸ Ilmiö ei ole uusi: 12 vuotta sitten asenteesta kansainvälisissä kriisinhallintatoimissa kirjoitettiin *Helsingin Sanomien* vieraskynäpalstalla näin: “[o]nnistumiset esitetään omina ansioina, kun taas vaikeudet pannaan paikallisten ongelmien syyksi” (Häikiö 2010).

³²⁹ Haastattelu H32.

³³⁰ Valmiuksien kehittäminen ja oppiminen nousevat tavoitteina erityisesti sotilaallisella puolella. Katso alaluku 3.2.1.

Afganistan oli Suomelle kansainvälisen intervention lähtötilanteessa ympäristö, jossa voitiin soveltaa aiemmin opittua. Suomi oli kerryttänyt Cimic-kokemusta Balkanilla, ja Cimic-toiminta koettiin sopivaksi Afganistanin väliaikaishallinnon tukitehtäviin Suomen rooliksi. Ajattelu Afganistanista konfliktin jälkeisenä maana, jossa rauhanturvaamisen lisäksi YK-johdoisesti tuettaisiin kehitystä yhteiskunnan jaloille pääsemiseksi ei sekään ollut vierasta Suomen ulkopoliitikalle. Kuten yksi haastateltava totesi kuvaillessaan alkuperäisiä motivaatioita, ”[yhtenä syynä Suomen osallistumiseen oli] sitten yleisesti se, että se oli niin selkeä kokonaisuus, että siihen oli helppo mennä mukaan”.³³¹

Kun Afganistanin konflikti ja kansainvälinen interventio muuttivat etenkin kaltevan pinnan aikana, Afganistanista tuli yhä vaativampi ympäristö Suomelle, mutta samalla toimimisesta siellä koettiin saatavan paitsi poliittista kumppanuutta myös yhteistoimintakyvyiksiin, eri kumppaneiden toimintatapoihin ja operatiivisiin taitoihin liittyviä oppeja.

Sotilaallisella puolella Afganistanin hyödyllisyys kriisinhallinnassa ja puolustusvalmiuksien kehittämisessä tulee esiin niin virallisessa retoriikassa kuin primaariaineistossamme, joskin hieman eri painotuksin. Julkisissa lausunnoissa ja asiakirjoissa valmiuksien rakentuminen ja kriisinhallinnan hyödyllisyys Suomen puolustuskyvyille nostettiin esiin nousujohteisesti intervention kuluessa ja muuttuessa haasteellisemmaksi.³³² Samaan aikaan valmiuksien kehittyminen esitettiin intervention aikana ennen kaikkea hyötynä eikä ensisijaisena perusteena osallistumiselle. Esimerkiksi ulkoasiainvaliokunta korosti mietinnössään Afganistaniin osallistumisesta vuoden 2007 selonteon yhteydessä sotilaallisen kriisinhallinnan hyötyjä kansalliselle puolustukselle: ”*Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan tukee puolustusvoimien yhteistoimintakyvyn kehittämistä ja kansallisen puolustuksen uskottavuutta. Sotilaalliseen kriisinhallintaan käytetään pääosin samoja voimavaroja, joita on varattu kansalliseen puolustukseen. Sotilaallinen kriisinhallinta ja kansallisen puolustuskyvyn ylläpitäminen ovat puolustusvoimien toisiaan tukevia toimintamuotoja.*”³³³

On merkittävää, että myöhempinä vuosina, varsinkin nyt intervention loputtua, kriisinhallintavalmiuksien kehittyminen on esitetty suoremmin keskeisenä tavoitteena ja perusteena osallistumiselle. Puolustusministeriön laatiman selvityksen mukaan, ”[p]uolustusvoimien osaamisen ja

331 Haastattelu Ho2.

332 Katso esimerkiksi Haglund 2014; Kaikkonen 2020; VNS 3/2018; PLM 2022.

333 UavM 11/2007.

suorituskykyjen kehittäminen kansallisen puolustuksen tarpeet huomioon ottaen”, oli yksi Suomen keskeisistä tavoitteista Afganistanissa.³³⁴

Myös primaariaineistossamme sotilaallisesta kriisinhallinnasta saadut oppimiskokemukset ja kehittyneet valmiudet nähdään osallistumisen hyödyllisinä seurauksina, mutta sen lisäksi niihin viitataan jo intervention aikana toimineen osallistumisen motivaattoreina: ”Yksi syy on selkeästi ollut se, että on haluttu olla yhdessä USA:n kanssa, ja ’Nato compatible’. Olen kysynyt PV:n tyypeiltä, ja niiden mukaan Suomi saavutti näin Nato-tason, jota ei ollut 1990-luvun lopulla. Saatiin meidän puolustusvoimamme ja joukot toimimaan Nato-tasolla. [...] Tätä (motivaatiota) ei tuotu esille silloin niin suoraan, mutta se oli piilotettu tavoite, että pystytään toimimaan uskottavana toimijana kriisinhallinnassa, että Suomi on muiden Nato-maiden mukana, ja saatiin meidän kansallinen puolustusvoimien taso uudelle tasolle siellä.”³³⁵

Erityisesti kaltevan pinnan (2006–2011) ja siirtymäajan (2012–2014) ajanjaksojen nähdään tarjonneen Suomelle uudenlaisen kriisinhallintaympäristön, jonka luonne edellytti rauhanturvaamisosaamisen sijasta sotatilanteessa kriisinhallinnan osaamista. Mittavaan sotilaalliseen operaatioon osallistuminen toi yleisesti kokemusta eri kumppanimaiden toimintatavoista ja opetti esimerkiksi tiedustelutiedonvaihdosta (ja sen tärkeydestä) erilaisten operatiivisten ja taktisten oppien rinnalla (alaluku 3.2.5).

Toisaalta primaariaineistomme pohjalta muodostuu kuva, että sotilaalliselta puolelta saadut yhteensopivuus- ja muut valmiushyödyt olisivat tulleet kerätyiksi jo Isaf-operaation aikana ja että RS-operaatio ei enää tuonut lisäarvoa Suomen osallistumiselle tästä näkökulmasta.

Yksi puolustuspolitiikan ja -hallinnon asiantuntija viittasi RS-operaatioon tästä suhteesta näin: ”Joo kyllä se, varmaan sotilaallisesti ne tavoitteet laski, jos näin voi sanoa. Meillä oli jossakin vaiheessa vaikeuksia saada ihmisiä lähtemään. Reservistä lähti paljon vapaaehtoisia tehtävään, mutta jos vaati erityisosaamista, ei ollut lähtijöitä. Ei sieltä ollut sellaista tuomista. Se toiminta oli todella turhauttavaa, kun se kulttuuri on niin erilainen.”³³⁶

Toisin sanoen jumissa- ja lopun alku -ajanjaksoina hyödylliset opit puolustuskyvyn kehittämiseksi vaikuttavat olleen jo kerätty, mikä asettaa kyseenalaiseksi niihin vetoamisen Suomen osallistumisen puoltajina näinä aikoina. Sitä vastoin RS-operaatioon osallistuminen nähtiin jälleen enemmän kumppanuussuhteiden ja solidaarisuuden värittämänä: ”Varmaan

334 PLM 2022.

335 Haastattelu H06.

336 Haastattelu H44.

joo, sotilaallinen taso oli saavutettu siinä kohtaa, mutta oltiin sitouduttu siihen, joten ajateltiin että pystytään siellä sitten ja tuetaan.”³³⁷

Suomi oppimassa -kehys korostuu etenkin sotilaallisen osallistumisen tavoitteiden ja hyötyjen tarkastelussa, mutta se on hyödyllinen myös muiden osa-alueiden merkitysten tarkastelussa. Etenkin kehitysyhteistyön puolella Afganistan toi eteen uudenlaisen apukontekstin, jossa suurin osa tuesta meni monenkeskisten rahastojen, kuten Maailmanpankin hallinnoiman ARTF:n kautta. Eräs haastateltava totesikin Suomen olleen ”naimisissa Maailmanpankin kanssa”.³³⁸

Oppiminen toimintaan monenkeskisten kanavien ja kansainvälisten toimijoiden suuren määrän värittämissä apuarkkitehtuurissa tunnistetaan Suomelle hyödyllisenä Afganistania laajemmin. Etenkin tiedonvaihto ja koordinaatio muiden Pohjoismaiden kanssa korostuu hyödyllisenä Afganistanissa syventyneenä toimintatapana niin siviili- kuin sotilaspuolellakin. Monenkeskisyyden ja sen hallitsemisen lisäksi Suomen tunnistetaan saaneen Afganistanin kautta oppia hauraisissa maissa toimimisesta: ”Tietysti meille tuli enemmän kokemusta ylipäätään siitä, miten hauraisissa valtioissa toimitaan. [...] meidän pääkumppanimaista kahta lukuun ottamatta kaikki on luisunut haurauden tilaan. Afganistanin tilasta on tullut normi kaikilla mantereilla yhteistyömaissa.”³³⁹

Myös EU:n siviilikriisinhallintaoperaation puolelta katsottuna Suomi oppimassa -kehys on relevantti oman operaation sijoittamisessa toimijoita vilisevään joukkoon. Afganistan tunnistetaan EU:n siviilikriisinhallinnan prosessien ja instituutioiden kehittymisen kannalta keskeiseksi oppimaispaikaksi myös ajankohdaltaan.³⁴⁰

Suomi oppimassa -kehyksen näkökulmasta erityisen mielenkiintoinen kysymys on tietysti, miten kertynyttä kokemusta, oppimista ja valmiuksia on Afganistanin pohjalta hyödynnetty ja miten onnistuneena osallistumista voi tästä näkökulmasta pitää. Sotilaallisen kriisinhallinnan puolella primaariaineistossa vallitsee ajatus, että poliittisten kumppanuushyötyjen lisäksi käytännön yhteistoimintakyvyn kehittyminen Afganistanissa tekee nyt Nato-jäsenyystiestämme helpomman. Natoa laajemmin Afganistanin kokemusten koetaan antaneen vauhtia puolustukselliseen yhteistyöhön ja harjoitteluun kumppaneiden, erityisesti Ruotsin kanssa (alaluku 3.2.5).

Toisaalta operatiivisten ja taktisten hyötyjen arvosta on varsinkin aiemmin ollut myös aprikointia. Yksi haastateltava viittasi eriäviin näkökulmiin aiheeseen siirtymäaikana ja tiivistää samalla primaariaineistosta

337 Haastattelu Ho6.

338 Haastattelu H5.

339 Haastattelu H25.

340 Haastattelu H57.

yleisesti nousevaa ajattelua: ”Näkemykset eroaa firman sisällä, moni sanoo että ei ole hyötyä, että on resurssien tuhlaamista. Olen eri mieltä. Jos nyhrää vaan kaakonkulman hommissa, voi jäädä liian teoreettiseksi. [...] Tosi eri ympäristö tuolla kriisinhallinnassa vs. meidän naapurissa. Oli mielenkiintoista nähdä että näki ruohonjuuritasolla miten tytöt ja pojat tuo leikkikaluja hiekkalaatikolle, ja millaiset esikuntarakenteet on, miten ihmiset toimii oikeissa tilanteissa, miten suurvaltakilpailu näkyy siellä. Pientä taktista oppia voi saada, mutta eihän meidän väkisin tarvii ottaa oppeja sieltä jos ne ei sovellu.”³⁴¹

Erityisesti siviilikriisinhallinnan puolella pohditaan enemmän, miten hyödyllistä operaatioon osallistuminen ja siitä kertyneet kapasiteetit olivat yksilöiden tasolla esimerkiksi urakehityksen suhteen, ja miten hyvin kertynyttä asiantuntemusta osataan Suomessa käyttää jatkossa systeemin tasolla (alaluku 3.3.3). Vaikka koetaan, että mission kautta Suomessa on kovaa kokemusta saaneita poliiseja, niin näiden kokemusten hyödyntämisen osaaminen nähdään kaksijakoisesti: ”En tiedä kuinka paljon sitä osataan ottaa järkevästi huomioon. Aina kun sekondeeraat jonkun, pitäisi jo miettiä minne mennään sen jälkeen, että oppi voitaisiin hyödyntää. Sitähän ei tapahdu. Ei ole löytynyt ratkaisua siihen, miten kotimaassa voidaan hyödyntää se oppi mitä siellä ollaan saatu.”³⁴²

On myös perusteltua kysyä, mitä kansallisten valmiuksien kehittymisen ja oppimismahdollisuuksien korostuminen Suomen Afganistan-toimijudessa on merkinnyt toiminnan tarkoituksenmukaisuudelle ja kokonaisvaltaisuudelle Afganistanin näkökulmasta. Oppiminen ja tarvittavien valmiuksien kertyminen on toki keskeistä toiminnan laadun parantamiselle, mutta kokemusten hakemisen tai kyvykkyyksien rakentamisen korostuminen esimerkiksi resurssien ohjauksessa ei välttämättä tue kriisikontekstin tarpeiden kannalta optimaalista toimijuutta.

Lähtökohtaisesti kansallisen oppimisen tavoite ei perusta toimintaa itse konfliktiin ja sen dynamiikkoihin, vaikkei se välttämättä ole näiden kanssa vastakkainenkaan. Afganistanin kohdalla erityisesti sotilaallinen osallistuminen on nähtävästi ollut ainakin osin harjoittelun ja yhteistoimintakyvykkyyksien tavoitteiden motivoimaa. Miten näiden ohjaama toiminta on kiinnittynyt muihin Suomen ja kansainvälisen interventio toimiin kokonaisvaltaisuuden näkökulmasta, jos tämä ymmärretään samaan strategiseen suuntaan kulkemisena? Kuten tämän raportin neljännessä luvussa ”Opit tulevaisuuteen” tähdenetään, lopulta on kyse eri tavoitteiden välisestä tasapainosta ja prioriteettijärjestyksestä.

341 Haastattelu H49.

342 Haastattelu H56.



2001–2005

ETSIKKOAIKA –

toiveikkuutta ja odottamattomia haasteita

- Osallistumista motivoi solidaarisuus Yhdysvaltoja kohtaan ja halu näyttäytyä luotettavana kumppanina
- Tilanteen ollessa rauhallinen Suomi pystyi toteuttamaan hyväntekeemiseen liittyviä tavoitteitaan esimerkiksi CIMIC-painotuksen kautta
- Kumppanuuden ja hyväntekeemisen tavoitteet sopivat yhteen

2006–2011

KALTEVA PINTA –

kapina yltyy ja jälleenrakennus- sekä kriisinhallintatoimet kiihtyvät

- Konfliktin kiihtyminen teki sotilaallisesta osallistumisesta poliittisesti herkempää, mutta kumppanuussyyt pitivät Suomen mukana
- Valmiuksien kehittyminen haastavissa oloissa alkoi myös puoltaa osallistumista
- Kokonaisuvaltainen lähestymistapa oikeutti monialaisen osallistumisen



2012–2014

SIIRTYMÄAIKA –

vastuu siirtyy hauraassa tilanteessa

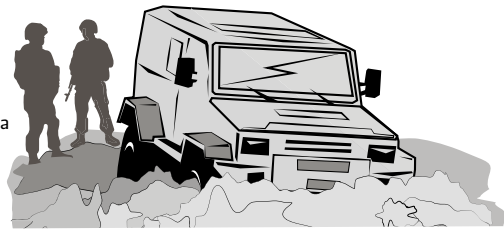
- Kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan merkitystä korostettiin turvallisuusvastuun siirtyessä afganistanilaisturvallisuusjoukoille
- Osallistumisen jatko määräytyi kumppanien suunnitelmien mukaan
- Vaativissa olosuhteissa saatiin harjoitusta esimerkiksi yhteistoiminnasta Nato-maiden kanssa

2015–2018

JUMISSA –

Talibanin alueellinen kontrolli vahvistuu, sotilaallisen kriisinhallinnan vetäytyminen lykkääntyy

- Kumppanuussuhteet pitivät mukana monialaisessa toiminnassa
- Sotilaalliset opit oli pitkälti saavutettu
- Osallistumista oli vaikea perustella hyväntekeemisellä, kun Afganistanin tilanne jatkoi heikentymistään



2019–2021

LOPUN ALKUA –

Neuvotteluja ja pahaenteisyyttä

- Solidaarisuus kansainvälisiä kumppaneita kohtaan painottui
- Toimijuuden rajallisuus näkyi vetäytymispäätöksessä
- Evakuointioperaatio nosti oppimisen merkitystä

Kuva 7. Suomen toimijuus Afganistanissa eri ajanjaksoina

Suomi oppimassa -kehuksesta käsin on hyvä lisäksi pohtia, miten hyvin ja mitä oikeastaan opittiin. Yksi laajasti primaariaineistostamme nouseva yleishaaste, jolla on merkitystä myös oppimisen kannalta, on lyhyiden komennusten eli tiheän rotaation vaikutus kontekstin sisäistämiseen ja toiminnan laatuun sen strategisuuden ja kestävyuden kannalta.

Yhdysvaltojen kohdalla tiheän rotaation on arvioitu johtaneen siihen, että pyörä keksittiin uudelleen useita kertoja strategisen toiminnan sijasta. Toisaalta komentajilla ja päälliköillä oli paineita kuvailla edistystä ja tuloksia lyhyiden komennuksiensa aikana, jotta ura Afganistanista eteenpäin kehittyisi oikeaan suuntaan.³⁴³

Suomen kohdalla henkilöstön paikallaolo oli hieman pidempiaikaisempaa kuin joidenkin kumppanien kohdalla, mikä teki vaihtuvuudesta hiukan rauhallisempaa. Silti usea haastateltava mainitsi, että lyhyehköt komennukset myös Suomen osalta hankaloittivat tilanteen ymmärtämistä ja haltuunottoa.³⁴⁴ Afganistanissa työskennelleet eivät myöskään kokeneet, että kotimaahan paluun jälkeen kokemuksia ja oppeja olisi systemaattisesti kerätty niiden hyödyntämiseksi Suomen Afganistan-politiikan kehittämiseksi. Opittu vaikuttaa jääneen siis melko hiljaiseksi tiedoksi tai ainakin sen jako on ollut omista verkostoista ja yhteyksistä riippuvaista.

Tämä liittyy olennaisesti Suomen kykyyn ymmärtää Afganistanin yhteiskunnallista kontekstia ja oppia siitä ajan myötä. On merkittävää, että yksittäisiä haastateltavia laajemmin aineistostamme ei voi tulkita, että Suomi kollektiivisena toimijana olisi systemaattisesti oppinut ymmärtämään Afganistania tai edes keskittynyt tämän ymmärtämiseen intervention aikana. Kuten luvun avannut sitaatti kiteyttää, kaksikymmentä vuotta vaikuttaa opettaneen Suomelle enemmän Yhdysvalloista kuin Afganistanista. On myös merkillepantavaa, että Suomeen on rakentunut viimeisten vuosikymmenten aikana huomattava Afganistan-diaspora, jonka kuuleminen olisi voinut tuoda arvokasta lisäymmärrystä eri näkökulmista kansainvälisen interventioon ja Suomen toimintaan.

Suomi oppimassa -kehukseen, kuten myös kahteen muuhun pääkehukseen, on hyvä liittää eettistäkin pohdintaa. Suomelle arvokkaana oppimiskokemuksena näyttäytyneet operaatiot ovat afganistanilaisille olleet osa monivuosisikymmenistä sota. Sodan aikana myös ne joukot, joiden osana Suomi on toiminut ja joiden toimimisesta on opittu, ovat aiheuttaneet merkittävää kärsimystä siviileille. Kansainvälisen intervention saldon käsitteleminen niin, että arvioinnissa keskitytään kansallisten ja yhteistoimintakykyjen kehittymiseen ilman kriittistä pohdintaa siitä, miten näihin liitettyä priorisointia on edistetty suhteessa niiden kohteena

343 SIGAR 2021a.

344 Tämä nostettiin esiin toiminnan eri osa-alueilla.

olevan yhteiskunnan tarpeisiin, voi perustellusti tuntua epäolennaiselta afganistanilaisten näkökulmasta.

Suomen afganistanilaisten kanssa käydyissä työpajoissa tunnistettiin laajasti afganistanilaisten ja erityisesti päättävän eliitin vastuu kansainvälisesti tuetun hallinnon kaatumisessa. Niissä kuitenkin pohdittiin paljon myös teemoja liittyen kansainvälisten toimijoiden vähäiseen ymmärrykseen Afganistanista sekä kansainvälisten toimijoiden ja afganistanilaisten tarpeiden eroon:

”kv-yhteisöllä ei ollut tietoa yhteiskunnan arkaluonteisista asioista, vaikka geopolitiittista tietämystä ehkä olikin. Projekteja toteutettiin sellaisissa paikoissa, joissa olisi ollut tarve toisenlaisille projekteille. Afganistanin tarpeet eivät siis kohdanneet kv-yhteisön kanssa. Esim. naistenklinikkaa olisi tarvittu, mutta sen sijaan tuotiin projekteja, jotka eivät olleet yhtään välttämättömiä. Sen takia projektit kaatuivat, rahaa meni, mutta ne kaatuivat. Aiheutti epäluottamusta ihmisten keskuudessa.”³⁴⁵

Suomi oppimassa -kehys ei vaikuta olleen intervention kokonaisuutta tarkastellessa keskeisin kehys, mutta se auttoi osallistumisen perustelmissa kansallisista intresseistä käsin. Sen voi myös nähdä lieventäneen pettymystä intervention ristiriitaisiin vaikutuksiin ja epätoivottuun lopputulemaan: Suomi sai Afganistanista paitsi kumppanuussuhteilleen ponnita myös paljon sellaista kokemusta ja oppia, josta on hyötyä.

Toisaalta voi kysyä, missä määrin oppien kartuttamista pitäisi arvostaa ja mitä ei opittu, mitä vielä voitaisiin oppia ja miten toimeenpanna oppeja Afganistanista? Näihin palaamme Opit-luvussa. Nyt siirrymme Suomen osallistumisen päämuotojen tarkempaan analyysiin mitä tulee sotilaalliseen osallistumiseen, siviilikriisinhallintaan ja kehitysyhteistyöhön sekä humanitaariseen apuun.

3.2 SOTILAALLINEN OSALLISTUMINEN

Afganistanin sotilasoperaatioissa (Isaf, RS) ehti palvella 2 466 suomalaista sotilasta, joista 52 oli naisia. Suomen osastosta joukon nimi muuttui ensin Suomalaiseksi rauhanturvajoukoksi ja myöhemmin Suomalaiseksi kriisinhallintajoukoksi Afganistanissa.³⁴⁶ Tässä raportissa suomalaisiin sotilaisiin Afganistanissa viitataan yleisesti Suomen joukkona.

Seuraavassa analyysissä syvennytään Suomen joukon lähettämisen perusteisiin ja sen toimintaa ohjanneisiin tavoitteisiin Afganistanissa ja

³⁴⁵ Diasporatyöpaja toukokuussa 2022.

³⁴⁶ PLM 2022.

pidetään samalla silmällä niiden kehitystä lähes kaksikymmentä vuotta kestäneen osallistumisen aikana. Haastatteluaineistoon perustuen tarkastellaan myös keskeisimpiä Suomen joukon toimintaan liittyviä haasteita ja seurauksia.³⁴⁷

3.2.1 Suomen joukon tavoitteet Afganistanissa

”Oltiin haavoittuvaisia sille väitteelle, että suomalaisia sotilaita lähetetään Afganistaniin pelkän Nato-yhteistyön nimissä. Asian selittämisen kannalta oli helpompi painottaa sitä, mitä Afganistanissa halutaan saada aikaan. Se oli kuitenkin ihan faktajuttu ja kaikki oli varmasti tietoisia siitä, että se Nato-kumppanuus oli siinä takana.”³⁴⁸

Haastatteluaineiston perusteella Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan Afganistanissa asettuu ensisijaisesti osaksi Suomen transatlanttisia suhteita eli edellä kuvattua Suomi kumppanina -tulkin-takehystä.

Lähes kaikki Upin haastattelemat sotilaallisen intervention parissa työskennelleet suomalaiset nostivat kumppanuuksiin liittyvät tavoitteet esille perusteena Suomen osallistumiselle Afganistanin interventioon. Lähes 80 prosenttia heistä ilmaisi kumppanuustavoitteiden olleen ensisijainen peruste Suomen osallistumiselle. Haastatteluiden perusteella päätös osallistumisesta sotilaalliseen interventioon syntyi solidaarisuudesta Yhdysvaltoja kohtaan sen aloittamassa terrorismin vastaisessa sodassa.

Tätä laajoihin haastatteluihin perustuvaa havaintoa vasten on merkilepantavaa, että viralliset asiakirjat eivät korostaneet Yhdysvaltojen tai Nato-suhteen merkitystä ennen RS-operaation alkamista, ja osa Suomen poliittisesta kentästä jopa kielsi transatlanttisten suhteiden merkityksen Suomen toiminnan ohjaajana.³⁴⁹

Haastatteluaineiston perusteella kansainvälisen vastuunkannon ja sotilaallisen kyvykkyuden osoittamisen osana koalitiota uskottiin parantavan

347 Seuraava analyysi perustuu haastatteluihin 12 henkilön kanssa, jotka osallistuivat Isaf- tai RS-operaatioihin Afganistanissa ja kahden henkilön kanssa, jotka työskentelivät Helsingistä käsin Afganistanin sotilaallisen intervention parissa. Lisäksi viitataan haastatteluihin viiden suomalaisen poliitikon ja neljäntoista diplomaatin tai virkahenkilön kanssa, jotka työssään olivat mukana osallistumisen suunnittelussa, seurannassa tai toimeenpanossa. Lisäksi analyysissä hyödynnetään haastatteluita kansainvälisten ja afganistanilaisten kumppanien kanssa, jotka seurasivat Suomen joukon toimintaa Afganistanissa sekä työpajoja, joita selvitysprosessin aikana järjestettiin.

348 Haastattelu H01.

349 Katso luku 3.1 ”Suomen toiminnan perusteet: Selonteosta todellisuuteen”. 2009 Isaf-operaation vaalitukitoimiin liittyvässä lähetekeskustelussa oppositiossa vaikuttanut entinen ja tuleva ulkoministeri Erkki Tuomioja muun muassa totesi, että ”taistelujoukkoihin osallistuminen ei tietenkään ole mikään Suomen tehtävä. Sanon näin myöskin siksi, että perustelu tälle osallistumiselle ei voi olla mikään Nato-solidaarisuus tai kolmansien osapuolten toivomus, vaan meidän nimenomaan oma perustelumme ja harkintamme siitä, mikä tukee vakautta Afganistanissa” (Eduskunta 2009).

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista asemaa. Osallistumista puolsivat myös kansallisen puolustuksen kehitystarpeet eli tulkinta mahdollisuudesta hankkia sotilaallista harjoitusta ja oppeja osana kansainvälistä interventiota: osallistuminen nähtiin mahdollisuutena kehittää yhteensopivuutta ja harjoitella yhteistoimintaa Nato-maiden kanssa. Lisäksi kriisinhallinta Afganistanissa näyttäytyi tilaisuutena testata käytössä olevia puolustusmateriaaleja ja joukon suorituskykyä.

Puolet haastateltavista nosti sotilaallisten valmiuksien kehittymisen perusteeksi Suomen osallistumiselle sotilaalliseen interventioon Afganistanissa. Lisäksi osa haastateltavista nosti osallistumisen perusteeksi Suomen sisäisen turvallisuuden ja kansainvälisen turvallisuuden edistämisen terrorismia ehkäisemällä.³⁵⁰

Osallistumisen tavoitteet painottuivat vaihtelevasti kahdenkymmenen vuoden aikana. Karkeasti jäsennettynä tulkinta Suomen tavoitteista kumppanina ohjasi ensisijaista osallistumispäätöstä, eli joukon lähettämiseen johtivat ensi sijassa kansainvälisiin suhteisiin liittyvät velvollisuudet.

Operaation muuttuessa sodankäynnin kaltaiseksi osallistumisen jatkumisen perusteena alkoi korostua tulkinta Suomesta oppimassa osana kansainvälistä interventiota: yhteistoiminnan harjoittelu ja kansallisten valmiuksien kehittäminen olivat keskeisiä perusteita ja oikeutuksia Isafissa pysymiselle erityisesti ajanjaksona, jolloin toiminta sisälsi paikallisten turvallisuustoimijoiden operaatioihin osallistumista. Valmiuksia kehittävää kokemusta ja harjoitusta saatiin eniten, kun turvallisuustilanne heikkeni.

Nato-kumppanuus motiivina korostui puolestaan vasta, kun Isafista tuli Nato-operaatio. Kolmantena vaiheena voidaan tunnistaa paluu kumppanuusperustaiseen osallistumiseen: RS-operaatioissa pysymistä määrittivät jälleen lähinnä ulkopoliittiset perusteet, sillä sotilaallista harjoitusta oli saatavissa vähemmän, kun toiminta painottui neuvontaan ja koulutukseen. Toisaalta oma puolustuskyky ja yhteistoimintaa koskevat kehitystavoitteet oli jo pitkälti saavutettu. Samaan aikaan valmiuksien karttuminen jatkui keskeisenä julkisena perusteena osallistumiselle.³⁵¹

Haastatteluaineistossa määrävään asemaan nousevien kumppanuusperusteiden rinnalla Suomi hyvän tekijänä - tulkintakehyksen ei voida sanoa ensisijaisesti motivoineen Suomen päätöstä sotilaiden lähettämisestä Afganistaniin, mutta se on syytä nähdä osallistumista puoltaneena

350 Aiemmassa kirjallisuudessa Suomen osallistumisen perusteista Afganistaniin on esitetty joitakin samansuuntaisia arvioita, joskin eri muotoiluilla ja painotuksilla. Vrt. esimerkiksi Linnell & Salenius-Pasternak 2009: Transatlanttiset suhteet puuttuvana tai vaiettuna Suomen osallistumisen perusteena.

351 Ulkoministeriön muistio Suomen osallistumisesta RS-operaatioon: ”Jatko-osallistuminen vahvistaisi myös Suomen asemaa Naton kumppanimääränsä sekä antaisi puolustusvoimille kansainvälistä esikuntakokemusta vaativasta operaatiosta ja osaamista koulutus- ja neuvonantotoimintaan haastavissa olosuhteissa” (2015: 2).

perusteluna.³⁵² Vastuunkanto Afganistanin vakauttamisesta sopi jatkumoksi Suomen perinteille rauhanturvaamisen saralla, ja narratiivi tästä yhdisti Suomen poliittista kenttää.³⁵³ Kun intervention luonne muuttui kohti rauhaan pakottamista ja sotatoimia, hyväntekijyys-tulkinnalle oli vähän katetta. Myös Cimic jäi vaivihkaa sivuun PRT-malliin siirtymisen myötä.³⁵⁴

Kansainvälisen intervention tavoitteenasettelua ja siten myös Suomen joukon toimintaa Afganistanissa ohjasi ennen kaikkea Yhdysvaltojen Afganistan-politiikka. Intervention yhteisten tavoitteiden raameissa Suomen oli kuitenkin mahdollista muodostaa joitain toimintaa ohjaavia kansallisia painopisteitä ja prioriteetteja, joista tärkeimpänä esimerkkinä on panostus Cimiciin osallistumisen alkaessa.

Suomen prioriteetiksi muodostui myös Afganistanin naisten ja tyttöjen auttaminen, mikä näkyi esimerkiksi uutisoinnissa presidentti Halosen ja komentaja Petraeuksen tapaamisesta Afganistanissa (katso luku 2.2. Kalteva pinta).³⁵⁵ Samalla kun nämä prioriteetit konkreettisesti ohjasivat Suomen toimintaa, haastatteluiden perusteella ne kumpusivat operaatioalueen tarpeiden rinnalla kotimaan politiikan tarpeista: naisten ja tyttöjen ja Cimic-toiminnan korostaminen palvelivat päätöksentekoa pehmentämällä sotilaalliseen osallistumiseen ja Yhdysvallat-suhteeseen liittyviä herkkyyksiä.

Osa haastateltavista katsoi myös, että kokonaisvaltainen lähestymistapa kuvasti Suomen panosta interventioon ja että suomalaista sotilas-siviiliyhteistyötä arvostettiin koalitiassa. Haastateltavien mukaan Cimiciä ei pitäisi kuitenkaan sekoittaa kokonaisvaltaisuuden kanssa, sillä se toimii ennen kaikkea sotilaskomentajan työvälineenä joukon suojaamisessa.

Useat haastateltavat arvioivat kokonaisvaltaisuuden niin Suomen kuin operaationkin toiminnassa jääneen heikolle tasolle ja summittaiseksi. Puute näkyi turvallisuuden ylikorostumisena samalla, kun intervention kokonaisuus jäi toimimattomaksi. Osa haastateltavista hahmotti myös kokonaisvaltaisen lähestymistavan politiikkakäsitteenä, jolla pyrittiin kotimaassa perustelemaan sotilaallisen osallistumisen tarvetta Afganistanissa (katso edellinen luku ”Suomi toimijana” ja alaluku ”Suomi kumppanina” sekä alaluku ”Siviilikriisinhallinta”).

352 Yhdeksän sotilaspuolen haastateltavaa mainitsi hyväntekemisen tai auttamisen perusteena osallistumiselle, mutta vain kolme heistä näki sen ensisijaisena syynä (diplomaatteja ja poliitikkoja ei laskettu lukuun).

353 Katso rauhanturvaamisen perinteistä Salenius-Pasternak & Visuri 2006; Kronlund & Valla 1996.

354 Aiemmassa kirjallisuudessa esimerkiksi Lindholm 2015.

355 Koskinen 2016.

3.2.2 Rauhanturvaamisesta sotatoimiin – Afganistan ja operaatio muuttuvat

”Ei käyty riittävässä määrin keskustelua näistä ja muuttuneesta tilanteesta. Loppuvaiheessa sanottiin suurempaan, että Suomi oli sodassa. Mutta ei silloin intervention aikana oikein tarpeeksi puhuttu.”³⁵⁶

Suomen joukon käyttö Afganistanissa muuttui Afganistanin tilanteen ja erityisesti Yhdysvaltojen johtaman koalition päämäärien mukana. Haastateltavat katsoivat muutosten yleisesti perustuneen vastuunkantoon kansainvälisen intervention yhteisistä päämääristä ja ajoittain haluun ottaa suurempi rooli niiden saavuttamiseksi.

Toisaalta Suomen joukko keskittyi Pohjois-Afganistaniin turvallisuusyistä ja poliittisesta haluttomuudesta riskinottoon rauhattomammilla alueilla. Lisäksi yhteistyö pohjoisen alueen johtovaltioon Saksan ja Mazar-e-Sharifin alueellisen jälleenrakennustiimin johtovaltioon Ruotsin kanssa nähtiin poliittisesti ja sotilaallisesti tarkoituksenmukaisena.

Afganistanin vaikea ja jatkuvasti heikkenevä turvallisuustilanne vaikutti keskeisesti intervention kulkuun. Etsikkoajan alkuvuosina 2000-luvun alussa uskottiin, että turvallisuustilanne jatkaa kohentumista, mutta Talibanin nostaessa päätään vuosikymmenen puolivälissä kansainvälisistä joukoista tuli yhä useammin hyökkäysten kohde. Yhteenottojen lisääntyessä myös afganistanilaisten uhrien määrä kasvoi ja ilmapiiri kääntyi kansainvälisiä joukkoja vastaan. Suomen joukon kannalta käännekohta oli ensimmäisen suomalaisen sotilaan kaatuminen vuonna 2007.

Sodankaltaiset olosuhteet ja sotatoimet alkoivat määrittää koalition toimintaa erityisesti rauhattomimmissa maakunnissa vuosikymmenen viimeisinä vuosina. Suomen toiminta-alueella Mazar-e-Sarifissa tilanne oli silloin vielä suhteellisen rauhallinen, mutta myös Suomen joukon koulutuksessa valmistauduttiin siihen, että se joutuu enenevässä määrin iskujen kohteeksi. Haastateltavien mukaan Suomen joukon ohjeena oli ollut, että tuleen ei vastata, mutta turvallisuustilanteen kehittyessä periaatteesta luovuttiin. 2010-luvun alussa Suomen joukko oli jatkuvasti mukana taisteluissa.³⁵⁷

Turvallisuustilanteen heikentyessä intervention tuloksellisuus suhteessa turvajärjestelyihin hupeni: omaan suojaan kului entistä enemmän resursseja ja toimintaedellytykset kapenivat. Samalla kansainvälisen joukon yhteys paikalliseen väestöön vähitellen katosi: kun vielä 2010-luvun

³⁵⁶ Haastattelu H35.

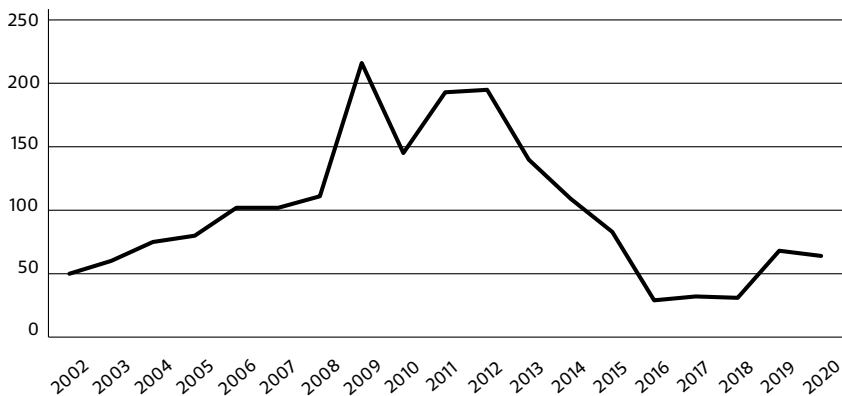
³⁵⁷ Katso luku 2.1 Kalteva pinta 2006–2011.

alussa suomalaiset kävivät maakuntakierroksillaan ostoksilla Samanganin torilla, 2020-luvulle tultaessa kontaktit rajoittuivat tukikohdan henkilökuntaan. Paikalliset toimijat eivät alun pitäenkään juuri tehneet eroa kansainvälisten operaatioiden kuten Yhdysvaltain OEF:n ja Isafin välille, minkä suomalaiset kokivat hankalana paikallisten luottamuksen saavuttamisen kannalta OEF:n aktiivisemmän voimankäytön vuoksi.³⁵⁸

Toimintaympäristön muutosten lisäksi Suomen osallistumiseen heijastuivat poliittiset paineet jatkaa ja kasvattaa osallistumista. Jotkut haastateltavat katsoivat, että kansallisella päätöksenteolla oli ajoittain haasteita pysyä kontrollissa ja ajan tasalla Suomen joukon käytöstä, esimerkiksi kun tarve vaalivahvistusjoukon läsnäololle venyikin. Haastateltavien näkemykset erosivat hieman siinä, kuinka strategisesti Suomi kehitti osallistumistaan, ja olisiko esimerkiksi PRT-mallin mahdollisuuksia kansallisen roolin kasvattamiseksi voitu paremmin hyödyntää. Suomen omasta PRT:stä keskusteltiin: puolustushallinnossa oli hanketta kohtaan kiinnostusta, mutta se ei kuitenkaan saanut laajempaa kannatusta.³⁵⁹

Suomen joukon ja Helsingin välillä yhteistyötä tilannekuvan rakentamisessa ja osallistumisen suunnittelussa pidettiin toimivana: niin päätökset voimankäytön periaatteiden muutoksista kuin turvallisuustilanteen muuttumiseen liittyvät materiaalipäivityksetkin sujuivat jouhevasti.

Suomalaisten sotilaiden maksimivahvuus Afganistanissa 2002–2020



Kuva 8. Suomalaisten sotilaiden maksimivahvuus vuosittain Afganistanissa 2002–2020

Lähde: Puolustusministeriö 2022

358 Aiemmassa kirjallisuudessa aiheesta esimerkiksi Pyykönen 2008, 120–122.

359 Katso myös VNS 2/2007 ja UaVL 1/2008.

Haastateltavat kuvasivat yhteistyötä myös Helsingissä viranomais-toimijoiden kesken pääosin toimivaksi. Suurin erimielisyys liittyi joukon vahvuuteen: sotilaallisesta näkökulmasta suurempi joukko olisi parantanut joukon suojaa, mutta joukon vahvuuden poliittiseksi haamurajaksi muodostui suurimmaksi osaksi ajasta 200 sotilasta. Yhden haastateltavan mukaan toisessa hetkessä puolustusministeriön näkökulmasta jääkäri-joukkokokoonpanon joukkokoko palveli käyttötarkoitustaan, kun taas ulkoministeriö olisi nähnyt poliittisia syitä joukon koon kasvattamiseen.³⁶⁰ Joidenkin haastatteluiden mukaan suurempi määrällinen panostus olisi edistänyt esikuntapaikkojen saamista ja siten Suomen vaikuttavuutta operaatiossa.

Turvallisuustilanteen heikkeneminen ja operaation luonteen muuttuminen muodostuivat Suomessa poliittisesti herkäksi aiheeksi. Vuonna 2009 Ulkopoliittisen instituutin tutkija Charly Salenius-Pasternakin vieraskynäkirjoitus *Helsingin Sanomissa* otsikolla ”Suomi on paraikaa sotaa käyvä maa”³⁶¹ herätti kiivasta keskustelua: se ei vastannut aiemmin julkisuudessa ollutta kuvaa Suomen osallistumisesta Afganistanin interventioon. Puolustusministeriöstä kirjoituksen kommentoitiin olevan vailla todellisuuspohjaa, ja Suomen korostettiin osallistuvan Afganistanissa YK:n valtuuttamaan rauhanturvaoperaatioon.³⁶²

Samalla kun osallistumisen perustelu näihin Suomi hyväntekijänä -raamin tavoitteisiin vedoten muuttui haastavammaksi, julkisesti vähemmän korostetuista kumppanuussyistä johtuen vetäytyminen ei näyttäytynyt kuitenkaan aitona vaihtoehtona. Suomen joukon komentajana työskennelleen haastateltavan mukaan sodankaltaisista olosuhteista raportoitii niukasti eikä taisteluista korostettu poliittiseen ohjaukseen perustuen, ja toisen haastateltavan kuvaus tuki tätä kertomusta.³⁶³

3.2.3 Keskeisimmät haasteet ja arvioita epäonnistumisen syistä

*”Kehitettiin paikallista kykyä niin että vuonna 2014 lopussa julistettiin, että sitä oli kehitetty, mutta se ei ollut totuus. Poliittinen tarkoituksenmukaisuus ajoi operaatiota, ei se mitä kentällä tapahtui.”*³⁶⁴

360 Haastattelu H32.

361 Salenius-Pasternak 2009; katso myös argumenttia selventävä julkaisu Salenius-Pasternak 2010b.

362 MTV 2009.

363 Vertaa esimerkiksi Salenius Pasternak (2010b, 16) huomioi, että Ruotsin puolustusvoimat viestii avoimesti aseellisista yhteenotoista, kuten raskaammasta tulenkäytöstä ja (ruotsalaisten ja suomalaisten) osallistumisesta operaatioihin, joissa vallataan takaisin alueita Afganistanissa.

364 Haastattelu H43.

Operaatioon paikan päällä tai Helsingistä käsin osallistuneiden haastatteluvien mukaan sotilasintervention vaikuttavuutta Afganistanissa häiritsti ennen kaikkea pitkäjänteisen ja laaja-alaisen strategian puuttuminen. Taktisella tasolla toiminnan suunnittelu oli toimivaa, mutta koko sotilasintervention mittakaavassa se ei perustunut riittävään analyysiin siitä, kuinka toiminnan avulla päästään tavoitteisiin.

Intervention kehitys heijasteli vain osittain toimintaympäristön muutoksia: suuren mittakaavan strategiset muutokset perustuivat haastatteluvien mukaan useammin ”kotirintaman” kuin Afganistanin tapahtumiin. Esimerkiksi turvallisuusvastuun siirron ajoitus perustui Yhdysvaltojen, ei Afganistanin tilanteeseen, ja Isafista siirryttiin RS-operaatioon ennen kuin Isafin tavoitteet tosiasiaassa saavutettiin.³⁶⁵

Haastatteluvien mukaan strategisen suunnittelun puute ilmeni esimerkiksi siten, että suuren mittakaavan tavoitteisiin pyrittiin liian lyhyellä aikajänteellä. Toiminta oli lyhytjänteistä myös siten, että Afganistanin turvallisuussektorin funktioiden puutteisiin herättiin vasta, kun niille tuli tarvetta, esimerkiksi vaalien yhteydessä. Useat sotilasintervention parissa työskennelleistä haastateltavista arvioivat, että interventiosuunnitelman keskeinen puute oli se, ettei legitimiin ja hyvän hallinnon kehittämiseen turvallisuussektorin taustalle kiinnitetty riittävästi huomiota. Toisaalta tutkimusryhmän käymissä taustakeskusteluissa nousi esiin, että yksi intervention haasteista oli juuri valtiorakentamisen kaltaisten laajojen tavoitteiden liittäminen sotilaiden työnkuvaan, mihin ne eivät sopineet.

Suomen joukon toiminnassa suunnitelman puute näkyi esimerkiksi siten, että Cimic-tiimit suunnittelivat toimintaansa pitkälti ilman ylhäältä tulevaa strategisen tason ohjausta. Useampi haastateltava arvioi, että Cimic-toiminta perustui heikkoon analyysiin hankkeiden kestävydestä, minkä vuoksi paikallisen luottamuksen voittaminen onnistui vaihtelevasti ja lyhytkestoisesti, vaikka tiedonkeruulla ja *Quick Impact* -hankkeilla saatiin aikaan lyhyellä aikavälillä hyviäkin tuloksia.

Haastatteluiden perusteella operaation suunnitelmallisuutta heikensi entisestään se, että edellytykset intervention vaikuttavuuden arviointiin olivat sen aikana heikot, vaikka raportoinnin ja seurannan välineitä oli käytössä paljon ja uusia esiteltiin jatkuvasti. Erityisesti turvallisuustilanteen kehittymisestä raportoitiin systemaattisesti. Joidenkin haastateltavien kokemuksen mukaan raportoituja tietoja ei hyödynnetty tai otettu huomioon operaation suunnittelussa. Hyvien tulosten raportointi oli tärkeää, mikä heikensi raportoinnin totuudenmukaisuutta. Yhden haastateltavan sanoin ”*läpitunkeva epärehellisyys tilannekuvasta, jota*

365 Katso aiemman kirjallisuuden havaintoja suunnitelman ja strategian puuttumisesta luvussa 1.2.1.

välitettiin kotimaahan” oli yksi intervention keskeisimpiä haasteita, joskaan ei vain tai ensisijaisesti Suomea koskien.³⁶⁶

Raportointia tehtiin esimerkiksi raskaaksi koetulla liikennevalomallilla, mutta haastateltavien mukaan kysymyksiin vastattiin sattumanvaraisesti, koska ne eivät olleet kontekstiin sopivia. Mallin tuottamat raportit eivät kuvanneet Afganistanin todellisuutta. Kansainvälisen toiminnan painopisteen siirryttyä neuvonantorooliin arviointia hankaloitti nojautuminen afganistanilaisten omaan raportointiin operaatioista, joissa ei oltu enää mukana.

Haastateltavat nostivat esiin myös kehityksen ylikorostamisen kierteen tilannekuvan rakentumisessa, mikä johti siihen, ettei romahdusta osattu ennakoida. Suomen osallistumisen seuranta kulminoitui selonteissa eduskunnalle. Haastateltavien mukaan haasteena oli, että positiivisten tulosten raportoinnille oli kova kysyntä, mutta esimerkiksi puolivuotisraportteihin oli harvoin merkittävää kehitystä kuvattavana. Operatiivisella tasolla kentältä raportoitiin tarvittaessa Porin prikaatiin, puolustusministeriöön ja maavoimien esikuntaan. Joukon toiminnan seurantaa ja analyysiä tällä tapaa pidettiin tehokkaana.

Kolmantena keskeisenä intervention kompastuskivenä haastatteluaineistosta nousee esiin, että kapasiteettien rakentamisessa, neuvonannossa ja koulutuksessa nojattiin toimintaympäristön kannalta epäsovivaan malliin. Neuvonanto ja koulutus perustuivat pitkälti länsimaiseen eikä afganistanilaiseen käsitykseen turvallisuussektorin toiminnasta, mikä heikensi saavutettavissa olevia tuloksia.

Haastateltavien mukaan myöskään kapasiteettien rakentamista ohjannut keskusvaltakeskeinen lähestymistapa ei sopinut Afganistanin kontekstiin, vaan synnytti asetelman, joka edisti Talibanin valtaannousua myöhemmin.³⁶⁷ Yksittäisten operaatioiden ja hankkeiden tasolla pystyttiin paremmin toimimaan afganistanilaisten osapuolten osoittamien tarpeiden ja näkemysten mukaan.

Oman haasteensa intervention vaikuttavuudelle aiheuttivat kansainvälisen koalition hajanaisuus ja sen yhteistoimintaan ja jatkuvuuteen liittyvät haasteet. PRT:t heijastelivat alueiden johtovaltioden ja osallistujamaiden kansallisia ja hallinnollisia perinteitä. Ennen Isafin siirtymistä Naton alaisuuteen koko operaation johtovaltioon vaihtuminen kuuden kuukauden välein häiritsi toiminnan jatkuvuutta ja ennakoitavuutta. Liittouman maiden yhteistoimintaa heikensivät myös voimankäyttöä ja

³⁶⁶ Haastattelu H38. Aiemmassa kirjallisuudessa kansainvälisten toimien arvioinnin ongelmista Afganistanissa esimerkiksi SIGAR 2021a.

³⁶⁷ Haastatteluaineistosta kumpuava näkemys on linjassa aiemman tutkimuskirjallisuuden kanssa: esimerkiksi Murtazashvili 2022; Giustozzi & Ibrahim 2013. Liasta keskusvaltiokeskeisyydestä käytiin intervention aikaan myös julkista keskustelua Suomessa (katso Väyrynen 2010b).

muuta osallistumista koskevat kansalliset varaumat. Koalition osallistujamaat eivät koordinoineet toimintoja riittävästi keskenään. Koordinaatiota tehtiin jokseenkin taktisella tai tiedonvaihdon tasolla, kun taas strategisen tason koordinaatio jäi puutteelliseksi.

Myös sotilaiden tiheä rotaatio heikensi tilanneanalyysin, kulttuuri-osaamisen, institutionaalisen muistin ja pitkäjänteisen strategian rakentumista. Johtoportaana rotaatio johti toiminnan prioriteettien heittelyyn. Afganistanilaiset kumppanit turhautuivat ja toisaalta pyrkivät hyötymään henkilöstökierrosta. Suomen rotaatiota, jossa vain puolet joukosta vaihtui kerralla, pidettiin toiminnan jatkuvuuden kannalta hyvänä, vaikka haasteeksi tunnistettiin mahdolliset erot uuden komentajan ja vanhan joukon tilannekuvassa.

Suomen pään päätöksenteon keskeisimpänä haasteena haastateltavat nostivat esiin läpinäkyvyyden puutteen: tavoitteista tai toiminnan luonteesta ei pitkään aikaan puhuttu avoimesti, vaan erityisesti kumppanuustavoitteesta, operaation muuttuvasta luonteesta ja taistelutilanteista viestittiin niukasti tai ei ollenkaan. Aiemmin esimerkiksi *Suomen Kuva-lehti* on kiinnittänyt huomiota siihen, että operaation pitkittyminen ja sen luonteen muuttuminen jäivät vaille asianmukaista eduskuntakäsittelyä.³⁶⁸ Vertailukohtana esimerkiksi Ruotsissa osallistumisen jatkamisesta äänestettiin parlamentissa vuosittain.³⁶⁹ Konkreettisena seurauksena olosuhteiden muuttumisen ohittamisesta sodankaltaisissa oloissa ja tehtävissä palvelleet suomalaiset jäivät vaille asianmukaista tunnustusta.

Osa haastateltavista nosti esiin myös tavoitteiden sisäisen viestinnän haasteet: Suomen osallistumisen perusteet ja tavoitteet eivät välittyneet Suomen joukolle katkotta. Haastateltavien mukaan sotilaiden koulutuksessa ei käsitelty tarpeeksi toiminnan päämääriä strategisella tasolla. Käsitys siitä, miksi Suomi osallistuu interventioon ja toimii juuri Pohjois-Afganistanissa jäi jopa Suomen kriisinhallintajoukon korkeimpien upseerien tasolla arvailujen varaan.³⁷⁰

3.2.4 Itsearvio: Intervention seurauksia Afganistanissa

”Ajateltiin, että tehdään tärkeää, hyvää työtä, mutta jälkeensä ajateltuna se oli vain paljon taktista hauskaa mutta hirveä strateginen virhe.”³⁷¹

³⁶⁸ Lindholm 2015.

³⁶⁹ Vuorisalo 2009, 14.

³⁷⁰ Aiempi kirjallisuus tukee havaintoa: Linnell ja Salenius-Pasternak (2009) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, etteivät poliittiset syyt Suomen osallistumiselle juuri Afganistanin interventioon olleet selviä myöskään kansanedustajille.

³⁷¹ Haastattelu H37.

Haastateltavien arvion mukaan Afganistanin sotilasinterventio oli lähtökohtaisesti hyvin resursoitu: taktisella tasolla toiminnan tavoitteet ja resurssit olivat tasapainossa, ja rajatuissa aika- ja tehtäväraameissa päämääriä kyettiin saavuttamaan.

Paikallisesti ja lyhyellä aikavälillä kansainväliset joukot onnistuivat tuottamaan turvallisuutta Talibanin läsnäoloa vähentämällä. Esimerkiksi Suomen osallistumisalueella Maimanassa Isafin nähtiin varsinkin ensimmäisinä vuosina toimivan väkivallan pidäkkeenä ja turvallisuutta lisäävänä tekijänä myös paikalliselle väestölle. Tyttöjen pääsy kouluun näyttäytyi suomalaisille sotilaille toiminnan välittömänä positiivisena vaikutuksena. Helsingissä virkahenkilöt arvioivat, että hetkellisesti turvallisuutta tuottamalla myös muuttoliikettä kyettiin ehkäisemään.

Vaikutukset jäivät kuitenkin lyhytaikaisiksi, ja lisäksi toimilla oli myös kielteisiä vaikutuksia. Erityisesti RS-operaation tuloksia arvioitiin haastatteluissa kriittisesti. Pitkän aikavälin tavoitteet, kuten turvallisuusvastuun siirto, vaikuttivat alusta alkaen vaikeasti saavutettavilta. Kokonaisuudessaan sotilaallinen interventio epäonnistui Afganistanin vakauttamisessa. Talibanin kukistaminen ei onnistunut, vaan taistelun vaikutusvaltaa vastaan kääntyi itseään vastaan. Osa haastateltavista katsoo, että sotilaallinen interventio saattoi Afganistanin entistä sekasortoisempaan tilaan.³⁷²

Useat haastateltavista arvioivat, että interventiossa aiheutettiin haittaa Afganistanin yhteiskunnalle ja afganistanilaisille. Vahinkoa aiheutettiin pääosin tahattomasti, esimerkiksi paikallisia valta-asetelmia muuttamalla ja intervention aikana vakiintuneen epäluonnollisen turvallisuusjärjestyksen kautta. Koalition toiminta vakauden ja turvallisuuden ylläpitämiseksi syrjäytti paikallista toimintaa: esimerkiksi PRT:ssä toimittiin paljon afganistanilaisten kumppanien puolesta, kun tarkoitus olisi ollut tukea heitä. Afganistanin turvallisuussektorin huolto ja palkkaus rakentuivat liiaksi länsiliittouman varaan. Myös Cimic-toiminnan arvioitiin pönkittäneen epälegitiimejä valtarakenteita, kun vaikkapa poliisiaseman rakentamisella tuettiin paikallisen sotaherran asemaa.

Haastateltavat kiinnittivät huomiota siihen, että afganistanilaiset jätettiin yksin kantamaan intervention epäonnistumisen seurauksia kansainvälisten joukkojen poistuttua maasta. Konkreettisimpana ilmentymänä tästä oli se, että kansainvälisille joukoille työskennelleitä afganistanilaisia jäi maahan hengenvaaraan hallinnon kaaduttua.

Sotilasinterventiolla oli kielteisiä turvallisuusvaikutuksia paikalliselle väestölle myös intervention aikana, erityisesti alueilla, joilla käytiin paljon taisteluita. Haastateltavat nostavat esille Suomen osavastuun

372 Aiemman kirjallisuuden huomioita epäonnistumisen syistä, katso luku 1.2.1.

kansainvälisen liittouman toimista, joissa aiheutui sivullistappioita ja vahinkoa paikallisten omaisuudelle.³⁷³

Henkilövahingoista aiheutui kerrannaisvaikutuksia, koska paikallisten perheiden asema ja elanto oli tyypillisesti perheen miehen ja mahdollisten poikalapsien varassa. Haastateltavien mukaan kaikki liittouman toiminta, erityisesti terrorismin vastaiseen taisteluun liittyvät operaatiot, eivät näyttäneet hyväksyttävältä kansainvälisen oikeuden näkökulmasta.

Useimmat haastateltavista näkevät Suomen joukon toimintatavat pääosin hyvässä valossa ja korostavat, ettei omassa toiminnassa siviilitappioita syntynyt.

3.2.5 Itsearvio: Intervention seurauksia Suomessa

”Oltiin 20 vuotta erittäin poliittisesti epäsuositussa operaatiossa mukana, ja tänä keväänä se on vaikuttanut siihen, miten Suomen Nato-hakemus menee läpi.”³⁷⁴

Haastatteluaineiston perusteella osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan Afganistanissa palveli Suomen transatlanttisia suhteita ja asemaa kansainvälisessä yhteisössä ja vastasi näin Suomi kumppanina -raamin tavoitteisiin. Yhdysvaltojen lisäksi sotilaallinen yhteistyö Iso-Britannian, Saksan, ja Ruotsin kanssa kehittyi. Suomen Nato-suhteen kannalta osallistuminen oli merkittävää niin poliittisella kuin yhteistoiminnan kehittymisen tasolla. Intervention aikana Suomi pääsi osallistumaan Isaf- ja RS-operaatioita koskeviin Nato-tapaamisiin ja sai pääsyn järjestelmiin ja materiaaliin, mihin sillä ei olisi Naton ulkopuolisena maana ollut pääsyä.

Monet haastateltavat vertasivat osallistumisesta saatuja puolustuspoliittisia hyötyjä siihen, että Suomi olisi jättäytynyt intervention ulkopuolelle. Erityisesti Nato-liittymisprosessin keskellä osallistumisen hyödyt vaikuttavat keskeisiltä. Sen lisäksi, että Suomi sai Afganistanissa kokemusta Nato-maiden kanssa toimimisesta, Nato-maat saivat käsityksen Suomesta sotilaallisena toimijana. Haastateltavien arvion mukaan Suomen joukko antoi hyvän kuvan erityisesti Suomen reserviläisten osaamisesta. Suomalaisten vahvuutena nähtiin monipuoliset, esimerkiksi paikallisten kohtaamiseen tarvittavat taidot. Haastateltavat arvioivat myös positiivisesti Suomen joukon käytettävyyden eli kohtuullisen vähäiset kansalliset rajoitteet joukon käytölle.³⁷⁵

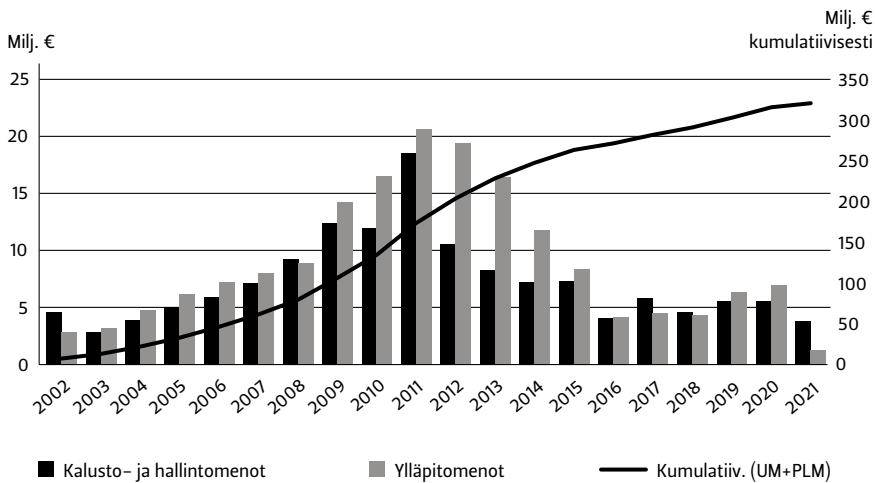
373 Katso grafiikka 1. Kotimaisessa keskustelussa siviiliuhrit on nostanut esiin esimerkiksi Vesa (2010, kansainvälisen intervention legitimitettiin näkökulmasta) ja Anttila (2011).

374 Haastattelu H43.

375 Afganistanin operaatiosta tilaisuutena osoittaa Suomen sotilaallista osaamista ovat kirjoittaneet aiemmin esimerkiksi Linnell ja Salenius-Pasternak (2009).

Sotilaallisen osallistumisen menojen kehitys 2002–2021

Isaf- ja RS-operaatioihin osallistumisen kustannukset



Kuva 9. Suomen sotilaallisen läsnäolon kustannukset 2002–2021

Lähde: Puolustusministeriö 2022

Kumppanuustavoitteita vasten saavutettujen hyötyjen arvioimista hankaloittaa kuitenkin se, että puolustusyhteistyötä ja kansainvälisiä kumppanuuksia koskevia tavoitteita ei asetettu avoimesti tai selkeästi osallistumisen alusta alkaen. Moni muistutti, että alun perin puolustusyhteistyön sijasta osallistumispäätökseen johti sen hetken ulkopoliittinen velvoite Yhdysvaltojen suuntaan. Haastatteluissa nousi myös esiin, ettei Afganistanin interventio ollut ainoa tai välttämättä merkittävin osallistuminen Suomen kumppanuuksien ja yhteensopivuuden kannalta; myös Balkanin operaatioissa yhteensopivuus ja poliittinen pääoma kasvoivat.

Muina konkreettisina hyötyinä syventyneestä kumppanuudesta ja yhteistoiminnasta haastateltavat nostivat esiin sen, että Suomen edellytykset ostaa puolustusmateriaalia kohenivat. Merkittävänä pidettiin myös sitä, että Suomi oli mukana, kun Nato-operaatioiden yhteistoimintaa tukevia järjestelmiä kehitettiin Afganistanissa. Yksittäisenä konkreettisena osoituksena kumppanuuden syventymisestä mainittiin myös Suomen saama tuki erityisesti Yhdysvalloista ja Britannialta suomalaisen avustustyöntekijän kidnappauksen yhteydessä. Tilanne ratkesi lopulta toista kautta, mutta kumppanien kanssa oli jo sovittu haastateltavan sanoin ”pitkälle menevästä, konkreettisesta yhteistyöstä tiedustelutukeen liittyen”.³⁷⁶

376 Haastattelu H34.

Haastatteluaineiston perusteella puolustusyhteistyön edellytysten lisäksi Suomen kansallisen puolustuksen valmiudet kehittyivät Afganistanissa ja vastasivat Suomi oppimassa -kehityksen tavoitteisiin. Pääomaa saavutettiin ensinnäkin Afganistanissa palvelleiden sotilaiden osaamisen ja kokemuksen karttumisen kautta. Suomalaiset saivat esimerkiksi johtamiskokemusta sodankaltaisista olosuhteista. Taisteluteknisistä ja -taktisista opeista haastateltavat nostivat esiin erityisesti ilmatulen kanssa toimimisen ja ilmasta maahan tulenkäytön ohjaamisen. Lisäksi saatiin oppeja liikkumista, suojautumista ja tulenkäyttöä koskien, tiedusteluosaamista sekä harjoitusta ja tietoa liittyen huoltoon ja logistiikkaan sekä sotilaslääkintään. Yhteistoiminta erikoisjoukkojen kanssa näyttäytyy hyödyllisenä kokemuksena sekä kumppanuustavoitteiden että kansallisten valmiuksien kehittymisen näkökulmasta.

Kokemukset Afganistanista ylipäättään vahvistivat uskoa suomalaisen sotilaskoulutuksen ja materiaalien toimivuuteen kovissakin olosuhteissa. Toiminta edisti myös puolustusmateriaalin ja varusteiden kehittämistä, kun materiaalia päästiin testaamaan äärimmäisissä olosuhteissa. Yksi haastateltava kuvasi, että Afganistan oli kriisinhallinnan polttopiste, jossa kehitettiin ja testattiin uusinta, ”*cutting edge*” -teknologiaa.³⁷⁷ Myös nykyisenlainen psykososiaalisen tuen malli kehitettiin Afganistanin oppien perusteella.

Keskeisenä strategisen tason oppina Suomelle haastateltavat nostivat esiin, että käsitys kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta kehittyi operaation aikana. Sen lisäksi, että tarve kokonaisvaltaisuuden paremmalle hallinnalle muodostui yhdeksi oppitunneista, erityisesti ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön yhteistoiminnasta saatiin harjoitusta, ja lisäksi konseptin soveltaminen operaatioalueella kehittyi.

Haastateltavat arvioivat osallistumisen kielteisten vaikutusten Suomessa jääneen vähäisiksi. Interventioon osallistuminen johti kahden suomalaisen sotilaan kaatumiseen ja 15 sotilaan haavoittumiseen. Lisäksi osalle sotilaista jäi psyykkisiä haittoja, joiden hoitamista osa haastateltavista kritisoi: uhrien määrä oli suhteellisesti niin pieni, että heidän hoitonsa olisi voitu järjestää kunnollisesti.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Natoon liittymisprosessin keskellä kerätyn haastatteluaineiston perusteella Suomen saavuttamat kumppanuushyödyt vaikuttavat keskeisiltä: kuten puolustusministeriökin muistiossaan³⁷⁸ arvioi, Suomen poliittinen pääoma ja yhteistoiminta kumppanien kanssa kehittyivät, kun taas Afganistanin vakauttamista koskevat tavoitteet jäivät saavuttamatta. Lisäksi kansallisen puolustuksen valmiudet kehittyivät saatujen oppien myötä.

³⁷⁷ Haastattelu H8.

³⁷⁸ PLM 2022.

Osallistumisen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on kuitenkin huomioitava ristiriita saavutettujen hyötyjen ja osallistumiselle alun perin asetettujen tavoitteiden välillä. Valmiuksien kehittyminen näyttäytyi koko osallistumisen ajan sitä puoltavana – ei ajavana – tekijänä. Sen sijaan kumppanuustavoitteet eivät virallisesti ohjanneet Suomen päätöstä osallistua Afganistanin interventioon, vaan viralliset asiakirjat kuten selonteot eduskunnalle ja esimerkiksi täysistuntokeskustelut osallistumisen alussa viittaavat ennen kaikkea Afganistanin vakauttamiseen liittyviin tavoitteisiin.³⁷⁹ Osallistumisen lopputulosta ei julkisesti asetettuja tavoitteita vasten voida siten pitää onnistuneena, vaikka lopputulos vastasikin kirjaamatta jätettyyn ulko- ja puolustuspoliittiseen tarpeeseen.

3.3 SIVIILIKRIISINHALLINTA

Suomi lähetti kahdenkymmenen vuoden aikana Afganistaniin noin 140 siviilikriisinhallinnan asiantuntijaa, joista ensimmäiset lähtivät Afganistaniin vuonna 2003 ja viimeinen kotiutui vuonna 2020.³⁸⁰ Heistä valtaosa työskenteli EU:n poliisioperaatiossa Eupolissa, minkä lisäksi Suomi sekondeerasi yksittäisiä asiantuntijoita muihin Naton, EU:n, YK:n ja kansainvälisen koalition tehtäviin.³⁸¹

Tässä analyysissä keskitytään Suomen siviilikriisinhallintatoimiin osana Eupolia, koska haastatteluiden ja taustatutkimuksen perusteella Suomen panostukset muihin kansainvälisiin organisaatioihin Afganistanissa olivat painoarvoltaan vähäisiä Suomen tavoitteenasettelun näkökulmasta.³⁸² Enimmillään, vuoden 2012 aikana, Afganistanissa työskenteli yli 50 Suomen sekondeeraamaa siviilikriisinhallinnan asiantuntijaa.³⁸³ Seuraavassa analyysissä tarkastellaan Suomen siviilikriisinhallintatoimien perusteita ja tavoitteita sekä arvioidaan toiminnan haasteita ja seurauksia haastatteluaineiston perusteella.³⁸⁴

379 Katso luku 3.1 ”Suomen toiminnan perusteet: Selonteosta todellisuuteen”. Vakauttaminen nähdään tärkeäksi myös kansainvälisen terrorismin kitkemiseksi.

380 Luku perustuu Kriisinhallintakeskuksesta saatuuun arvioon valtionhallinnon eri toimijoiden Afganistaniin lähettämistä siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista.

381 Kriisinhallintakeskus 2022.

382 Katso esimerkiksi UavM 3/2010.

383 Kriisinhallintakeskus 2022: suurin vahvuus kentällä yhtä aikaa oli noin 40 asiantuntijaa.

384 Seuraava analyysi perustuu haastatteluihin 10 henkilön kanssa, jotka osallistuivat siviilikriisinhallintatoimiin Afganistanissa ja kolmen henkilön kanssa, jotka seurasivat työssään Suomen siviilikriisinhallintaa Afganistanissa Helsingistä tai Brysselistä käsin. Lisäksi viitataan haastatteluihin viiden suomalaisen poliitikon ja neljäntoista diplomaatin tai virkahenkilön kanssa, jotka työssään osallistuivat Afganistan-toimien suunnitteluun, seurantaan tai toimeenpanoon. Lisäksi analyysissä hyödynnetään haastatteluita kansainvälisten ja afganistanilaisten kumppanien kanssa, jotka seurasivat Suomen toimintaa Afganistanissa sekä työpajoja, joita selvitysprosessin aikana järjestettiin.

3.3.1 Suomen siviilikriisinhallintatoimien tavoitteet Afganistanissa

”Oli tarve löytää operaatio, mihin Suomi voi satsata (siviilikriisinhallinnassa), kun Balkanilla vahvuutta pienennetään. Etsittiin, missä osallistumisesta olisi hyötyä, kuten Naton kanssa transatlanttista suhdetta, ja tällä oli EU-poliittinen ulottuvuus. Sitten sitä käytettiin myös sotilaallisen kriisinhallinnan perusteluna.”³⁸⁵

Suomen osallistuminen Afganistanin kansainväliseen interventioon siviilikriisinhallinnan kautta perustui haastatteluaineiston perusteella Suomen tavoitteisiin hyvättekijänä ja kumppanina. Kolme neljäsosaa haastatelluista siviilikriisinhallintatoimiin osallistuneista suomalaisista nosti osallistumisen perusteena esiin Afganistanin tai afganistanilaisten tukemisen ja auttamisen, joskin harva tunnisti tämän ensisijaisena perusteena. Osana tätä tulkintakehystä muun muassa ihmisoikeusnäkökulmien katsottiin puoltavan siviilikriisinhallintatoimien suuntaamista Afganistaniin. Osaksi hyvättekijänarratiivia asettuvat myös Suomen julkisesti painottamat tasa-arvonäkökulmat, kuten tavoite lisätä naispoliisien määrää Afganistanissa.³⁸⁶

Yli 60 prosenttia haastatelluista Suomen siviilikriisinhallintatoimiin osallistuneista henkilöistä nosti kansainväliset kumppanuustavoitteet Suomen toiminnan perusteeksi. Suhteellisen moni tunnisti kumppanuustavoitteet ensisijaisena perusteena.³⁸⁷ Heidän mukaansa Suomi sekondeerasi siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita Afganistaniin, koska sen nähtiin tukevan Suomen kansainvälisiä suhteita, erityisesti Yhdysvaltojen mutta myös EU-maiden kuten Saksan kanssa.

Osallistuminen siviilikriisinhallinnan kautta oli luontevaa Suomen kansainvälisen profiilin jatkuvuuden näkökulmasta, tukihan Suomi muutenkin siviilikriisinhallintatoimen kehittämistä ja halusi olla näyttävästi mukana EU:n operaatioissa. Haastatteluiden mukaan myös Balkanin operaatioiden hiipuminen vaikutti Suomen fokuksen kääntymiseen Afganistaniin. Roolille siviilikriisinhallinnan ”suurvaltana” piti siis löytää uusi paikka. Toisaalta Suomella oli poliittisia syitä olla mukana juuri Afganistanin kansainvälisessä koalitiossa, ja siviiliosallistumisella haettiin tasapainoa sotilaallisen osallistumisen rinnalle.

Erään virkahenkilön sanoin Afganistanin siviilikriisinhallinnasta tuli Suomelle prioriteetti sen myötä, kun siviiliosallistuminen tuotiin

³⁸⁵ Haastattelu H1.

³⁸⁶ Valtioneuvosto 2014.

³⁸⁷ Noin 40 % haastateltavista ilmaisi kumppanuustavoitteiden ja 15 % Afganistanin auttamisen olevan ensisijainen peruste.

kylläiseksi sotilaalliseen kriisinhallintaan.³⁸⁸ Siviilikriisinhallinnan rooli sotilaallisen osallistumisen tasapainottajana konkretisoitui haastatteluaineiston perusteella kokonaisvaltaisuuden korostamisessa ja kehittämisessä Afganistanin intervention aikana.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa ja sen sisällä siviilikriisinhallinnan korostaminen tukivat sotilaallisen osallistumisen perustelemista yhtenä interventiotyökaluista, mikä vastasi poliittisiin herkkyyksiin ja jakolinjoihin kotimaassa. Toisaalta lähestymistapa muodostui osalle suomalaisista siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista keskeiseksi ohjenuoraksi: kokonaisvaltaisuudella nähtiin olevan lisäarvoa, jota juuri suomalaiset saattoivat Afganistanissa edistää. On kuitenkin huomattava, että kokonaisvaltainen lähestymistapa ohjasi suomalaisten toimintaa myös EU-kehyksestä käsin, ja osa haastateltavista mielsi sen ennen kaikkea EU:n lähestymistapana kriiseihin ja konflikteihin.

3.3.2 Eupol: Rakentamassa siviilipoliisia sodankaltaisissa olosuhteissa

”Olen nyt niitä naispoliiseja miettinyt ja sitä minkälaiseen riskiin on asetettu ihmisiä [...]: onko ajateltu aina riittävästi paikallisten turvallisuutta – omaa turvallisuutta ajateltiin paljon.”³⁸⁹

Euroopan unionin poliisioperaatio Eupol aloitti toimintansa Afganistanissa vuonna 2007 edellä kuvatun kalteva pinta -ajanjakson alussa ja päättyi vuonna 2016 jumissa-ajanjaksoon. Suomi oli Eupolissa merkittävä osallistujamaa kahdella operaatiopäälliköllään ja lähetettyjen asiantuntijoiden määrässä mitattuna.³⁹⁰ Suomi myös tuki aktiivisesti operaation perustamista EU:ssa.³⁹¹ Haastatteluiden perusteella Eupol perustettiin toimintaedellytyksiltään poikkeuksellisen haastavaan toimintaympäristöön poliittisen paineen ajamana. Yhden haastateltavan mukaan Afganistanissa tiedonkeruumatkalla käyneet neuvoston sihteeristön asiantuntijat varoittivat operaation epärealistisuudesta, mutta osa EU-jäsenmaista, mukaan lukien Suomi, halusivat perustaa sen riskeistä huolimatta.³⁹² Turvallisuustilanne ja se, että vain osa EU-maista piti operaatiota mielekkäänä näkyivät myöhemmin henkilöstövajeena operaatiossa.

388 Haastattelu H1.

389 Haastattelu H60.

390 VNS 3/2018; Ulkoasianministeriö (ei päivätty).

391 Esimerkiksi Ulkoasianministeriön muistio UTP 23/2006. Noteerattu myös kansainvälisessä kirjallisuudessa, katso esimerkiksi Pohl 2014, 101.

392 Haastattelu H54; myös toinen haastateltava nosti esille jännitteet tiedonkeruun tulosten ja operaatiota koskevan päätöksenteon välillä. Aiemmassa kirjallisuudessa myös Pohl (2014, 102) mainitsee sihteeristön sisäisesti neuvoneen VUTP-operaation perustamista vastaan, mutta mukautuneen lopulta suosituksessaan jäsenmaiden toiveeseen.

Operaatio alkoi toiveikkaassa ilmapiirissä, mutta vaikea turvallisuus-tilanne ja sen jatkuva heikentyminen muodostuivat pian keskeisiksi haasteiksi. Haastateltavien mukaan operaation alkaessa turvajärjestelyt olivat alimitoitettut, kun taas sen loppupuolella kansainvälisen henkilöstön turvallisuusjärjestelyiden hinta ja mittaluokka olivat kasvaneet suhteettoman suuriksi saavutettavissa oleviin tuloksiin nähden.³⁹³ Hyväntekijäraamista tarkasteltuna Suomen tavoitteiden toteutumisedellytykset hupenivat nopeasti, kun operaatiosuunnitelmaa ei voitu panna toimeen, ja yhteys paikallisiin kumppaneihin heikkeni, kun tapaamisia ja liikkumista ei voitu järjestää. Luottamuksellisten ja toimivien suhteiden luomista afganistanilaisiin kumppaneihin häiritsi myös siviilikriisinhallintahenkilöstön nopea vaihtuvuus, mikä heikensi työn vaikuttavuutta.

Haastatteluiden perusteella toiseksi kompastuskiveksi Afganistanin tukemista koskevien tavoitteiden näkökulmasta muodostui lähtöasetelma, jossa operaation prioriteetit muodostettiin vastaamaan osallistujamaiden intressejä ja näkemyksiä sen sijaan, että ne olisivat pohjautuneet afganistanilaisten itse osoittamiin tarpeisiin.³⁹⁴ Vaikka inklusiivista otetta ja paikallislähtöisyyttä periaatteessa korostettiin, afganistanilaiset toimijat olivat pääsääntöisesti toissijaisessa roolissa toiminnan suunnittelussa.³⁹⁵ Konkreettisia esimerkkejä tästä ovat, että Eupolin afganistanilaisille kumppaneille ei voitu jakaa operaatiosuunnitelmaa, joka oli luokiteltu salaiseksi, eivätkä afganistanilaiset olleet mukana kaikissa keskeisissä kansainvälisten toimijoiden koordinaatioelimissä. Erityisesti jos saatuja resursseja piti käyttää nopealla aikataululla, suunnitelmat tehtiin ilman paikallisia kumppaneita.

Haastateltavien mukaan Eupolin edistämässä turvallisuussektorin hallinnollisissa uudistuksissa kopioitiin eurooppalaisia malleja, ja ne sopivat vaihtelevasti Afganistaniin. Heikko paikallinen *buy-in* eli halu tai kyky omaksua ja ottaa käyttöön operaatiossa ehdotettuja toimintamalleja laski toiminnan vaikuttavuutta. Esimerkiksi poliisin ammattimaistumiselle asetetut tavoitteet osoittautuivat epärealistisiksi. EU:n ajama siviilipoliisimalli oli usein ristiriidassa toimintaympäristön kanssa, sillä Afganistanissa poliisit työskentelivät käytännössä sotilastehtävissä.³⁹⁶ Osa asiantuntijoista koki demokratiaa ja poliisitoimintaa koskevien periaatteiden edistämisen ylipäättään toivottomana ja epäsovivana tilanteessa, jossa oli pula peruselintarvikkeista.

393 EU:n tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2014 arvion mukaan turvallisuuteen liittyvät kulut käsittivät melkein kolmanneksen operaation kokonaiskuluista. Katso European Court of Auditors 2014, s. 12.

394 Ks. luku 1.2.1. Eupolin osalta vastaavia huomioita: Tardy 2018 ja Pohl 2014.

395 Paikallisesta omistajuudesta asiakirjoissa: ks. Euroopan unionin neuvosto 2007.

396 Aiemmassa kirjallisuudessa, katso Tardy 2018.

Erityisesti naispoliisien määrän kasvattamista haastateltavat arvioivat epäsovivaksi tai jopa epäeettiseksi tavoitteeksi, vaikka tasa-arvotyö itsessään oli hyvin järjestetty ja resursoitu Eupolissa. Vaikka naispoliisien kohtaaman häirinnän ehkäisy kuului Eupolin toimintaan, kokonaisuudessaan naispoliisien määrän lisäämisessä ei ennakoitu tarpeeksi sitä, kuinka laajassa mittakaavassa poliisina työskentely asettaisi naiset varaan. Suomen hyväntekijätavoitteiden ja toiminnan tasolla asetettujen prioriteettien välille muodostui täten jännitteitä.

Eupolin toimintalogiikka, joka tähtäsi turvallisuussektorin siviilitoimintojen vahvistamiseen, oli haastatteluiden perusteella ristiriidassa osittain myös Yhdysvaltojen johtaman sotilaallisen interventio-ohjelman kanssa, eikä sitä siksi voitu toteuttaa suunnitelmallisesti. Yhdysvaltojen ja EU-maiden käsitys poliisin tehtävistä erosi toisistaan, ja lisäksi Eupolin sisällä EU-mailla oli eriäviä käsityksiä poliisin toiminnasta.³⁹⁷

Yhdysvalloilla oli merkittävästi suuremmat resurssit ja siten valtaa vaikuttaa kansainvälisen yhteisön tavoitteisiin ja muiden maiden toimintaan Afganistanissa.³⁹⁸ Kansainvälisten toimijoiden risteävät tavoitteet johtivat ristiriitaiseen ja päällekkäiseen koulutus- ja neuvonantotoimintaan, vaikka kansainvälisten hankkeiden ja toimijoiden välille kehitettiin toimiviakin koordinaatioformaatteja. Eriävät näkemykset kohtasivat myös Afganistanin valtion instituutioissa ja hallinnossa, jossa työskentelevillä afganistalaisilla oli lukuisia eri kansainvälisiä toimijoita edustavia neuvonantajia.

Haastatteluiden perusteella keskeiseksi haasteeksi Afganistanin tukemisen tavoitteen näkökulmasta muodostui myös kokonaisvaltaisen ja pitkäjänteisen suunnitelman puuttuminen. Eupol-operaation tai sen yksittäisten hankkeiden kuten Suomen poliisi-syyttäjä-yhteistyöaloitteen menestyminen kärsi pitkällä aikavälillä merkityksettömyydestä, koska yhteiskunnan vakautuminen yleisesti ei edennyt. Kuitenkin myös Eupolin sisäistä suunnittelua pidettiin puutteellisena: vaikka se kehittyi operaation kuluessa, siviilikriisinhallintaa ohjaava suunnitelma ei perustunut riittävästi analyysiin Afganistanin tilanteesta. Eupolin projektitoiminnan parissa työskennelleen asiantuntijan mukaan uusia hankkeita aloitettiin usein vailla suunnitelmallisuutta tai selkeää linkkiä operaation strategiaan.³⁹⁹

Loputla päätös EU:n poliisioperaation päättymisestä Afganistanissa ei perustunut Afganistanin tilanteen korjaantumiseen vaan poliittisen tahdon kääntymiseen; pitkään jatkuneeseen, kalliiseen interventioon oltiin EU-maissa kyllästyneitä. Eupolin päättämiseen alettiin valmistautua myös siksi, että Yhdysvaltojen vetäytyminen maasta alkoi näyttää

397 Aiemmassa kirjallisuudessa, katso Larivé 2012.

398 EU:n itsenäisestä toimijuudesta suhteessa Yhdysvaltoihin aiemmassa kirjallisuudessa, katso Fescharek 2015.

399 Katso myös luku 1.2.1. Poliisireformin ja Eupolin suunnittelun ongelmista katso myös SIGAR 2022, Larivé 2012, International Crisis Group 2008 tai Suomessa Launiala & Viikki 2011.

todennäköiseltä: kenttätöimistöjä oli jo suljettu sitä mukaa, kun sotilaallista läsnäoloa alueilla oli vähennetty. Eupolin poistuttua Afganistanista sen tulosten tukemista ja seuraamista ei jatkettu maassa komission instrumenteilla tarpeeksi nopeasti, vaikka tiedossa oli, ettei intervention pitäisi päättyä kuin seinään. Myös Suomessa oli korostettu EU:n tuen jatkuvuuden välttämättömyyttä Afganistanille.⁴⁰⁰

3.3.3 Itsearvio: Suomen satsaukset eivät näy tuloksina Afganistanissa

”Tarkoitus on mennä muuttamaan rakenteita mutta emme ymmärrä kontekstia, niin onhan se väkivaltaa – silloin hajotetaan eikä rakenneta, se vie hirveästi resursseja siltä vastapuolelta.”⁴⁰¹

EU:n poliisioperaation toimeenpanon etenemisestä raportoitiin paljon ja yksityiskohtaisesti, ja raporteissa keskityttiin ennen kaikkea numeerisiin tuottavuusmittareihin kuten koulutusten ja mentoroitujen määrään. Tutkimusryhmän haastatteleminen siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden mukaan raportointi ei antanut realistista kuvaa Afganistanin tilanteen kehityksestä ja siviilikriisinhallinnan vaikuttavuudesta, sillä raporteja kaunisteltiin tai mittaaminen kohdistui epärelevantteihin asioihin. Mittaamisen tavat vaihtelivat usein. Lyhyen aikavälin tavoitteet korostuivat, kun taas pitkän aikavälin vaikuttavuuden mittaaminen ja käsitys kokonaistilanteen kehittymisestä jäivät heikolle tasolle.⁴⁰²

Tilannekuvan realistista seuranta hankaloitti entisestään se, että yhteistyö operaation johdon ja ohjaavien EU-instituutioiden välillä sujui vaihtelevasti. Haastatteluiden perusteella EU-maille tilannekuva välittyi muunneltuna. Toisaalta kentällä epäiltiin, otettiin viestit vaikeasta tilanteesta tosissaan, ja oliko raportoinnilla vaikutusta esimerkiksi Suomen politiikkaan. Eupolin päättyessä toimeenpanoon keskittynyt seuranta indikoi, että suuri osa operaation tavoitteista oli saavutettu, vaikka tosiasiassa päämäärät, jotka liittyivät Afganistanin turvallisuussektorin kehittymiseen jäivät haastateltavien arvion mukaan pitkälti saavuttamatta.⁴⁰³

Nimenomaan Suomi hyväntekijänä –kehityksestä kummunneet tavoitteet jäivät Afganistanissa pitkälti saavuttamatta. Siviilikriisinhallinta Afganistanissa rakensi modernin yhteiskunnan perustaa sisäministeriön, oikeuslaitoksen ja poliisin toimintaa kehittämällä, mutta pysyvät

400 Uavm 18/2014; VNS 3/2018.

401 Haastattelu H55.

402 YTTP-operaatioiden raportoinnin ja arvioinnin haasteista aiemmassa kirjallisuudessa, katso Tardy 2015 ja Tamminen 2016.

403 Katso esimerkiksi EU:n ulkosuhdehallinnon uutinen (EUH 2016 A) operaation menestyksekkäästä päätöksestä yhdeksän vuoden edistyksen jälkeen.

tulokset jäivät vähäisiksi, erityisesti hallituksen romahtamisen jälkeen. Haastateltavien mukaan kestävän vaikutuksen aikaansaaminen olisi vaa-
tinut enemmän aikaa, kokonaisvaltaisemman suunnitelman ja paikallisen
omistajuuden kehityksen lähtökohtana. Eupolin merkitys kansainvälisten
toimien kokonaisuudessa jäi pieneksi. Joidenkin haastateltujen siviilikrii-
sinhallinnan asiantuntijoiden mukaan Eupolista saattoi olla jopa enemmän
haittaa kuin hyötyä Afganistanille.⁴⁰⁴

Haastatteluiden perusteella siviilikriisinhallinta osaltaan rakensi hai-
tallisia riippuvuussuhteita, mikä kääntyi intervention ja Suomen tavoittei-
ta vastaan.⁴⁰⁵ Tätä vaikutusta ei tarpeeksi pyritty rajaamaan, vaikka tietoa
riskeistä olisi ollut saatavilla. Esimerkiksi paikallisen lääkärin kannatti
irtisanoutua ja ryhtyä operaation tulkiksi, koska siitä maksettiin parem-
min. Siviilikriisinhallintaoperaatiossa ja sen kumppanina työskennelleille
afganistanilaisille yhteistyö saattoi olla hengenvaarallista. Riski joutua
väkivallan kohteeksi länsiyhteyksien vuoksi kasvoi hallinnon kaaduttua,
mutta poliisiksi koulutetut naiset kohtasivat väkivaltaa ja sen uhkaa työnsä
vuoksi jo kansainvälisen intervention aikana.

Kumppanuustavoitteita vasten peilattuna Suomen osallistuminen
siviilikriisinhallintaan Afganistanissa näyttäytyy menestyksekkäämpänä
haastatteluaineiston perusteella. Suomi sai osallistumisestaan arvokas-
ta kokemusta kansainvälisestä yhteistyöstä. Suomi oli hyvä kumppani
EU- ja Nato- maille ja osoitti osaamistaan, kuten sitoutumista yhteisiin
tavoitteisiin omien kansallisten etujen sijaan. Haastateltavat arvioivat,
että suomalaisten poliisien korkea ammattitaito edisti Suomi -kuvaa kan-
sainvälisessä interventiossa, ja haastateltujen kansainvälisten kumppanien
näkemykset tukevat kertomusta. Joidenkin arvioiden mukaan Suomenkin
Afganistaniin lähettämiltä asiantuntijoilta puuttui kuitenkin kulttuuris-
ta ja konseptitason osaamista, kuten tasa-arvokoulutustaustaa, minkä
vuoksi toiminta jäi taktiselle tasolle.⁴⁰⁶

Kahden suomalaisen toimiminen operaation johdossa lisäsi Suomen
näkyvyyttä ja vaikuttavuutta. Useat haastateltavat nostivat kuitenkin
kriittisesti esiin kysymyksen, osattiinko merkittävään asemaan saatu-
jen suomalaisten asemaa Eupolissa hyödyntää. Monien muiden maiden
lähettämät asiantuntijat toimivat Eupolissa kotimaistaan ja lähetystöistä
saamansa ohjauksen mukaan, kun taas Suomen linjan mukaan suomalaiset
pitäytyivät operaation yhteisissä tavoitteissa.

404 Arvioita Eupolin tuloksista aiemmassa kirjallisuudessa: Tardy 2018, European Court of Auditors 2015, House of Lords 2011, Fescharek 2015.

405 Kirjallisuudessa on tehty samansuuntaisia havaintoja poliisin tukiohjelmista, katso esimerkiksi SIGAR 2022.

406 Kriisinhallintahenkilöstön puutteelliset taidot kulttuurien kohtaamisessa ovat herättäneet Suomessa myös julkista keskustelua: katso esimerkiksi Häikiö 2010. Puutteet konseptiosamisessa turvallisuussektorin reformin kontekstissa ovat nostaneet aiemmin esiin Launiala & Viikki 2011.

Kumppanuustavoitteiden kannalta on merkittävää, että haastateltujen asiantuntijoiden mukaan Suomi olisi voinut ylipäättään pitää paljon näkyvämmiin Suomen lippua esillä Afganistanissa siviilikriisinhallinnalla edistämässään hankkeissa ja toimintatavoissa, esimerkiksi silloin kun paikallinen omistajuus ja afganistanilaisten kanssa yhdessä tekeminen onnistuivat mallikelpoisesti. Siviilikriisinhallinnan poliittinen hyödyntäminen jäi kuitenkin puolitiehen. Toisaalta aktiivinen osallistuminen itsessään palveli Suomen kumppanuustavoitteita, mikä osaltaan selittää, miksi täsmällisempää kansallista tavoitteenasettelua tai vaikuttamista operaation sisällä ei priorisoitu.

Suomi oppimassa -tulkintakehys (katso alaluku 3.1.3) ei näyttäydä keskeisenä perusteena sille, minkä takia Suomi lähetti siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita Afganistaniin, mutta sen perusteella voidaan kuitenkin tunnistaa joitakin toiminnan tuloksia.

Haastatteluiden mukaan suomalaiset siviilikriisinhallinnan asiantuntijat saivat komennuksiltaan ammatillista pääomaa, kuten kulttuurista osaamista. Siviilikriisinhallintatehtävissä karttuneen ammatillisen pääoman hyödyntäminen kotimaassa asiantuntijoiden taustaorganisaatiossa tai yhteiskunnassa laajemmin on kuitenkin oma haasteensa, ja sen toteutumista on aiemmissa ammattikirjallisuudessa arvioitu kielteisesti tai varauksella.⁴⁰⁷

Myös haastateltavat tunnistivat ongelmaksi kansainvälisissä tehtävissä karttuneiden oppien valumisen hukkaan kotimaahan palaamisen jälkeen. Syitä oppien heikolle hyödyntämiselle voidaan etsiä esimerkiksi siitä, ettei siviilikriisinhallintatehtävissä oppiminen ollut alun alkaenkaan keskeinen motivaatio siviilikriisinhallintatoimiin osallistumiselle Afganistanissa.

Yhteenvetona Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintaan Afganistanissa voidaan todeta, että siinä missä osallistuminen erityisesti Eupol-operaatioon vastasi Suomen kansainvälisiin suhteisiin ja asemoitumiseen liittyviä tavoitteita, Afganistanin tukemiseen liittyvien tavoitteiden toteutumiseen olisi ollut syytä suhtautua alun pitäenkin varauksella.

Operaation toiminnan edellytykset olivat heikkenevässä turvallisuustilanteessa huonot, eivätkä operaation suunnittelu ja toimenpano vastanneet yleisesti tunnetun valtio- ja rauhanrakennuskirjallisuuden periaatteita, esimerkiksi paikallisen omistajuuden ja konfliktianalyysin toteutumisen näkökulmista. Afganistanin tukemisen tavoitetta vasten on mahdotonta selittää, miksi Suomi osallistui siviilipoliisimallin kehittämiseen Afganistanissa Euroopasta tuotujen mallien varassa kontekstin erityispiirteitä huomioimatta. Sen sijaan toiminta näyttää vastanneen kansainväliseen asemoitumiseen ja vastuunkannon osoittamiseen liittyviä

⁴⁰⁷ Esimerkiksi Juvonen 2020, 56; Rautarinta 2020, 84.

tavoitteita: niiden näkökulmasta kestävien tulosten aikaansaaminen Afganistanissa ei ollut alun pitäenkään keskeistä.⁴⁰⁸

3.4 KEHITYSYHTEISTYÖ JA HUMANITAARINEN APU

”Lopulta rahat tulevat vaurailta mailta ja siten rahankäyttöä ohjaavat kansalliset arvot, intressit ja omat lehmät. Suomella on vaan pienempi lehmä ja pienempi oja, mutta samalla tavalla meillä oli oma lehmä ojassa.”⁴⁰⁹

Afganistanista tuli Suomen kehitysavun kumppanimaa 2002, pian kansainvälisen intervention alkamisen jälkeen. Myös tätä ennen oli tehty humanitaarista miinanraivausta, mutta kokonaistuen määrä siirtyi nopeasti aivan uudelle tasolle. Kehitysyhteistyöhön vuositasolla käytetyt rahat nousivat vuoden 2001 vajaasta seitsemästä miljoonasta eurosta vuoden 2021 huipputasoon eli 32 miljoonaan euroon.⁴¹⁰

Kaikkiaan Suomi käytti vuosina 2002–2021 kehitysyhteistyöhön ja humanitaariseen apuun Afganistanissa noin 398 miljoonaa euroa, josta noin 281 miljoonaa euroa oli ohjelmoidun kehitysyhteistyön maksatusia, 51 miljoonaa euroa oli humanitaarista apua ja 23 miljoonaa euroa humanitaarisen miinanraivauksen tukea.⁴¹¹ 398 miljoonaa euron lukuun sisältyvät myös Kabulilähetystön kulut, yhteensä 25 miljoonaa euroa, sekä 17 miljoonaa euroa turvakuluja.⁴¹² Vuositasolla sotilaalliseen apuun käytettiin enemmän rahaa kuin kehitysyhteistyöhön vuosina 2005–2013, mutta vuodesta 2014 eteenpäin kehitysyhteistyö oli selvästi ensimmäisellä sijalla. Afganistanista tuli intervention viimeisinä vuosina peräti Suomen suurin kehitysyhteistyön kumppanimaa.

Kehitysyhteistyön suhteen tässä alaluvussa tarkastellaan Suomen tavoitteita, kehitysyhteistyön toteuttamisen tapoja, Afganistanin

408 Haastateltavien kokemukset tukevat tätä tulkintaa: yhden haastateltavan mukaan osa Eupolin henkilöstöstä koki saaneensa jäsenmaiden ja EU-instituutioiden suunnasta viestiä, että Eupol oli poliittinen operatio, jonka funktio oli olla Afganistanissa paikalla, eikä sillä ollut muita päämääriä tai tavoitteita, joita sen tarvitsisi saavuttaa.

409 Haastattelu H27.

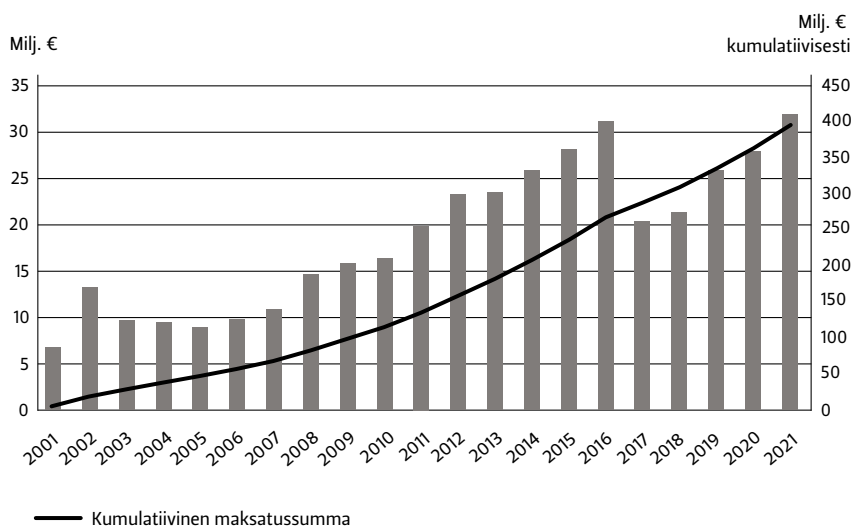
410 On huomioitava, että vuoden 2021 maksatuksista verrattain suuri osa muodostui humanitaarisesta avusta, jonka merkitys kasvoi etenkin talibanien nousua valtaan ja varsinaisen kehitysyhteistyörahoituksen loppuessa.

411 Lukuun eivät sisälly humanitaarisen miinanraivauksen maksatukset vuosilta 2011–2016, sillä ne on tilastoitu eri tavoin.

412 Kokonaissumma 398 miljoonaa euroa sisältää varsinaisten kehitysyhteistyömaksatuksien, humanitaarisen avun ja miinanraivaustuen lisäksi PRT- ja Cimic-hankkeet, Kabulilähetystön toimintakulut 2008–2021, erikseen tilastoidut turvakulut 2015–2021 sekä Finnpartnership-tuen. Tiedot ulkoministeriöstä syksyllä 2022.

olosuhteiden haasteita sekä lopuksi kehitysyhteistyön tuloksia.⁴¹³ Kuten tuloksien arvioinnin yhteydessä todetaan, kehitysyhteistyötä koskevilla haastatteluisilla korostui Suomen rooli hyvän tekijänä, mikä heijastui myös työssä asetettuihin tavoitteisiin: kaikki kehitysyhteistyön ja humanitaarisen puolen haastateltavat tunnistivat afganistanilaisten ja Afganistanin tukemisen perusteena toimille, ja enemmistö näki nämä ensisijaisina tavoitteina.

Suomen kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun maksatukset Afganistaniin 2001–2021



Kuva 10. Suomen kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun maksatukset Afganistaniin 2001–2021
Lähde: Ulkoministeriö 2022

Toisaalta monenkeskisten rahastojen kautta toteutuvan työn rakenteine ohjasi kuin itsestään kumppanuuskehikkoon, ja osa haastateltavista tunnisti kumppanuustavoitteet ensisijaisena perusteena.⁴¹⁴ Kyseessä oli kansainvälisen yhteisön niin sanottujen *donor*-maiden kanssa tehty yhteistyö, jonka tavoitteita, toteutusta, haasteita ja tuloksia on vaikea eritellä maakohtaisesti.

413 Seuraava analyysi perustuu ensisijaisesti haastatteluihin 11 henkilön kanssa, jotka vastasivat eri rooleissa Suomen kehitysyhteistyön toteuttamisesta tai koordinaatiosta Afganistanissa. Tämän lisäksi analyysissä hyödynnetään muita haastatteluja, erityisesti 14 diplomaatin tai virkahenkilön kanssa, jotka työssään osallistuivat jollain tasolla kehitysyhteistyön suunnitteluun, seurantaan tai toimeenpanoon.

414 11:sta kehitysyhteistyöpuolen haastatellusta viisi tunnisti kumppanuustavoitteet ensisijaisena perusteena.

3.4.1 Kehitysyhteistyön tavoitteet Afganistanissa

”Kv-yhteisöllä pitäisi olla selkeä näkemys, mutta tämä on vaikeata. Soitellen sotaan lähdettiin, että mennään vähäksi aikaan ja sitten se venyi. Ei ollut pitkän ajan visiota.”⁴¹⁵

Kehitysyhteistyön julkilausuttuna tavoitteena oli palvella Afganistanin yhteiskunnan vakauttamista, demokratisoitumista ja jälleenrakentamista, mikä oli laajasti ottaen koko kansainvälisen intervention tavoite. Viime kädessä kehitysyhteistyössä oli myös täsmälleen samat haasteet kuin koko interventiolla liittyen näiden ylätavoitteiden epämääräisyyteen. Tämä oli ongelma etenkin etsikköaikana (2001–2005), mutta myös myöhemmin. Selkeitä, yksityiskohtaisia pitkän tähtäimen tavoitteita siitä, miltä Afganistanin tulisi näyttää ja milloin, ei oikeastaan asetettu.

Kehitysyhteistyössä kansainvälisellä tasolla asetetut tavoitteet syntyivät apulupauskonferensseissa ja kansainvälisen yhteisön keskinäisessä roolinjaossa. Vaikka paikallinen omistajuus katsotaan kehitysyhteistyössä tärkeäksi periaatteeksi, afganistanilaisten näkemykset eivät olleet etenkään ensimmäisen vuosikymmenen ajan riittävästi esillä. Tämä tunnistettiin virheeksi, ja etenkin 2012 eteenpäin Afganistanin hallinnon rooli kasvoi. Tässä vaiheessa myös avainministeriöiden kapasiteetti oli kasvanut merkittävästi. Apulupauskonferensseissa pyrittiin kuulemaan myös kansalaisyhteiskunnan ääntä, mutta käytännössä tuki pysyi loppuun asti hyvin valtionhallintokeskeisenä.

Afganistania tukevat valtiot sekä Afganistanin hallitus neuvottelivat vuoden 2012 apulupauskonferenssissa Tokiossa hyväksytyyn *Mutual Accountability Framework* (MAF) -kehitysohjelman. Sen oli tarkoitus asettaa molempia osapuolia sitovia tavoitteita ja periaatteita sekä viitoittaa tietä eteenpäin. Samaa menetelmää käytettiin myös myöhemmissä apulupauskonferensseissa ja Tokion TMAF sai jatkoa SMAF (2015), GMAF (2018) ja lopulta APF (2020) -dokumenteista.⁴¹⁶ Näiden rinnalla toimivat Afganistanin omat kehityssuunnitelmat ANPDF (2017–2021) ja ANPDF II (2021–2025).⁴¹⁷

Hyvistä aikeista huolimatta Afganistanin kehitysyhteistyötä voi pitää hyvin rahoittajalähtöisenä. Paikallinen omistajuus ei ratkennut yksinkertaisesti osallistamalla afganistanilaisia päätöksentekoon. Afganistanin

⁴¹⁵ Haastattelu H23.

⁴¹⁶ *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF) 2012; *Self-Reliance through Mutual Accountability Framework* (SMAF) 2015; *Geneva Mutual Accountability Framework* (GMAF) 2018; *Afghanistan Partnership Framework* (APF) 2020.

⁴¹⁷ *Afghanistan National Peace and Development Framework* (ANPDF) 2017 to 2021; *Afghanistan National Peace and Development Framework* (ANPDF II) 2021 to 2025.

ministeriöt saivat vastuun kehitysohjelmien tavoitteiden määrittelystä, mutta rahoittajat viime kädessä päättivät, haluttiinko nämä tavoitteet hyväksyä. Tämä ohjasi tavoitteiden määrittelyä jo etukäteen, koska afganistanilaisilla oli vahva intressi tulla rahoitetuiksi.

Tästä valta-asetelmasta ei missään vaiheessa päästy irti. Afganistanilaisten omia tavoitteita ei aina pidetty realistisina, mutta ulkoa määritetyt sinänsä hyvät tavoitteet eivät välttämättä tuntuneet afganistanilaisista heidän itsensä valitsemilta. Tämän voi tulkita heikentäneen paikallisten kumppanien omistautuneisuutta hankkeisiin ja ohjelmiin, jotka eivät olleet heidän suunnittelemaansa.⁴¹⁸ Keskusteluissamme Suomen afganistanilaisten kanssa nousi myös esiin kokemuksia siitä, etteivät yksittäisten hankkeiden tavoitteet ja luonteet aina kohdanneet paikallisten tarpeita.⁴¹⁹

Kullakin rahoittajavaltiolla oli myös omat painopisteensä ja näkemyksensä, mutta ei välttämättä riittävästi jaettua kokonaisnäkemystä. Vaikka kukin näistä painopisteistä olisi sinänsä hyvä, tästä seurasi helposti kokonaisuuden kannalta ”sillisalaattia”.⁴²⁰ Tämä teki kehityspyrkimysten kokonaisvaltaisuudesta lähtökohtaisesti vaikeaa.

Tavoitteet olivat kunnianhimoisia ja varsin laajoja. Esimerkiksi EU:n tasolla vuoden 2017 Afganistan-strategiassa määriteltiin seuraavat painopisteet:

- Rauha, vakaus ja alueellinen turvallisuus
- Demokratia, oikeusvaltiokehitys ja ihmisoikeudet
- Talous ja koulutus
- Siirtolaisuus

Suomessa seurattiin tarkasti etenkin Nordic Plus -maiden (Pohjoismaat ja Hollanti) tavoitteita ja valittiin sitten näiden kanssa linjassa olevat oman kehityspolitiikan painopisteet. Suomen tukemat temaattiset kokonaisuudet (katso 2.2. Kalteva pinta, 2006–2011) olivat seuraavat:

1. Oikeus- ja turvallisuussektorin uudistaminen, mukaan lukien poliisin kehittäminen
2. Koulutus- ja terveyspalveluiden kehittäminen sekä niiden saataavuuden parantaminen
3. Talouden perustan kehittäminen erityisesti maaseudulla⁴²¹

418 Tämä on tunnustettu myös aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa, esimerkiksi Giustozzi & Ibrahim 2013.

419 Tätä puoltaa myös tutkimuskirjallisuus, esimerkiksi Amiri & Jackson 2022.

420 Haastattelu H27.

421 VNS 3/2018.

Varsinaisina tavoitteina pidettiin vuoteen 2018 tultaessa seuraavia:

- Naisten ja tyttöjen aseman vahvistaminen
- Ihmisoikeuksien ja tasa-arvon edistäminen
- Yhteiskunnan demokraattisuuden ja toimintakyvyn vahvistaminen
- Siirtolaisuuden hallinta
- Korruption vastaisen taistelun tukeminen⁴²²

Suomalaiset kehitysyhteistyöntekijät olivat sisäistäneet tavoitteet hyvin ja pitivät niitä arvokkaina. Samoja tavoitteita myös pidettiin esillä pitkäjänteisesti. Afganistanin kehitysyhteistyö kuitenkin poikkesi jossain määrin muusta Suomen kehitysyhteistyöstä erityisen hauraan yhteiskunnan ja yhä käynnissä olevan sotilasoperaation vuoksi. Kehitysyhteistyön aloittaminen oli tapahtunut omanlaisen prosessinsa kautta, eikä esimerkiksi varsinaista kehitysyhteistyön maaohjelmaa ollut ennen vuotta 2019 lainkaan.⁴²³ Siitä huolimatta ylätasoon tavoitteita vasten kyettiin raportoimaan pitkälti samaan tapaan kuin muussa kehitysyhteistyössä.

Afganistanin kehitysyhteistyön parissa työskennelleiltä suomalaisilta kuului haastatteluissa kritiikkiä etenkin ylätasoon vision ja oman strategisen vision puuttumisesta. Tavoitteiden määrittelyä pidettiin turhan ylimalkaisena. Mitä Afganistanin kontekstissa esimerkiksi tarkalleen ottaen tarkoitettiin naisten oikeuksilla ja ihmisoikeuksilla? Tavoitteiden laueus myös mahdollisti liian monien alatavoitteiden ripustamisen mukaan, mitä kritisoitiin ”joulukuusena”.⁴²⁴ Ilmiötä edesauttoi myös Afganistanin kehitysyhteistyöstä vastaavien virkamiesten suhteellisen nopea vaihtuvuus, ja sen myötä vaihtelevat henkilökohtaiset painotukset. Kasvavaa kehitysyhteistyöhankkeiden määrää pyrittiinkin aika ajoin virtaviivaistamaan.

Suomen osallistuminen kehitysyhteistyöhön voidaan nähdä kumppanuuskehikosta käsin, ja niin se myös nähtiin. Laajaan kansainväliseen taakanjakoon osallistuminen koettiin lähtökohtaisesti tärkeäksi, olivathan kaikki verrokkimaat mukana. Merkittävän kehitysyhteistyöpanostuksen nähtiin myös palvelevan transatlanttisia suhteita. Samalla kun kumppanuussuhteiden merkitystä toiminnalle ei koettu sopivaksi erityisesti korostaa julkisuudessa, haluttiin kuitenkin viestiä, että Suomi ei ole sivustakatsoja, vaan osallistuja ja vastuunkantaja. Tähän liittyi sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan rinnalla myös taakanjakoon osallistuminen perinteikkään kehitysyhteistyön kautta, mikä

422 VNS 3/2018.

423 Maaohjelman puuttumista ei primaariaineistossa laajemmin korostettu tai myöskään avattu sen syytä. Yksi haastateltava pohti, että sen aiempi kehittäminen olisi voinut tarkentaa kehitysyhteistyön tuloksellisuuden mittaristoa. Haastattelu H23.

424 Haastattelu H27.

sopi mutkattomasti Suomen omakuvaan hyväntekijänä, samoin kuin kokonaisvaltaista lähestymistä painottavaan politiikkaan.

Kehitysyhteistyön kautta osallistuminen oli monella tapaa ongelmattomampaa myös Suomen identiteetin kannalta kuin sotilaallinen osallistuminen. Silti myös kehitysyhteistyöllä nähtiin rooli turvallisuuden lisäämisessä, sillä se tähtäsi paitsi jälleenrakennettuun Afganistaniin, myös vakauden lisäämiseen ja terrorismin sekä sen kasvualustojen kitkemiseen. Näin ollen kehitysyhteistyökin voitiin nähdä Suomen ja yhteisen turvallisuuden tukemisena Afganistanin kontekstissa.

Erityisesti kehitysyhteistyöhön läheisesti osallistuneet näkivät juuri oman työmuotonsa Suomi hyväntekijänä -kehikon kautta. Tässä perspektiivissä painottuivat Afganistanin monet tarpeet ja Suomen mahdollisuus tehdä hyvää tukemalla kovia kokeneen maan jälleenrakennusta. Tällä kehikolla oli vahvat puolestapuhujansa niin ulkoasiainhallinnossa kuin politiikan kentälläkin. Se myös vastasi parhaiten juhlapuheissa tavoiteltuja sävyjä. Siitä huolimatta etenkin kehitysyhteistyöntekijät esittivät kritiikkiä sitä kohtaan, että turvallisuuteen ja politiikkaan liittyvät kysymykset nostettiin aina ensisijaisiksi.

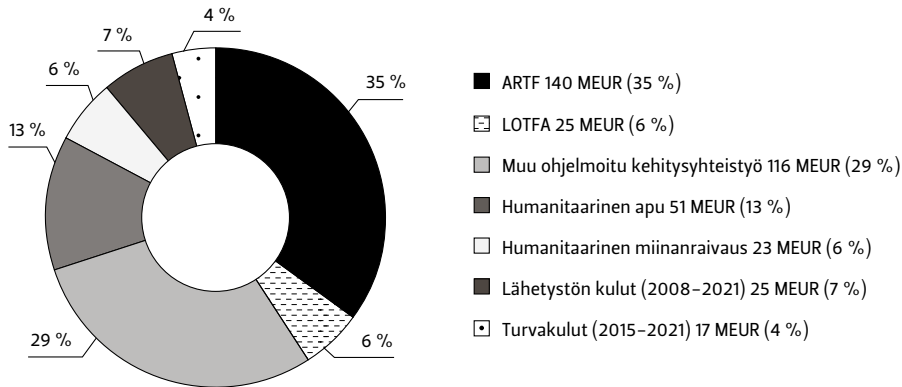
3.4.2 Kehitysyhteistyön toteutus

”Myös UNDP:n LOTFA-hankkeista ja Maailmanpankin ARTF:stä oli jatkuvasti kyselyä, että rahoitetaanko haamupoolia.”⁴²⁵

Käytännössä yli kolmannes kaikista Suomen kehitysyhteistyörahoista, noin 140 miljoonaa euroa, annettiin Maailmanpankin ARTF-jälleenrakennusrahas-
tolle (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*). Muita suuria avun vastaanottajia olivat lähinnä YK-järjestöjen hankkeet, kuten UNDP:n poliisitoimintaa tukeva rahasto LOTFA (*Law and Order Trust Fund for Afghanistan*), UNODC:n huumeita ja rikollisuutta torjuva työ sekä YK:n tasa-arvojärjestö UN Women.

Suomi tuki myös Afganistanin ihmisoikeuskomissio AIHRC:n työtä (*Afghanistan Independent Human Rights Commission*) sekä Marie Stopes International (MSI) -järjestön lisääntymisterveyteen liittyvää työtä. Humanitaarisen avun suhteen avustusta annettiin miinanraivaustoiminnan lisäksi YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) ja lastenjärjestön (Unicef) kautta sekä Suomen Punaisen Ristin (SPR), Punaisen Ristin kansainvälisen komitean (ICRC) ja Maailman ruokaohjelman (WFP) välityksellä.

Suomen kehitysyhteistyömaksatusten pääkohteet



Luvut ilmoitettu miljoonin pyöristettynä. Maksatukset kattoivat kokonaisuudessaan 397 686 070 euroa.

Kuva 11. Suomen kehitysyhteistyömaksatusten pääkohteet
Lähde: Ulkoministeriö 2022

Afganistanin kehitysyhteistyöhön käytetyt rahamäärät pysyivät pääsääntöisesti hiukan alle 10 miljoonan euron vuositasolla vuoteen 2006 asti. Sen jälkeen ne lähtivät tasaiseen kasvuun, saavuttaen 31 miljoonan euron tason vuonna 2016. Kehitysyhteistyörahoitus notkahti vuonna 2017 taas 20 miljoonan euron vuositasolle, mutta nousi taas vuosi vuodelta, kunnes oli 32 miljoonaa euroa vuonna 2021. Vuodet 2016 ja 2021 olivat ainoat vuodet, jolloin kehitysyhteistyön maksatukset saavuttivat ja ylittivät 30 miljoonan euron rajapyykin. Tosin 2021 hankkeet keskeytyivät viimeistään loppukesästä Talebanin vallattua Kabulin ja summaan sisältyy poikkeuksellisen suuri määrä, 12 miljoonaa euroa, humanitaarista apua. Keskeinen syy kasvuun oli ARTF-rahoituksen tasainen nousu. Vuodesta 2014 eteenpäin se oli vähintään 10 miljoonaa dollaria vuodessa, mikä oikeutti Suomen jäsenyyteen rahaston strategiaryhmässä. Puolet Suomen ARTF:lle osoittamasta rahoituksesta oli sellaista, jonka painopisteistä saati keskustella, minkä lisäksi Suomella oli strategiaryhmässä mahdollisuus kantaa kortensa kekoon keskusteluissa koko rahaston kehityspoliittisista painopisteistä.

Kokonaisuudessa Suomi oli kuitenkin myös ARTF:n mittakaavassa hyvin pieni avunantaja. Vuositasolla Suomi pääsi vaihtelevasti noin parin prosentin rahoitusosuuteen, ja kaikkiaan Suomen antamat varat muodostivat vain reilun prosentin ARTF:n kokonaisrahoituksesta.⁴²⁶

426 ARTF 2021.

Vaikka Suomi oli näissä rahastoissa vain melko pieni rahoittaja muiden joukossa, Suomen näkökulmasta keskittyminen rahastoihin ja YK-ohjelmiin hallitsi Afganistanin kehitysyhteistyötä. Pelkästään ARTF ja LOTFA veivät yhdessä lähes puolet kaikesta Suomen Afganistaniin antamasta kehitysyhteistyörahasta koko 2001–2021 kaudella.

Sekä LOTFA että ARTF saivat kuitenkin säännöllisesti osakseen kritiikkiä, mikä pistettiin myös Suomessa merkille. LOTFA rahoitti Afganistanin epäpäteväksi ja korruptoituneeksi moitittua kansallista poliisilaitosta (*Afghan National Police, ANP*). ARTF puolestaan oli suurin yksittäinen rahoitusinstrumentti. Se teki läheistä yhteistyötä Afganistanin hallituksen kanssa ja käytännössä tarjosi hallitukselle varat vuosibudjetin rakentamiseen sekä kansallisten kehitysohjelmien (*National Priority Programs, NPP*) rahoittamiseen. Koska myös hallintoa vaivasi sitkeä korruptio, heräsi tästä tuen muodosta myös kysymyksiä.

Korruptiota oli monenlaista. Luvun alun lainaus viittaa haamutyöntekijöihin, joiden palkat ohjautuivat muihin taskuihin. Toisaalta mikäli halusi Afganistanin tulevan joskus toimeen omillaan, oli myös valtionhallintoa rakennettava. ARTF ja LOTFA pysyivätkin Suomen tukikanavana lähes koko intervention ajan.⁴²⁷

Oli arvio ARTF:n roolista, onnistumisista ja epäonnistumisista mikä hyvänsä, se oli jo vuodesta 2002 lähtien toiminut rahoittajien yhteinen mekanismi. Siihen osallistuminen oli osa koordinoitua osallistumista Afganistanin kehitysyhteistyöhön, ja näin ollen sen rahoittamista olisi saattanut olla vaikea välttää.

Toinen keskeinen syy kehitysyhteistyörahoituksen keskittämiseksi rahastoihin ja suuriin YK-ohjelmiin liittyi vaikuttavuuteen ja henkilöresursseihin. Isot ja pienet hankkeet vaativat käytännössä saman verran henkilöresursseja seurantaan ja hallintointiin. Toisin sanoen pienet hankkeet tulivat isoihin nähden suhteellisen kalliiksi, koska myös niitä Kabulissa koordinoivat suomalaiset erityisasiantuntijat tarvitsivat palkkansa, joka maksettiin Suomeen. Lisäksi olemalla mukana isoissa hankkeissa oli mahdollista vaikuttaa, vaikkakin pieneltä osin, hankkeiden suuntaamiseen. Esimerkiksi ARTF:n osalta Suomi osallistui rahaston tasa-arvotyöryhmään ja ajoi suurempaa keskittymistä naisten aseman parantamiseen.

Tästä huolimatta merkittävä osa vaikkapa ARTF:lle annetuista varoista ei suoranaisesti liittynyt naisten ja tyttöjen aseman edistämiseen. Ylipäänsä Suomi rahoitti suoraan tähän teemaan keskittyviä hankkeita suhteellisen vähän, ottaen huomioon miten paljon aiheesta puhuttiin. Työ naisten ja tyttöjen aseman sekä ihmisoikeuksien parantamiseksi sai kyllä rahoitusta, mistä esimerkkinä ovat UN Women, MSI ja Afganistanin

427 LOTFasta luovuttiin 2019 jälkeen.

ihmisoikeuskomissio. Osa tasa-arvotyöstä oli kuitenkin muille rahoittajille suunnattua, kuten ARTF:n ohjausryhmässä tehty vaikuttamistyö. Tasa-arvokysymysten huomioon ottaminen ei ollut kansainvälisten rahoittajien keskuudessa mikään itsestäänselvyys.

Vaikka rahastoihin ja YK-ohjelmiin annetut kehitysyhteistyörahat olivat ainakin Suomen näkökulmasta suhteellisen kustannustehokkaita, henkilöstöresurssit koettiin yleisesti liian pieninä suhteessa annettuun rahamäärään ja vaikuttamistyön tarpeisiin.

Vielä 2000-luvulla tehtiin pienemmän mittakaavan hankkeita paikallisen yhteistyön määrärahoilla (PYM), mikä mahdollisti suorat kontaktit afganistanilaiseen kansalaisyhteiskuntaan. Näistä kuitenkin luovuttiin juuri työläyden ja korruptioriskin vuoksi. Humanitaarisen avun seuranta tehtiin käytännössä Helsingistä käsin. Kabulin suurlähetystössä oli enimmillään neljä kehitysyhteistyön erityisasiantuntijaa, mutta jatkuvat rotaatiot Suomessa vietetyille palautumisjaksoille ja lomakaudet käytännössä vähensivät paikalla olijoiden määrää. Tämä korostui, kun erityisasiantuntijoiden määrä oli vuosina 2015–2021 vain kaksi henkilöä. Myös henkilökunnan vaihtuvuus oli haasteena, useimmiten Kabulissa vietettiin enimmillään kaksi vuotta.

3.4.3 Afganistanin kehitysyhteistyön haasteet

”Jos me oltaisiin haluttu oikeasti vaikuttaa, olisi pitänyt olla diplomaattipuolella, poliittisella puolella enemmän ihmisiä ja selkeät tavoitteet Helsingistä. Se puuttui. – – Kun annettiin rahaa, meillä oli paikka pöydissä, mutta miten me vaikutetaan siihen? Kun oli joku tietty asia, johon haluaisi paneutua, niin ei ollut resursseja.”⁴²⁸

Suomen osallistuminen Afganistanin interventioon kävi myös kehitysyhteistyön osalta läpi useita selkeitä kausia. Etsikkoaikana (vuoteen 2005 asti) oli paljon toivoa ja jopa innostusta. Kaltevan pinnan kaudella (2006–2011) maan tilanne alkoi näyttäytyä sodan kaltaisena, ja etenkin vuodesta 2010 eteenpäin turvatoimet määrittivät voimakkaasti toimintamahdollisuuksia.

Kehitysyhteistyökohteissa vierailu muuttui vaikeaksi, ellei mahdottomaksi, kun matkustamisesta Kabuln ulkopuolella tuli yhä vaarallisempaa. Turvatoimien ja etukäteiskoordinaation vuoksi kontaktit paikallisiin vähenivät ja kapenivat myös Kabuln sisällä. Viimeisinä vuosina mihinkään ei voinut liikkua ilman aseistettuja turvamiehiä ja panssaroitua autoa.

428 Haastattelu H12.

Turvallisuustilanteen dramaattinen heikkeneminen vaikutti tiedon- saantiin ja tilannekuvaan. Monet Afganistanissa työskennelleet suomalaiset kokivat, etteivät vielä maahan saapuessaan tunteneet sen olosuhteita, kulttuuria ja varsinkaan sen kieliä erityisen hyvin. Kaikki kehitysyhteis- työn parissa työskennelleet tapasivat kyllä paikallisia afganistanilaisia ja oppivat paljon työ kautensa aikana, mutta mahdollisuudet kohtaamisiin olivat huomattavasti rajatumpia kuin Suomen tavanomaisissa kehitysyhteis- teistyökohteissa. Paikallistuntemus saatettiin arvioida vielä Afganistanin kauden jälkeenkin puutteelliseksi, johtuen juuri liikkumisen rajallisuudesta ja turvallisuustilanteesta. Näissä olosuhteissa hankkeiden evaluointi muuttui tavanomaista haastavammaksi ja sisälsi usein nojautumista kol- mansien osapuolien raportteihin.

Kansainvälisten toimijoiden eristäytyminen Kabuliin ja sen turvatulle alueelle sekä rahoittajamaiden keskittyminen rahastoihin ja YK-ohjelmiin olivat molemmat tekijöitä, jotka ohjasivat tiiviiseen kanssakäymiseen avunantajayhteisön edustajien eli toisten kansainvälisten asiantuntijoiden, diplomaattien ja järjestöjen edustajien kanssa. Raportoinnin lisäksi tämä koordinaatio veikin ison osan Kabulissa työskentelevien asiantuntijoiden ajasta.

Koordinaatiotyö ja yhteydenpito veivät paljon aikaa, ja useat suomalaiset toivat esiin henkilöresurssien olleen siihen nähden liian pieniä. Arviot koordinaation toimivuudesta vaihtelevat voimakkaasti eri jaksoilla ja eri toimijoiden näkökulmasta riippuen, mutta yleisenä ongelmana näyttää olleen tietynlainen rakenteellinen valuvika.

Koordinaatio tapahtui ensisijaisesti Kabulissa, mutta kehitysyhteistyö- tä koskevat päätökset tehtiin kuitenkin rahoittajamaiden pääkaupunkita- solla. Tästä syystä koordinaatio muistutti monesti enemmän tiedonvaihtoa kuin aitoa strategisen tason suunnittelua. Mikäli tiedonvaihto tapahtui riittävän varhaisessa vaiheessa, se saattoi edesauttaa onnistunutta tehtä- vänjakoa eri maiden välillä. Asiat saattoivat kuitenkin mennä myös toisin, ja monet toivat esiin valituksia suoranaisesta tietojen pimittämisestä ja jatkuvasta kansallisten prioriteettien nostamisesta yhteisesti asetettujen päämäärien yli.

Sinänsä Suomi pyrki profiloitumaan yhteistyökykyisenä ja koordinaa- tion valmiina toimijana. Erityisesti Nordic Plus -maat olivat keskeisiä yhteistyökumppaneita, ja näiden kanssa saattoi pyrkiä ajamaan yhteisesti sovitut painopisteitä myös ARTF:ssä ja Suomen rahoittamissa YK-ohjel- missa. Koska myös muut rahoittajat olivat keskeisiä läntisiä demokraatioita, jäi kuitenkin epäselväksi, miten tärkeää kokonaisuuden kannalta oli, että juuri Suomen ja Pohjoismaiden prioriteetit olisivat tulleet painotetuiksi.

Koska Suomi osallistui suurelta osin yhteisten rahastojen ja hankkeiden rahoitukseen, se oli lähes aina vain yksi monista rahoittajista. Tämä sitoo

Suomen kehitysyhteistyön vaikuttavuuden, toteutuksen ja haasteiden tarkastelun väistämättä tähän laajempaan, jaettuun tasoon. Vaikka kussakin osallistujajamassa puhuttiin mielellään omien rahojen käytöstä ja niillä saaduista tuloksista, kansallisten panosten erottaminen laajemmista tuloksista ja haasteista on käytännössä mahdotonta.

Esimerkiksi korruptio tunnistettiin merkittäväksi ongelmaksi kaikessa Afganistanissa tehdyssä työssä. Yritykset sen kitkemiseksi eivät missään vaiheessa onnistuneet, vaan päinvastoin kansainvälisen yhteisön Afganistaniin osoittamat valtavat rahamäärät ovat mitä ilmeisimmin ruokkineet mittavaa korruptio-ongelmaa. Korruption tasoja on monia, joista rahojen suoranainen varastaminen on vain ilmeisin ja räikein.

Hankeraportteja tehtiin huolellisesti ja parhaan saatavilla olevan tiedon mukaan, ja kehitysyhteistyötä evaluoitiin useaan otteeseen. Näiden raporttien valossa vain suhteellisen vähän rahaa katosi ilmeiseen korruptioon, ja Suomen kehitysyhteistyötä voi pitää valvottuna ja onnistuneena. Se, miten esimerkiksi valtavan ARTF:n kautta kanavoidut varat vaikuttivat afganistanilaiseen yhteiskuntaan, on kuitenkin erillinen ja vaikeammin vastattavissa oleva kysymys.

Myös heikkenevän turvallisuustilanteen suhteen kaikkien kehitysyhteistyön rahoittajien ongelmat olivat yhteiset. Kehitysyhteistyöntekijät arvostelivat usein sitä tapaa, jolla sotilaalliset ja poliittiset näkökannat asetettiin kehityskysymysten edelle, mutta näiden keskinäinen vuorovaikutus oli monitahoinen.

3.4.4 Kehitysyhteistyön tulokset

”En sanoisi että Suomi olisi epäonnistunut, vaan kansainvälinen yhteisö on. Miltä olisi näyttänyt maailmalla, jos ei oltaisi oltu tässä mukana? On tärkeitä olla mukana, mutta pitää olla realistinen mitä haetaan.”⁴²⁹

Suomen kehitysyhteistyöstä raportoitiin aktiivisesti, mutta laajemman tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi on ollut erittäin vaikeaa. Hankkeiden toteutumista ja rahojen käyttöä on sinänsä suhteellisen helppo seurata, mutta luotettavien mittareiden ja kestäväen edistymisen merkkien löytäminen on haastavampaa – missä tahansa olosuhteissa. Tätä yleisestikin vaikeaa tehtävää vaikeuttivat useat Afganistanissa vallitsevat olosuhteet, jotka olivat kaikille kehitysyhteistyön rahoittajille yhteiset. Erityisolosuhteisiin kuuluivat maan hyvin matala lähtötaso, heikkenevän turvallisuustilanteen vaikutukset ja tavoitteiden epämääräisyys. Afganistanin kiihtyvä sisällissota ja yhä useampien

429 Haastattelu H23.

alueiden joutuminen keskushallinnon kontrollin ulottumattomiin toi sekkin omat merkittävät haasteensa.

Vuosikymmeniä sodasta kärsinyt Afganistan oli hyvin köyhä, ja sen infrastruktuuri oli erittäin heikossa kunnossa. Erityisesti naisten ja tyttöjen koulutustaso oli matala, terveydenhoitojärjestelmä olematon ja valtio käytännössä luhistunut. Maan sisäiset erot olivat myös suuria, ja sota oli entisestään syventänyt jakolinjoja. Myös uuden keskushallinnon ote maan eri osista oli kyseenalainen, ellei täysin kuvitteellinen. Monin paikoin valtaa pitivät sotaherrat, joilla oli karmiva menneisyys Afganistanin sisällissodassa.

Sotaherrojen jatkuva rooli seurasi varhain intervention alussa tehdyistä valinnoista. Etenkin etsikkoaikana (2001–2005) Yhdysvallat pyrki pitämään jalanjalkensa kevyenä ja panosti ensisijaisesti terrorismin vastaisen sodan voittamiseen. Tätä päämäärää varten Afganistanin hallinnon rakenteesta, liittolaisista ja vakauttamisesta tehtiin päätöksiä, joihin ei välttämättä olisi pelkästään kehitysnäkökohdista päädytty. Ensimmäisten vuosien tärkeysjärjestys jäi monien kehitysyhteistyön tekijöiden mielissä elämään koko intervention loppuun asti: sotilaalliset ja poliittiset näkökannat asetettiin jatkuvasti kehityskysymysten edelle. Kehitysyhteistyön koettiin olevan Afganistanin vakaudelle alisteista toimintaa.

Sotilaallisten, poliittisten ja kehitysnäkökohtien keskinäinen vuorovaikutus oli hyvin monitahoinen. Kehityshankkeita saatettiin esimerkiksi käyttää hyvin suorasukaisesti sotilaiden omasuojan edistämiseksi luomalla hyvää tahtoa toiminta-alueella. Myös suomalaiset joukot toimivat näin. Näistä *Quick Impact Project* -nimellä tunnetuista hankkeista saatiin myös erittäin hyviä kokemuksia, koska niillä pystyttiin luomaan aitoja suhteita paikallisiin ja näkemään työn tulokset.

Sen sijaan PVM-hankkeet, joilla olisi voinut olla Kabuln suurlähetystölle samanlainen rooli ainakin läheisemmän paikallistuntemuksen osalta, keskeytettiin. Pienen mittakaavan suoria kontakteja sisältävistä hankkeista yleisesti pidettiin, ja ne antoivat tietoa sekä kontakteja, mutta ne olivat määritelmällisesti pienimuotoisia, toisin kuin valtion rakenteiden pystyttäminen.

Korruptoituneen ja tehottoman valtion rooli oli muutenkin hankala. Esimerkiksi suoraan YK:n tai muiden kokoneiden toimijoiden kautta toteutetut projektit saattoivat olla tehokkaita, mutta niiden yhteydessä paikalliset näkivät avun tulevan kansainväliseltä yhteisöltä, eivät omalta hallitukseltaan. Niissä oli myös heikompi paikallinen omistajuus, palkkatulot saattoivat ohjautua kansainvälisille työntekijöille ja konsulteille, eikä työn kestävyys ollut välttämättä taattua.

Kun turvallisuustilanne kaltevan pinnan kaudesta (2006–2011) lähtien heikkeni nopeasti, sai sotilaallisten ja poliittisten näkökohtien priorisointi uutta voimaa. Turvallisuustilanteen heiketessä kehitysyhteistyö muuttui

vaikeaksi, vaikka samaan aikaan Suomikin investoi siihen yhä enemmän varoja. Vuosien kuluessa yhä isommat osat maasta muuttuivat saavuttamattomiksi. Väkivallasta ja sen uhasta eivät suinkaan kärsineet ensisijaisesti ulkomaalaiset, vaan nimenomaan paikalliset afganistanilaiset. Esimerkiksi koulutusta oli vaikea tukea, jos kouluissa ei uskallettu käydä.

Turvallisuustilanteen vaikutusta Afganistanista saatavaan tietoon on vaikea arvioida. Monitorointiraporttien kirjoittajat eivät päässeet turvallisuustilanteesta johtuen usein paikan päälle, vaan joutuivat nojaamaan kolmansien tahojen huomioihin kentältä. Näitä raportteja lukevat suomalaiset raportoivat edelleen Helsinkiin. Monille heräsi kysymyksiä raportoinnin luotettavuudesta, sillä ongelmista kertomisen kynnyksen epäiltiin olevan suuri.

Laadulliset mittarit olivat niin Afganistanissa kuin muuallakin erittäin haastavia. Miten mitata arvopohjan muutosta? Tai ammatillista voimaantumista? Määrälliset mittarit, kuten koulutettavien opettajien määrä tai koulussa käyvien lasten määrä, olivat periaatteessa paljon helpompia ja siksi yleisemmin käytettyjä, mutta niiden yhteys laadullisiin tavoitteisiin ei ollut aina varmistettavissa tai edes selkeä. Jos kouluja rakennettiin tietty määrä, käytiinkö niissä? Jos käytiinkin, niin jatkuiko tämä? Mitä opittiin, ja miten se vaikutti? Monet haastateltavat epäilivät jopa yksinkertaisten määrällisten mittareiden luotettavuutta, ja niissä onkin paljastunut lukuisia ongelmia.⁴³⁰ Suurien kansainvälisten hankkeiden suhteen suomalaiset rahoittajat olivat kuitenkin hankkeiden omien raporttien varassa, eikä niiden tarkastamiseen esimerkiksi itsenäisen, paikan päällä tapahtuvan tiedonkeruun kautta ollut välttämättä minkäänlaisia mahdollisuuksia.

Paine positiivisten tulosten löytämiseksi on ollut suuri, ja etenkin afganistanilaisilla kumppaneilla oli selvä intressi löytää merkkejä edistymisestä, jotta rahoitus jatkuisi. Toisaalta monet kehitysyhteistyön parissa työskennelleet suomalaiset nostivat esiin, että tuki näytti jatkuvan riippumatta siitä, saavutettiinkö esimerkiksi Afganistanin kehitysohjelmien tavoitteita vai ei. ”*Pitäisi olla enemmän vaikuttavuusarviointia, ja jos ei tule tuloksia, niin sitten tulee loppu,*” arvioi eräs suomalainen diplomaatti.⁴³¹

Suuressa kuvassa Afganistanin interventio kuitenkin jatkui poliittisen tahdon, ei tavoitteissa edistymisen voimalla. Kumppanuuskehikon merkityksestä kertonee, ettei Suomen olisi välttämättä ollut helppoa vetää omalta kohdaltaan vaikuttavuusarvioinneista sellaisia johtopäätöksiä, ettei Afganistanin kehitysyhteistyötä jatketa.

Varsin yleinen kokemus Afganistanin kehitysyhteistyön parissa toimineille kuitenkin oli, etteivät intervention tavoitteet näyttäneet lainkaan

⁴³⁰ Katso esimerkiksi Adili 2017.

⁴³¹ Haastattelu H16.

realistisilta. Afganistan olisi vaatinut vielä huomattavan paljon enemmän aikaa. Matalalta lähtötasolta oli mahdotonta nousta avunantajien toivomassa tahdissa, ja pitkäjänteisyyden puute oli iso ongelma. Tämä saattaa kuulostaa yllättävältä 20 vuoden ajanjaksosta puhuttaessa, mutta Afganistanin lähtötaso ja ongelmat nähtiin sellaisina, että tavoiteltuihin muutoksiin pääsemiseksi tarvittavat aikajänteet olivat vielä huomattavasti pitempiä.

Jotkut kehitysyhteistyön tekijät näkivät tässä ristiriidan oman alansa realiteettien sekä poliittisten toimijoiden toiveiden välillä. Myös yleisemmät rakenteelliset syyt, kuten valtionhallinnon syklisyys ja työn hankeluonteisuus nähtiin jossain määrin edistystä haittaavina tekijöinä. Joka tapauksessa monien arviot yleisestä edistymisestä, työn tuloksien kestävyydestä tai käytössä olevien tulostietojen luotettavuudesta olivat varsin synkkiä.

Silti Suomen tukemalla kehitysyhteistyöllä nähtiin myös afganistanilaisia hyödyttäneitä tuloksia, ja ylipäänsä haastateltavat arvioivat intervention jääneen tältä osin plussan puolelle. Kehitysyhteistyön tuloksia arvioitiin ensisijaisesti alan työntekijöiden suosiman Suomi hyväntekijänä -kehikon puitteissa ja tuloksiksi nostettiin pitkälti samat asiat, joita on aiemmin julkisuudessa korostettu: koulutettiin uusi sukupolvi afganistanilaisia, myös tyttöjä. Äitiysterveys ja vastasyntyneiden terveys paranivat. Erityisesti MSI:n työ mainittiin useita kertoja hyvässä valossa, samoin Geologisen tutkimuskeskuksen toteuttama kaivosalan koulutushanke.

Onnistumiset erityisesti koulutuksen ja terveydenhuollon aloilla nähtiin asioina, joihin suomalaiset olivat omalla panoksellaan myötävaikuttaneet ja jotka voitiin laskea myös Suomen osallistumisen positiivisiksi tuloksiksi. Koska Suomen rahoitus kanavoitiin pääsääntöisesti rahastoihin ja YK:n ohjelmiin, mikään näistä tuloksista ei kuitenkaan ollut yksinomaan tai edes ensisijaisesti juuri Suomen työtä. Kansainvälinen interventio Afganistanissa oli yhteinen panostus, jossa maakohtaisten onnistumisten tai epäonnistumisten tarkempi erottelu ei onnistu.

Toinen kiinnostava puoli arvioissa koulutuksen ja terveydenhuollon onnistumisista on ajatus tulosten suhteellisen suuresta kestävyydestä. Yhtenä vaikuttavana tekijänä saattaa olla haastattelujen ajankohta. Ne kaikki tehtiin kansainvälisen intervention päätyttyä ja sen tukeman Afganistanin hallituksen ja koko poliittisen järjestelmän kaaduttua. Tässä tilanteessa kaikki panostukset valtion rakenteiden kehittämiseen, asevoimiin, poliisiin, oikeusjärjestelmään, hyvään hallintoon tai korrup­tion vastustamiseen näyttävät menneen lopulta hukkaan. ”*Jos jotain saavutettiin, niin nyt suuri osa on menetetty*”, oli erään haastatellun diplomaatin näkemys.⁴³²

432 Haastattelu H10.

Kun vertailukohta muiden tulosten kohdalla on näin poikkeuksellisen selvä ja matala, erottui koulutus edukseen – huolimatta siitä, mikä sen taso ja laajuus tarkalleen ottaen olikaan. Suomalaiset haastateltavat näkivät edes koulutuksen jonain, mitä ei jälkikäteen saanut vietyä pois. Tämä näkökanta on omiaan alleviivaamaan sitä, miten epäonnistuneesta interventiosta seurasi silti jotain hyvääkin. Ainakin silloin, kun kansainvälinen interventio oli vielä käynnissä, osa Afganistanin tytöistä sai käydä koulua. Nyt he eivät saa, mutta jäljellä on silti yksi koulutettujen naisten sukupolvi.

Hyväntekemisessä koetut onnistumiset eivät ainakaan kehitysyhteistyön osalta näytä silti riittäneen ylittämään poliittisen tahtotilan ja kulloistenkin tilannearvioiden välillä nähtyä ristiriitaa edes intervention aikana.

Suomalaiset asiantuntijat, sotilaat ja diplomaatit tarkkailivat Afganistanin kehitystä, ja diplomaatit yrittivät esimerkiksi Nordic Plus -yhteistyön kautta tuoda painopisteitä, kuten naisten ja tyttöjen asemaa, vahvemmin esiin kansainvälisessä interventiossa. He eivät tästä huolimatta kokeneet voivansa olennaisesti vaikuttaa suureen kuvaan. Eipä tätä juuri yritettykään, vaan Suomi tyytyi pääsääntöisesti seuraamaan muita.

Kaikesta pessimismistä ja kritiikistä huolimatta koko valtion sortumista ei pidetty vääjäämättömänä. Eri aikakausina Afganistanissa työkennelleet suomalaiset onnistuivat löytämään merkkejä sekä käänteistä parempaan että huonompaan. Tilanteesta riippumatta tukea kuitenkin päätettiin jatkaa vuodesta toiseen, koska hanke oli avunantajien yhteinen.

Kumppanuuskehikko nousikin esiin myös kehitysyhteistyötä arvioitaessa. Avunantajamaat olivat pääsääntöisesti maailman rikkaimpia valtioita, eikä Suomen tuki ollut absoluuttisella tasolla kovin suurta. Kuitenkin sen osuus Suomen kehitysyhteistyörahoista oli verrattain korkea. Osuutena kehitysbudjetista laskettuna Suomen kerrottiinkin olleen maailman neljänneksi eniten Afganistaniin panostanut valtio. Muutamain mainitsivat Yhdysvaltojen pistäneen varmasti tämän panostuksen merkille. Ehkä vielä näkyvämpää oli Suomen päätös ottaa vuoden 2020 hyvin haasteellisena pidetty apulupauskonferenssi luotsattavakseen. Konferenssin onnistuminen oli selkeä diplomaattinen voitto.

Kehitysyhteistyön suhteen kumppanuuskehikko kuitenkin nousi esiin toista kautta ja vähemmän suoraan kuin etenkin sotilaallisen kriisinhallinnan yhteydessä. Vertaismaiden kanssa Afganistanissa tehty koordinaatio oli puutteistaan huolimatta vuosikautia hyvin läheistä. Etenkin Nordic Plus -maiden kanssa tehty yhteistyö ja niiden välillä vallitsevat samankaltaiset arvot ja painopisteet mainittiin hyvin monessa haastattelussa. Vaikka sitä ei juuri sanoitettu intervention perusteeksi tai edes hyödyksi, yhdessä veneessä olemisen kokemus on epäilemättä ollut vahva niin myötä- kuin vastoinikäymisissäkin.

/4

4 OPIT TULEVAISUUTEEN

Tähän asti tutkimusraporttimme on keskittynyt analysoimaan Suomen osallistumista Afganistanin kansainväliseen interventioon. Nyt raportissa käännetään katse tulevaan ja identifioidaan keskeisimpiä oppeja Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiselle toimijuudelle tulevaisuudessa.

Luku keskittyy siihen, mitä tässä raportissa esitetyt havainnot tarkoittavat Suomen toimijuudelle tulevaisuuden kriisinhallinta- ja kehitysyhteistyöponnisteluissa samankaltaisissa olosuhteissa. Mitä kansainvälinen yhteisö ja Suomen kaltainen pieni toimija voivat Afganistanista oppia? Mitä tulisi oppia?

Afganistanin monimutkaiset historialliset ja yhteiskunnalliset dynamiikat eli lähtötilanne vuoden 2002 alussa tekivät siitä erityisen vaikean toimintaympäristön kansainväliselle interventiolle. Afganistanista saatujen oppien yleistettävyyys muihin konteksteihin onkin rajallista. On myös mahdollista, ettei Afganistanin mittaluokan kaltaista kansainvälistä väliintuloa ja interventiota maan sisäiseen konfliktiin vähään aikaan nähdä. Osaksi Afganistanin ja Irakin kokemusten myötä Yhdysvallat ja läntinen maailma vaikuttavat haluttomilta laajamittaisiin väliintuloihin, joihin liitetään entistä enemmän ongelmia ja joiden ei nähdä saavuttaneen haluttuja lopputuloksia.⁴³³

Maailemanpoliittinen murros, suurvaltasuhteiden kasvava jännittyneisyys ja täysmittainen sota Euroopassa kääntävät Naton huomiota takaisin alueelliseen puolustukseen kriisinhallinnan sijasta lähitulevaisuudessa ja keskikipitkällä aikavälillä. On ennakoitu, että EU:hun kohdistuu painetta ottaa enemmän vastuuta kriisinhallintatoiminnasta YK:n rauhanturvaoperaatioiden rinnalla, kun Naton painopiste muuttuu.⁴³⁴ EU:n kriisinhallintatoiminta rakentunee enenevästi tarkasti määriteltyjen kapasiteettien vahvistamiseen, esimerkiksi koulutusta ja materiaalitukea tarjoamalla.⁴³⁵

Afganistanin kokemusten perusteella on kuitenkin mahdollista muodostaa joitakin kansainvälisen yhteisön jäsenille laajasti hyödyllisiä oppeja. Erityisyydestään huolimatta monet Afganistanin toimintaympäristön piirteet toistuvat muissa interventioissa, joissa myös Suomi on mukana. Yhä suurempi osa Suomen kehitysyhteistyömäärärahoista kohdistuu maihin,

433 Katso esimerkiksi Aydinbas et al. 2021.

434 Katso esimerkiksi Iso-Markku & Karjalainen 2022.

435 Katso esimerkiksi Pietz 2021; Mustasilta 2022.

jotka luokitellaan hauraiksi valtioiksi. Myös kansainvälisten toimijoiden ja ei-valtiollisten toimijoiden runsaus värittää yhä useampia konflikteja ja kriisiympäristöjä.

Lisäksi Afganistanin konfliktiympäristön murros kahdenkymmenen vuoden aikana osoittaa, miten merkittävästi kriisinhallintaympäristöt voivat muuttua osallistumispäätöksen lähtötilanteesta myös operaatioiden oman osuuden suhteen. Esimerkiksi näistä syistä opit kansainväliseen interventioon Afganistanissa ovat relevantteja laajemminkin. Maailmanpoliittisessa tilanteessa, jossa turvattomuus, epätasa-arvoinen kehitys ja autoritarisoituminen uhkaavat demokratiakehitystä ja linkittyvät geopolitiittiseen ja geoeconomiseen kilpailuun, on demokratia- ja ihmisoi-keuksien tukemista tarkasteltava uudelleen toiminnan uskottavuuden vahvistamiseksi.⁴³⁶ Oppien pohtiminen on välttämätöntä myös Afganistanin ja afganistanilaisten nykytilanteen ja tulevaisuuden perspektiivistä.

Raportissa opit jaotellaan kolmeen osaan: Aloitamme opeista, jotka koskevat kansainvälistä interventiota ja sen lähtökohtia ylipäänsä. Tämän jälkeen syvennymme Suomelle tärkeimpiin oppeihin, jotka keskittyvät erityisesti Suomen toimijuutta koskeviin haasteisiin ja tarpeisiin. Kolmanneksi palaamme vielä erityisesti Afganistaniin ja tarkastelemme oppien merkitystä Afganistanin nykytilanteen ja lähitulevaisuuden valossa.

Tutkimuksestamme nousevia oppeja peilataan erityisesti Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan trendeihin: pääpaino on opeissa, jotka näyttäytyvät keskeisinä Suomen nykyiset ja tulevat interventioimet huomioiden. Erityisesti Suomen lähitulevaisuudessa häämöttävä Nato-jäsenyys vaikuttaa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen toimijuuteen, joten Afganistanin oppeja pohditaan tässä luvussa jo siihen peilaten. Oppien tarkastelussa ennakoidaan myös Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksia Suomen ulkopoliittisiin ja turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin prioriteetteihin. Kansainväliseen järjestelmään ylipäänsä vaikuttavat suuret kehityskulut ja megatrendit huomioidaan, jotta opit voidaan sijoittaa siihen maailmaan, missä niitä mahdollisesti tullaan käyttämään.

436 On huomionarvoista, että jotkut asiantuntijat näkevät Afganistanista vetäytymisen kaoottisuuden ja talibanien nopean valtaannousun osaltaan myötävaikuttaneen Venäjän valtionjohdon tulkintaan läntisistä kansainvälisistä toimijoista heikkoina Ukrainaun täysmittaisesti hyökkäämistä edeltävinä kuukausina. Katso esimerkiksi Lehtonen 2022; Aaltola 2022.

4.1 OPIT KANSAINVÄLISTEN INTERVENTIOIDEN TASOLLA

Kansainvälisen intervention tasolla tiivistämme keskeisimmät opit kolmeen päähavaintoon:

- Konfliktikontekstin ymmärtämisen tärkeys toiminnan lähtökohtana
- Paikallisen omistajuuden haasteet
- Pitkäjänteisen ja yhtenäisen konfliktikontekstia koskevan strategian keskeisyys⁴³⁷

4.1.1 Konfliktikontekstin ymmärtäminen ja huomioiminen toimien perustana

”Mutta pelkkä raha tai kiinnostus ei näytä pätevän. Pitäisi olla laajempi ymmärrys siitä yhteiskunnasta.”⁴³⁸

Yksi keskeisimpiä oppeja tämän tutkimusraportin ja muiden Afganistania käsittelevien selvitysten pohjalta on intervention kohteena olevien kontekstien ymmärtäminen ja huomioiminen toimien lähtökohtana. Vaikka asia on periaatteessa tiedostettu ja se on monella tavalla täysin itsestään selvä, sitä ei otettu Afganistanissa lähimainkaan riittävästi huomioon. Siksi on tarpeen painottaa, että paikallisten olosuhteiden ja konfliktin kontekstin ymmärtäminen on äärimmäisen tärkeää.

Kontekstin heikolla huomioimisella katsotaan laajasti olevan merkittäviä negatiivisia vaikutuksia interventioiden tarkoituksenmukaisuudelle.⁴³⁹ Tämän päivän konflikti- ja kriisikontekstit ovat monitasoisia ja verkostomaisia. Niiden ymmärtämiseksi on huomioitava niin kansainvälinen, alueellinen, kansallinen kuin paikallinenkin taso, historiallisesti rakentuneet valtasuhteet, hallintorakenteet, paikalliset kulttuurit, konfliktidynamiikat ja toimijoiden luonteet.

Haastatteluissamme ja työpajakeskusteluissamme nousi toistuvasti esiin ajatus siitä, että Afganistaniin lähdettiin ”soitellen sotaan”.⁴⁴⁰ Intervention rakentui kapean turvallisuuskäsityksen ja yleisten valtionrakenne- ja turvallisuusnormien ympärille ilman ymmärrystä paikallisesta kontekstista tai riittävää kiinnostusta tätä kohtaan.

437 Kansainväliseen interventioon ja esimerkiksi Yhdysvaltojen toimiin liittyviä oppeja on tunnistettu lukuisia, joista tässä keskitytään Suomen kannalta merkittävimpiin. Esimerkiksi SIGAR-raportit valottavat seikkaperäisesti Yhdysvaltojen toimintaa ja oppeja tähän liittyen.

438 Haastattelu H31.

439 Sigar 2021a; The Norwegian Commission on Afghanistan 2016; Pain 2021.

440 Esimerkiksi haastattelu H23.

Interventiotimet pohjautuivat heikkoon ymmärrykseen Afganistanista, varsinkin intervention alkuaikoina. Tämä selittää osaksi strategisten virheiden ja muiden haasteiden rakentumista, liittyen esimerkiksi huonosti istuvan valtionhallintomallin priorisoimiseen, korruptiokierteeseen, talibanien vaikutusvallan aliarvioimiseen ja rauhanprosessin myöhäisyyteen sekä haasteisiin turvallisuussektorin reformissa ja paikallisen omistajuuden vahvistamisessa.⁴⁴¹

Myös kansainvälisen intervention päättyminen hätäkoityyn evakuointiin romahtavan hallinnon alta kertoo loppuun asti kestäneistä vaikeuksista ymmärtää ja nähdä Afganistanin todellinen tilanne.

On oleellista huomata, että kansainvälisten toimijoiden kyvyttömyys tai haluttomuus huomioida paikallista kontekstia ei Afganistanin kohdalla tai yleisemmin tarkoita sitä, etteivätkö paikalliset poliittiset dynamiikat ja toimijat vaikuttaisi interventiotimien implementointiin ja lopputulemiin.⁴⁴² Otettiin ne huomioon tai ei, konfliktidynamiikat, yhteiskunnalliset valtasuhteet ja hallintoinstituutiot vaikuttavat merkittävästi intervention toimeenpanemiseen ja tämän kautta niiden lopputulemiin.

Jos interventiota suunnitellaan ja toimeenpannaan paikallisia dynamiikkoja huomioimatta, vaikutusten ennakoinnista tulee yhä vaikeampaa, mikä voi johtaa ei-haluttuihin ja odottamattomiin seurauksiin. Operaatioiden ja hankkeiden sopivuutta ja vaikutuksia esimerkiksi paikallisiin valtasuhteisiin ei voida realistisesti arvioida ilman paikallisen kontekstin ymmärrystä. Tämän myötä myös toimien tehokkuuden ja relevanttisuuden voi odottaa laskevan. Toisin sanoen ymmärtämättömyys tai huomion puute konfliktikontekstia kohtaan on konkreettinen uhka tukitoimien onnistumiselle.

Toisaalta on huomattava, ettei huomioiminen tarkoita samaa kuin legitimointi ja hyväksyntä: esimerkiksi ihmisoikeuksia loukkaavien tapasääntöjen huomioiminen voi olla keskeistä *do no harm* -periaatteen toteuttamiseksi, mutta tämä ei velvoita hyväksymään tai tukemaan kyseisiä tapoja. Päinvastoin kontekstin ymmärrys voi mahdollistaa kestäväen yhteistyön haitallisten tapojen korjaamiseksi.

Yhteiskunnallisen kontekstin ymmärtämiseksi ja huomioimiseksi on ensisijaista kehittää tapoja analysoida konfliktia. Konfliktianalyysilla viitataan konfliktitilanteen (tai sitä edeltävän, riskejä sisältävän tilanteen) systemaattiseen analysointiin laaja-alaisen ymmärryksen rakentamiseksi – sekä kontekstissa vaikuttavista yhteiskunnallisista, poliittisista ja sosioekonomisista rakenteista ja instituutioista, konfliktitekijöistä ja

441 Haastateltavamme viittasivat myös niin sanotun raideuskollisuuden rakentumiseen, jossa alun kontekstin ymmärtämättömyydelle ja strategisille virheille perustuneet päätökset rakensivat intervention raamit ja toimintamuodot, joita oli vaikea myöhemmin muuttaa.

442 Giustozzi ja Ibrahim 2013.

konfliktiajajista että kontekstissa vaikuttavista toimijoista ja näiden kaikkien välisistä suhteista.

Vasta konfliktianalyysin pohjalta voidaan linjata, mitä kontekstin suhteen tavoitellaan ja miten erilaisten rakenteiden, ajajien ja toimijoiden (välisten suhteiden) odotetaan mahdollistavan tai muokkaavan intervention toimintaa ja onnistumismahdollisuuksia. Analyysin pohjalta voidaan ennakoida myös interventiotoimien riskejä ja mahdollisia vaikutuksia. Erityisesti hauraiden valtioiden kohdalla konfliktianalyysissa on huomiotava myös ei-valtiollisten toimijoiden rooli yhteiskunnallisessa kontekstissa, eikä kontekstia voi peilata ainoastaan valtiollisten ideaalien valossa.

Jotta analyysi on hyödyllinen interventiotoimien suunnittelussa ja toimeenpanemisessa, sen on myös vastattava intervention toimintatasoa. Jos suunnitellaan esimerkiksi tukea rauhanrakennushankkeille ympäri maata, analyysin on katettava näihin vaikuttavat niin kansallisen kuin paikallisen tason valtasuhteet ja hallinnolliset instituutiot.

On tärkeä pohtia, kenen toimesta ja mihin perustuen analyysia tehdään. Koska kansalliset intressit vaikuttavat voimakkaasti eri valtiollisten toimijoiden motivaatioihin ja poliittisiin tavoitteisiin, lienee selvää, että jokaisen interventioon osallistuvan maan on tehtävä omat analyysinsä (katso alla Opit Suomelle).

Toisaalta jos kyseessä on monenkeskinen toiminta yhteisesti jaettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, analyysi kontekstista on tarkoituksenmukaista antaa kapasiteeteiltaan kyvykkäimmän toimijan koordinoitavaksi. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi Nato- ja EU-instituutioiden roolia konfliktianalyysien tuottamisessa ja koontamisessa, ja jäsenmaat voivat osallistua analyysityöhön omien resurssiensa ja tietopohjansa mukaan. Kontekstista riippuen konfliktianalyysin koordinointi voi myös olla *ad hoc*-koalition harteilla. Yhteinen analyysi ei kuitenkaan korvaa Suomen omaa analyysiä, jossa kansalliset tavoitteet ja kansainväliset kumppanit on otettu huomioon.

Konfliktianalyysi ei voi onnistua ilman riittävän laajan ja monipuolisen asiantuntijajoukon osallistumista sen tekemiseen. Paikalliset tutkijat ja asiantuntijat ovat erityisen tärkeässä roolissa tiedon tuottamisessa esimerkiksi poliittisten suhteiden ja toimijoiden legitimitetin suhteen. Paikallisten asiantuntijoiden ja tietolähteiden lisäksi esimerkiksi diasporan kuuleminen voi tuottaa merkittävää lisäarvoa analyysin kehittämisessä ja sen päivittämisessä (katso myös Opit Suomelle -alaluku). Digitalisoinnin myötä dataa on saatavilla yhä enemmän välittömästi ja julkisesti. Myös tiedustelutiedolla ja sen jakamisella kumppanimaiden kesken on yhä keskeisempi rooli, kun disinformaatio lisääntyy ja rapauttaa julkisen datan luotettavuutta.

Konfliktianalyysin korostamisessa piilee vaara, että sen tekeminen muodostuu jälleen yhdeksi byrokraattiseksi harjoitukseksi, joka jää pölytymään hyllylle. Harjoituksen tai niin kutsutun valmistelevan työn sijasta sitä olisi parempi lähestyä tukitoimien keskeisenä osana, joka otetaan käyttöön mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mutta jonka rakentaminen ei missään vaiheessa pääty.

Analyysin voi myös ymmärtää tapana rakentaa tasa-arvoisempaa dialogia ja yhteisymmärrystä avunantajien ja avun vastaanottajien välillä. Ennen interventiotöiden aloitusta konfliktianalyysi toimii pohjana tarpeiden, mahdollisuuksien, riskien ja haasteiden ennakoinnille, mutta sen päivittäminen on ensisijaista nopeasti muuttuvien tilanteiden edessä. Afganistan toimii tässäkin varoittavana esimerkkinä: vaikka vuosien 2001–2002 taitteessa olisi käytetty merkittäviä resursseja Afganistanin ymmärtämiseen, analyysi olisi auttamattomasti vanhentunut jo muutamassa vuodessa toimintaympäristön muuttuessa.

Jotta konfliktianalyysi tukisi toimintaympäristön ymmärtämistä ja huomioimista interventiotöiden suunnittelussa ja toimeenpanemisessa, sen tekoon ja siitä kommunikointiin on myös investoitava resursseja – etenkin asiantuntevia henkilöstöresursseja. Samalla on varmistettava konfliktianalyysin riippumattomuus poliittisista paineista: vain objektiivinen analyysi tuottaa aidosti hyödynnettävää tietoa toiminnan mahdollisuuksista ja riskeistä.

4.1.2 Paikallinen omistajuus ja johtajuus toimissa

Afganistanissa erityisesti Yhdysvaltojen alkuun korostama ja siten koko intervention omaksumassa kevyen jalan jäljen lähestymistavassa painotettiin paikallista omistajuutta, eli Afganistanin väliaikaishallinnon vastuuta vakauttamis- ja jälleenrakennusprosesseista.

Afganistanin valtionhallinnon roolin korostamisesta huolimatta vakauttamis- ja jälleenrakennussuunnitelmat tavoitteineen ja aikajanoineen tulivat kuitenkin paljolti ulkoapäin suunniteltuina afganistanilaisille toimeenpantavaksi. Toisin sanoen paikallinen omistajuus toteutui osallistumisena ja vastuuna toimeenpanemisesta, ei niinkään päätäntävaltana ja kontrollina tavoitteista, prosesseista tai toimintatavoista.

Työpajakeskusteluiden perusteella afganistanilaiset kokivat monien konkreettisten toimien vastanneen heikosti Afganistanin yhteiskunnallista kontekstia ja paikallisia tarpeita, eikä hankkeita nähty afganistanilaisten ohjaamina. Paikallinen omistajuus palveli – erityisesti alkuun – kansainvälisen yhteisön tarvetta välttää poliittisesti liian suurta resursointia ja riskinottoa Afganistanissa.⁴⁴³ Kevyt jalan jälki – lähestymistapaan yhdis-

443 Katso esimerkiksi Rynning 2012, luku 4. *Original Sins*.

tettiin kuitenkin kunnianhimoiset tavoitteet valtion instituutioiden ja rakenteiden kehittämiseksi. Niiden saavuttamiseksi afganistanilaisilla viranhaltijoilla ei ollut välttämättä kapasiteetteja, eikä moni afganistanilainen vallankäyttäjä ollut välttämättä omistautunut niiden tavoitteluun.

Paikallisen omistajuuden kriittinen tarkastelu näistä lähtökohdista on relevanttia Afganistania laajemmin, esimerkiksi EU:n kriisinhallinnassa, jossa Afganistanin tapaan korostuvat kevyt jalanjälki -lähestymistapa, koulutus ja kapasiteettien rakentaminen. Nykyaikaisissa kriisinhallintaoperaatioissa tavoitellaan paikallisten hallintojen ja turvallisuussektoreiden reformia kouluttamalla ja teknisiä kapasiteetteja avittamalla, ilman että toimitaan paikallisten puolesta.

Näihinkin operaatioihin – esimerkiksi EU:n operaatioihin Sahelin alueella tai Ukrainassa – liitetään kunnianhimoisia ja arvopohjaisia tavoitteita oikeusvaltion ja hyvän hallinnon normien suhteen. Samoin näiden operaatioiden kohdalla olisi tarpeellista tarkastella kriittisesti, ovatko paikalliset toimijat tosiasiallisesti omistautuneita juuri niihin tavoitteisiin, joiden eteen kansainvälisten toimijoiden tuella työskennellään. Toisin sanoen: onko kansainvälisillä ja paikallisilla toimijoilla todellisuudessa yhteiset tavoitteet?

Afganistanin kokemusten pohjalta vaikuttaa siltä, että aidosti jaetut tavoitteet ovat keskeisessä asemassa intervention vaikuttavuudelle ja kestävyydelle. Jaetut tavoitteet taas edellyttävät paikallisen omistajuuden toteutumista jo tavoitteiden asettamisen ja suunnittelun tasolla niin, että paikalliset omistajat ovat määrittelemässä nämä.

Afganistanin kokemusten perusteella on myös tärkeää kiinnittää huomiota siihen, keiden paikallisten kanssa yhteistyötä tehdään ja ketkä nähdään paikallisten toimijoiden edustajina. Afganistanissa paikallisen omistajuuden kannalta tärkeät toimijat ymmärrettiin kapeasti: yhteisiin pyrkimyksiin kutsuttiin osallistumaan lähinnä valtionhallinnon edustajat tai tietyt voimahahmot. Afganistanin kansalaisyhteiskunnan ja eri toimijoiden välisen dialogin tukemiseen käytettiin suhteellisen vähän resursseja, mikä tunnistetaan ongelmaksi niin haastattelussa kuin työpajakeskusteluissakin.

Tuettujen afganistanilaistahojen ja kansainvälisten toimijoiden tulosvastuuta muille afganistanilaisille ei myöskään priorisoitu. Haastateltavien ja työpajaosallistujien mukaan ehdollisuutta vallassa olevan eliitin vastuullisuuden vankistamiseksi olisi pitänyt rakentaa paljon aikaisemmassa vaiheessa. Paikallinen omistajuus konkretisoitui turhan paljon yhteistyöksi ”meidän afganistanilaisten” eli Suomelle läheisten valtionhallinnon henkilöiden kanssa, mikä peitti alleen paitsi omistautuneisuuden heikkouden, myös valtavan luottamuspuolan tavallisten afganistanilaisten, paikallisen ja kansallisen eliitin sekä kansainvälisten toimijoiden välillä.

Kansainvälisen interventio tasolla tärkeä oppi tämän pohjalta kiteytyy tarpeeseen pyrkiä yhtäältä laadukkaampaan ja laajempaan paikalliseen omistajuuteen ja toisaalta sitä korostavan retoriikan ja toiminnan kriittiseen tarkasteluun. Pohjimmillaan kyse on ennen kaikkea siitä, kenen intressejä ja tavoitteita interventiotimet heijastelevat: kansainvälisten toimijoiden (ja kenen niistä) vai paikallisen väestön, valtionjohdon, paikallisten voimahahmojen vai tietyn kansanryhmän?

Niin sotilaalliseen kuin siviilijohtoiseen apuun liittyy sisäsyntyisesti vallan epätasapaino avunantajan ja avun vastaanottajan välillä. Omistajuus saattaa siis hyvinkin olla visusti kansainvälisten toimijoiden käsissä, vaikka paikallisten viranomaisten tai esimerkiksi naisryhmien kanssa oltaisiinkin kanssakäymisessä.

Kun nämä haasteet tunnistetaan, voidaan kuitenkin pyrkiä rakentamaan toimintaa, jonka tavoitteet ja suunnitelmat olisivat paikallisesti määriteltyjä ja joihin paikalliset tahot olisivat omistautuneita. Kansainvälisten toimijoiden keskinäistä strategista koordinaatiota ja työnjakoa vahvistamalla voitaisiin esimerkiksi luoda kansalaisyhteiskunnalle ja vähemmistöryhmille mahdollisuuksia vaikuttaa tukeen varhaisemmassa vaiheessa ja pitkäjänteisesti. Samalla heille voisi luoda mahdollisuuksia pitää päättäjiään vastuussa. Tämä edellyttää kuitenkin laadukasta konfliktianalyysiä.

Kansainvälisten toimijoiden on myös syytä reflektoida omaa rooliaan, erityisesti niissä tilanteissa, joissa paikallisten kumppanien ehdottamat suunnitelmat ja tavat toimia tuntuvat epärelevanteilta tai epäsopivilta. Onko vika prioriteeteissa vai onko kyse näkökulmien eroista?

Kansainvälisen yhteisön kokemus Afganistanista osoittaa, että paikallisen omistajuuden ja etenkin omistautuneisuuden puute halutuissa uudistuksissa uhkaa koko tuen kestävyyttä, kuten tuettujen turvallisuusjoukkojen ja hallituksen nopea romahtaminen kertoo. Toisaalta avun reunaehtojen selvä kommunikointi ja näiden ehtojen johdonmukainen seuraaminen ovat keskeisiä seikkoja sekä tuen antajan että sen käyttäjän vastuuvollisuuden vahvistamiseksi.

Tämä on erityisen tärkeää siksi, ettei ole olemassa yhtä ”paikallista toimijaa”, joka edustaisi koko väestön moninaisia intressejä ja prioriteetteja. Paikalliseen omistajuuteen vetoamisesta tulee esimerkiksi Suomen ulkopoliittikan arvoperustan kannalta ongelmallista, jos se tarkoittaa ihmisoikeuksia polkevan eliitin voimaannuttamista paikallisen väestön kustannuksella.⁴⁴⁴

444 Eräs haastateltava (H52) toi esille Afganistanin ”teepoikakulttuurin”, jossa miehet käyttävät nuoria poikia seksuaalisesti hyväkseen. Esimerkiksi yhdysvaltalaisia sotilaita ohjeistettiin olemaan puuttumatta afganistanilaiskomentajien kohdistamaan seksuaaliseen väkivaltaan nuoria poikia kohtaan. Ohjeistuksen tarkoituksena oli ylläpitää hyviä suhteita Afganistanin poliisi- ja sotilasvoimiin (Goldstein 2015). Tulkinta, jossa lasten seksuaalista hyväksikäyttöä ei haluttu kyseenalaistaa kulttuurisena tapana, on hyvin ongelmallista ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon tavoitteista käsin.

4.1.3 Pitkäjärjestyksensä ja strateginen yhteneväisyys kansainvälisten toimijoiden tasolla

Kansainväliset toimijat voivat oppia Afganistanista lisäksi sen, että ilman yhtenäistä ja pitkäjärjestyksensä strategiaa realistinen ja kokonaisvaltainen toiminta konflikteissa ei ole mahdollista. Yksi toistuvimmista kritiikeistä aineistossamme kansainvälistä interventiota kohtaan kohdistuu kontekstin huomioineen jaetun tavoitteenasettelun ja strategian puutteeseen.

Afganistanin suhteen ei esimerkiksi missään vaiheessa asetettu selkeitä exit-suunnitelmia, eli koskaan ei määritelty niitä onnistumisen tai epäonnistumisen olosuhteita, joissa kansainväliset toimijat lopettaisivat intervention.⁴⁴⁵ Tämän voi nähdä vaikeuttaneen toiminnan ja sen lopettamisen riskien ennakoimista ja niiden hallintaa.⁴⁴⁶ Sen sijasta, ja intervention kulkua hyvin heijastellen, vetäytyminen tehtiin lopulta Yhdysvaltojen yksipuolista päätöksestä ja sen omien kansallisten intressien sanelemana.

Pitkäjärjestyksensä ja kokonaisvaltaisen strategian seuraamisen sijasta mitattavaa kansainvälistä rahankäyttöä ohjasivat kansalliset ja toimijakohtaiset intressit, ja budjettilogiikka käyttää rahat loppuun rahoituksen jatkon varmistamiseksi. Yhdistettynä komennusten lyhyteen ja paineeseen osoittaa tuloksia (joita ei oltu etupainotteisesti ja realistisesti asetettu), syntyi pyörän – tai pyörien – uudelleen keksimisen kierre. Afganistanilaiset ja useaan otteeseen Afganistanissa työskennelleet ihmiset saattoivat nähdä jo aiemmin kokeiltujen aloitteiden ja seuraamisprosessien alkavan yhä uudelleen alusta, kun institutionaalinen muisti toimi pätkien.

Kokonaisvaltaisen ja realistisen suunnitelman ennakkoehtona on siis kattava konfliktianalyysi (katso 4.1.1) ja paikallisten toimijoiden keskeinen rooli (katso 4.1.2). Afganistanin kohdalla Bonnin 2001 konferenssissa pyrittiin ja päästiinkin yhdessä sovittuun tiekarttaan. Sen lopputulokset olivat kuitenkin todellisuudessa kansainvälisten toimijoiden – erityisesti Yhdysvaltojen – käsissä ja loivat epätasapainoisen suhteen yhtäältä Afganistanin ja avunantajien välille ja toisaalta afganistanilaiseliitin ja muiden afganistanilaisten välille.⁴⁴⁷

Toisaalta Afganistan-kokemusten tulisi opettaa kansainvälisiä toimijoita keskinäisen koordinaation ja kokonaisvaltaisuuden kehittämisestä. Näistä ensimmäisen kohdalla on tärkeä erottaa strateginen koordinaatio ja koordinaatio tiedonvaihdon tasolla. Primaariaineistomme mukaan

445 Suomen osalta intervention aikana esimerkiksi Vuori & Vaittinen (2010) nostivat esille huolen Suomelta puuttuvasta exit-strategiasta. Katso myös Vesa (2010).

446 Afganistanin turvallisuussektorin kyvykkyyksien rakentamiseen ja tekniseen varustamiseen keskittyneen tuen ja hätäisen vetäytymisen riskit realisoituvat, kun talibanviranomaiset käyttävät toimitettuja varusteita, ja entisten erikoisjoukkojen jäsenten raportoidaan tulevan rekrytoiduksi Ukrainaan Venäjän toimesta. Katso Al Jazeera 2022; O'Donnell 2022. Strateginen yhteistyö toiminnan ja sen lopettamisen suunnittelun ja seuraamisen suhteen voisi jatkossa auttaa toimien riskien ennakoimista ja hallintaa.

447 Katso esimerkiksi Giustozzi ja Ibrahim 2013.

tiedonvaihto ja funktionaalinen koordinaatio kehittyivät melko sujuviksi intervention aikana. Suomen näkökulmasta erityisesti Nordic plus -viite-ryhmän sisällä tapahtunut tiedonvaihto ja yhteistyö koettiin positiivisena ja tulevaisuudessa kannatettavana yhteistyömuotona.

Sen sijaan kehittämisen varaa tunnistettiin strategisessa koordinaatiossa, eli eri kansainvälisten toimijoiden Afganistania koskevien tavoitteiden ja suunnitelmien selkeyttämisessä ja näiden yhteensovittamisessa. Ongelmaksi muodostuivat toimijoiden väliset eriävät kuvat siitä, mihin oikeastaan oltiin pyrkimässä ja miten sinne päästäisiin. Esimerkiksi Afganistanin kansallisen poliisin luonteesta ja tavoitteista ei ollut afganistanilaisten, EU:n ja Yhdysvaltojen välillä yhteistä näkemystä: poliisivoimia kehitettiin ensi sijassa Yhdysvaltojen johdolla (sillä sen resurssit olivat selvästi suurimmat), ja samalla EU:n poliisioperaation tavoitteet jäivät irrallisiksi kokonaisuudesta.⁴⁴⁸

Strategisen tason koordinaation puute, kuten toimet Afganistanissa osoittavat, tekee toiminnan kokonaisvaltaisuudesta lähes mahdotonta tai ainakin sattumanvaraista. Tässä kokonaisvaltaisuudella tarkoitetaan eri osa-alueiden samaan suuntaan kulkemista niin, että ne tukisivat toisiaan ja itsenäisten tavoitteidensa kautta veisivät kohti jaettavaa päämäärää. Afganistan-kokemukset viittaavat siihen, että kokonaisvaltaisuuden olisi toteuduttava nimenomaan kansainvälisellä, interventio toimien tasolla, mikä ei nyt tapahtunut. Täten kansallisten kokonaisvaltaisten strategioiden olisi ensisijaisesti lähdettävä siitä, miten kukin toimija voi omista lähtökohdistaan tukea toimien kokonaisvaltaisuutta.

Strategista yhtenäisyyttä ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa eri interventioissa tullee jatkossakin haastamaan kansallisten ja toimijakohtaisten intressien korostuminen. Yksittäiset valtiot ja muut kansainväliset toimijat osallistuvat kriisinhallintaan ja kansainväliseen avunantoon kukin omista lähtökohdistaan, erilaisine poliittisine tavoitteineen.

Kuten eräs diasporatyöpajaamme osallistuneista osuvasti kiteytti, Afganistanin kohdalla voidaan tunnistaa ainakin kolmenlaisia toimijoita eri osallistumisperusteineen: ne, joilla oli vahvat omat intressit Afganistanin suhteen, ne, joilla oli joitakin intressejä mutta vähemmän pelissä ja ne, jotka osallistuivat lähinnä, koska halusivat olla osa interventiota. Tällainen toimijoiden kategorisointi voi auttaa realististen mahdollisuuksien tunnistamisessa tavoitteenasettelun, strategisen koordinoinnin ja kokonaisvaltaisuuden suhteen. Esimerkiksi sellaiset toimijat, joilla on kohteen suhteen vähemmän omia intressejä, voivat sopia ottamaan koordinaatio- ja fasilitointiroolia eri tavoitteiden ja intressien yhteensovittamiseksi esimerkiksi Nato- tai EU-operaatioiden sisällä ja välillä.

448 Tämä tulee esiin myös SIGARin poliisireformia käsittelevässä raportissa ja sen vähäisessä huomiossa EU:n poliisimissioon. Katso SIGAR 2022, 102.

Yhteisten tavoitteiden selkeys ja realismisuus ovat avainasemassa sekä toiminnan vaikuttavuuden kannalta että sen kommunikoimisessa ulospäin. Liian kunnianhimoiset ja nopeita tuloksia edellyttävät tavoitteenasettelut ovat puolestaan omiaan tuottamaan pettymyksiä – niin kriisi-kontekstissa kuin kotimaisessa yleisössä.

On tärkeämpää muokata tavoitteet kuhunkin ympäristöön sopiviksi kuin pyrkiä muuttamaan ympäristöä ulkoapäin asetetun raamin mukaiseksi. Tämä ei tarkoita esimerkiksi ihmisoikeuksien tai demokraattisen hallintotavan edistämisen unohtamista, vaan osatavoitteiden muodostamista toimintaympäristöön sopiviksi. Joissakin konteksteissa demokratian edellytysten rakentaminen voi tarkoittaa työtä äärimmäisen köyhyyden vähentämiseksi hallintoreformien sijaan. Jotta tavoitteita voidaan asettaa realistisesti ja kontekstispesifisti, kansainvälisten toimijoiden tulee ymmärtää toimintaympäristöt nykyistä paremmin.

On myös tärkeä erottaa kansainvälisten toimijoiden tavoitteet konfliktin suhteen ja muut osallistumisen taustalla vaikuttavat tavoitteet. Vaikka motivaatiot osallistumiseen olisivat hyvin erilaiset, voi silti olla mahdollista löytää kaikkia yhdistäviä tavoitteita konfliktitilanteen suhteen. Afganistanin kokemusten perusteella kansallisten intressien moninaisuutta voidaan käyttää tekosyynä kohdekontekstia koskevien tavoitteiden ylimalkaisuudelle ja piilopaikkana epäonnistumisten keskellä.

Joka tapauksessa paikallisen väestön näkökulmasta samaan intervention kuuluvia kansainvälisiä toimijoita on vaikea tai turha erottaa, vaikka erilaiset tavoitteet olisivatkin värittäneet niiden osallistumista. Yhteisten realististen tavoitteiden identifiointi on myös ennakkoehto toiminnan seuraamiselle ja sen pitkäjänteiselle ja uskottavalle suunnittelulle – sekä paikallisten että mahdollisten kilpailevien aloitteiden suhteen.

Ajankohtaisena esimerkkinä tämän opin relevanssista voidaan huomata, että Ukrainan puolustussodan pitkäjänteisen tukemisen ja sen uskottavuuden suhteen on keskeistä, että Yhdysvaltojen, muiden Nato-maiden ja EU-maiden välillä vallitsee strateginen yhtenäisyys tavoitteiden ja reunaehtojen suhteen – vaikka tukimuodoissa olisikin vaihtelua – ja että ne kommunikoidaan koordinoitusti niin Ukrainan kuin Venäjän suuntaan.

On hyvin mahdollista, että tulevia konflikteja ja niissä toimimista värittävästi enenevästi eri blokkien ajamat ja joustavasti muodostuvat ha-lukkaiden ja kyvykkäiden valtioiden yhteistyöoperaatiot. Johtovaltioina toimivat usein kyvykkäimmät, tyyppillisesti suuret valtiot. Johtovaltioilla on suhteellisen suuri painoarvo operaation ja sen toimien ohjauksessa, mutta tämä ei poista muiden osallistujien vastuuta pyrkiä korjaamaan epäkohtia ja vaikuttamaan intervention kulkuun.

Esimerkiksi Afganistanissa Yhdysvaltojen on katsottu vieneen intervention liian militaristiseen suuntaan, mutta on tärkeää kysyä, missä määrin

muutkaan osallistujamaat pyrkivät korjaamaan tätä tai muita intervention strategisia virheitä. Johtovaltioiden toimintaan ja tavoitteisiin vaikuttamiseksi tai niiden tasapainottamiseksi muiden keskenään samanmielisten toimijoiden ja organisaatioiden on edullisinta pyrkiä vaikuttamaan interventioon yhdessä. Afganistanissa esimerkiksi EU olisi monen haastateltavan mukaan voinut toimia aktiivisemmin strategisen vaikuttamisen ja myös kritiikin antamisen suhteen Yhdysvaltojen suuntaan.

Toisaalta haastateltavat kiinnittivät huomiota EU:n rajattuun toimijuuteen ja heikkoihin valmiuksiin toimia haastavissa ympäristöissä itsenäisesti. EU:n toimintamahdollisuudet perustuivat pitkälti Yhdysvaltojen ja Nato-koalition tarjoamaan turvaan, ja samalla toimien pitkäjänteisyyttä haastoivat sisäiset koordinaatiovaikeudet. Poliisioperaatio päättyi ennen kuin tavoitteet saavutettiin, koska EU-maiden poliittinen into hiipui sekä siksi, ettei operaation jatkaminen ei ollut mahdollista Yhdysvaltojen vetäytymispäätöksen jälkeen. EU:n tuki paikallisille kumppaneille katkesi osin ennakoimattomasti myös siitä syystä, ettei *follow up* -toimintoja poliisioperaatiolle onnistuttu järjestämään riittävän nopeasti.

Kun Suomi punnitsee osallistumista ja tukeaan EU:n kriisinhallintatoimille tulevaisuudessa, sen on tunnistettava EU:n rajalliset mahdollisuudet toimia itsenäisesti vaativissa kriiseissä. EU:n työkalupakkia on sitten Afganistanin Eupolin laajennettu kovan turvallisuuden suuntaan esimerkiksi mahdollistamalla sotatarvikkeiden toimittaminen kumppaneille Euroopan rauhanrahaston avulla.⁴⁴⁹

Viimeaikaiset strategiaprosessit EU:ssa ja Natossa osoittavat, että työnjako EU:n ja Naton välillä selkiintyy entisestään, eikä EU:ssa kehitetä Naton kanssa päällekkäisiä funktioita.⁴⁵⁰ Tasapainottelu itsenäisemmän toimintakyvyn ja päällekkäisyyden välttämisen kanssa on näkynyt esimerkiksi EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavaran (MPCC) kehittämissuunnitelmassa. Lisäksi EU:n liepeillä on kehitetty uusia, joustavia yhteistyömuotoja sotilaallisten interventioiden ja puolustusyhteistyön edellytysten kehittämiseksi, ja on mahdollista, että eurooppalaisten maiden johtamia halukkaiden koalitioita voidaan hyödyntää EU:n kriisinhallintatoimien tukemisessa tulevaisuudessa.⁴⁵¹

EU:n rooli kriisinhallintatoimijana voi ylipäätään kasvaa, kun Naton huomio palaa Venäjän hyökkäyssodan myötä terrorismin vastaisesta sodasta liittouman puolustukseen. EU edustaa kuitenkin edelleen useimmille Euroopan maille väylää kanavoida muita kuin sotilaallisia toimia

449 Mustasilta & Karjalainen 2022.

450 EU:n uusi strateginen kompassi ja Naton päivitetty strateginen konsepti.

451 Tästä esimerkkejä ovat EU:n pysyvä rakenteellinen yhteistyö sekä EU:n ulkopuoliset Britannian johtama JEF, Saksan johtama FNC ja Ranskan johtama E12, joihin osallistui pitkälti sama joukko eurooppalaisia maita. Halukkaiden maiden koalitioiden käyttömahdollisuus mainitaan myös strategisessa kompassissa.

kriisialueille, minkä tähden EU:n valmiudet toimia yksin vaativissa olo-
suhteissa tulevat pysymään rajallisina.

Lopulta jokaisen interventioon osallistuvan kansainvälisen toimijan on pohdittava sen omien poliittisten motivaatioiden, konfliktin suhteen asettamiensa tavoitteiden ja interventiota johtavien toimijoiden intressien välistä sopusuhtaisuutta ja sitä, miten parhaiten näitä voi tasapainottaa. Moni haastateltavistamme toivoi, että Suomi pyrkisi jatkossa vaikuttamaan aktiivisemmin kansainvälisen intervention sisällä ja käyttämään ääntänsä myös sen epäkohtien ja haasteiden korjaamiseksi. Tähän Suomen osalta parhaimpina väylinä pysynevät monenkeskiset kanavat, tulevaisuudessa myös Naton pöydissä täysjäsenenä.

4.2 OPIT SUOMEN TOIMIJUUTEEN

Suomen laaja-alainen osallistuminen Afganistanin kansainväliseen interventioon mahdollistaa paitsi toimijuuden kokonaisvaltaisen tarkastelun myös tulevaisuudelle tarpeellisten laajempien oppien tunnistamisen. Tässä kategorisoimme analyysimme pohjalta nousevia oppimistarpeita Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen toimijuuteen neljän otsikon alle:

- Suomen toimintaa ohjaavat tavoitteet
- Osallistumisen laatu ja vaikuttavuus
- Toiminnan analyysi ja seuranta
- Henkilöstöresurssit ja asiantuntijuuden hyödyntäminen

Tässä luvussa identifoidut opit on tärkeä erottaa tunnistamastamme Suomi oppimassa -kehyksestä (katso alaluku 3.1.3), joka avasi Suomen toiminnan oikeuttamista mahdollisesti saatavien valmiuksien, hyötyjen ja kokemusten kautta. Tässä luvussa tarkastellaan sitä, mitä erityisesti haasteista ja tunnistetuista kehittämiskohdista voidaan oppia tulevaisuutta silmällä pitäen.

Analyysimme perusteella on syytä tarkastella kriittisesti ilmiötä, jossa kansainvälinen yhteisö harjoittelee yhteistoimintaa tai testaa ja kehittää valmiuksiaan haavoittuvassa kontekstissa, jossa riskejä ja negatiivisia vaikutuksia paikalliselle väestölle ja sen yhteiskunnan kehitykselle ei ole riittävästi huomioitu. Tarkastelemmekin oppeja Suomelle tässä luvussa olettaen, että omien valmiuksien ja kumppanuussuhteiden kehittämisen lisäksi toiminnan kehittäminen tähtää laadukkaampaan toimintaan rauhan ja turvallisuuden tavoitteiden näkökulmista.

4.2.1 Suomen toimintaa ohjaavien tavoitteiden selkeys

Suomen osallistumista kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin ja jälleenrakennus- ja rauhanrakennusponnisteluihin ohjaavat moninaiset tavoitteet, jotka koskettavat niin Suomen kansainvälistä asemaa ja kumppanuussuhteita, kansallista turvallisuutta ja kyvykkyyksiä kuin kansainvälistä rauhaa ja keskeisten arvojen edistämistä.

Moninaiset tavoitteet eivät itsessään ole ongelma: ne voivat edesauttaa poliittisen konsensuksen löytymistä ja siten mahdollistaa pitkäjänteisen toiminnan. Tavoitteiden moninaisuus voi kuitenkin tuottaa haasteita silloin, kun ne aiheuttavat ristiriitaisia paineita eikä niitä ole asetettu toiminnan ohjaajina kontekstiin mietitysti ja selkeästi suhteessa toisiinsa. Tavoitteiden epäselvyys myös vaikeuttaa toimintalogiikan ja onnistumisten arviointia, altistaa epäsystemaattiselle tavoitteiden seuraamiselle ja voi lopulta johtaa epätehokkaaseen toimintaan (kaikkien tavoitteiden näkökulmasta).⁴⁵²

Afganistanissa Suomen toimintaa ohjanneet tavoitteet yhtäältä kumppanuussuhteiden vahvistamiseksi ja toisaalta maan vakauttamiseksi vaikuttivat alkuun kulkevan yhdenmukaisesti ja samaan suuntaan. Kaltevan pinnan ja siirtymäajan kuluessa tilanne kuitenkin muuttui: kumppanuustavoitteet jatkoivat osallistumisen perustan ylläpitämistä yhä vahvemmin, vaikka hyvättekijäkehyksestä ja sen Afganistania koskevista tavoitteista käsin kansainvälisen intervention tarkoituksenmukaisuus ja suunta kävivät ristiriitaisemmiksi.

Ongelmaksi muodostui erityisesti se, ettei kumppanuussuhteiden ylläpitämiseen ja vahvistamiseen liittyneitä tavoitteita ollut selkeästi asetettu eikä niitä haluttu käyttää toiminnan julkisina perusteluina. Toiminnan jatkaminen täytyi siis perustella kriisikontekstiin liittyvien tavoitteiden suhteen edistymisellä, vaikka näissä ilmeni vakavia puutteita ja haasteita. Tämä taas vaikuttaa haitanneen realistisen tilannekuvan ja toimien kriittisen arvioinnin kehittymistä, eikä näytä erityisesti kannustaneen Afganistanin jälleenrakentamiseen ja vakauttamiseen liittyviin ongelmiin puuttumista.

Moninaisten tavoitteiden entistä selkeämpi ja ainakin hallinnon tasolla läpinäkyvämpi asettelu eri konflikti- ja kriisikonteksteissa olisi monessakin suhteessa hyödyllistä. Esimerkiksi kumppanuustavoitteiden selkeys toiminnan perusteina mahdollistaisi sen pohtimisen, kuinka suuren panostuksen ja millaisen osallistumisen kumppanuustavoitteiden

452 Limnell & Pasternak (2009, 10) kuvasivat jo vuonna 2009 Isafin osallistumisen perusteluita "sekatavarakaupaksi", peräänkuuluttivat avoimempaa keskustelua transatlanttisten suhteiden merkityksestä Suomelle ja totesivat, että "strategisesti hyödyllisiä päätöksiä operatiivisen ja taktisen tason toiminnasta on vaikea tehdä" (em.: 13), kun päämääriä ei ole selkeästi asetettu.

edistäminen vaatii eri konteksteissa. Tämä voisi edesauttaa resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista.

Kuvitellaan kaksi skenaariota: Ensimmäisessä Suomen osallistumista kriisinhallintaoperaatioon motivoivat ensisijaisesti kumppanuustavoitteet, eikä Suomella ei ole vahvoja omia tavoitteita johtuen esimerkiksi tilanteen kaukaisuudesta ja tuntemattomuudesta Suomen ulkopoliittikan ja asiantuntemuksen näkökulmasta. Tällaisessa tilanteessa Suomen ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista osallistua kaikkeen, ja lipun liehuttaminen olisi pragmaattisesti järkevää tehdä niin, että kumppanuussuhteiden kannalta tavoitteet täyttyvät resurssija minimoiden (toki mahdollisimman rakentavasti ja konfliktisensitiivisesti).

Sen sijaan toinen skenaario, jossa Suomella on selkeämmät kontekstia koskevat tavoitteet ja myös tarvittavaa osaamista kontekstin suhteen, katalysoisi resurssien vahvan kohdentamisen ja tilanteeseen asetettujen tavoitteiden priorisoimisen. Jos kumppanuus- ja esimerkiksi kyvykkyyksiin liittyviä tavoitteita ei selkeästi ja läpinäkyvästi aseteta, riskinä on paineet osallistua ylimitoitetusti myös ensimmäisen skenaarion kaltaisissa tilanteissa, jotta osallistuminen vaikuttaisi perustellulta muista kuin kansallisista intresseistä käsin.

Toisaalta poliittisten kumppanuus- ja valmiustavoitteiden selkeys ja läpinäkyvyys toiminnan ohjaajina voivat myös kannustaa asettamaan selkeämpiä konfliktia tai kriisiä koskevia tavoitteita ja tapoja seurata näiden edistymistä, olettaen että Suomessa pysyy tahto ja paine toimia rakentavana ja hyvää tekevänä ulkopoliittisena toimijana. Jos päätöksiä osallistua (tai jatkaa osallistumista) johonkin tiettyyn operaatioon tehdään läpinäkyvämmiin kumppanuus- ja valmiustavoitteiden osalta, toiminnan yhdenmukaisuus Suomen hyväntekijäidentiteetin kanssa avautuu kriittisen tarkastelun kohteeksi.

Tässä selkeiden ja realististen kriisiä koskevien tavoitteiden ja strategian asettaminen voi auttaa: Jos Afganistanin toimille olisi asetettu selkeät tilannekohtaiset tavoitteet, Suomen olisi ollut helpompi suunnitella toimintaa ja varmistaa tavoitteiden johdonmukaisuus sekä Suomen arvopohjaisen politiikan että kansainvälisten suhteiden kannalta. Kun kaikki toimintaa ohjaavat tavoitteet ja perusteet on selkeästi asetettu, on myös mahdollista tunnistaa niihin liittyvät ongelmat ja haasteet.

E erityisen tärkeää moninaisten tavoitteiden hallinta on Suomen kokonaisvaltaisuutta ja kolmoisneksusta korostavasta toiminnasta käsin. Kuten analyysimme havainnoi, Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana korostunut yhä enemmän pyrkimys kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, ja Afganistanin kokemuksilla on merkittävä rooli lähestymistavan kehittämisessä.

Afganistanissa kokonaisvaltaisuutta käytettiin ennen kaikkea oikeutavana raamina monialaiselle ja etenkin sotilaalliselle osallistumiselle, pikemmin kuin eri tukitoimien strategisena yhteensovittamisena. Kumppanuus- ja valmiustavoitteiden korostuminen Suomen toiminnan ohjaamisessa myös nostaa esiin kysymyksen siitä, miten kokonaisvaltaisesti kriisikontekstin kehittymiseen voidaan vaikuttaa, jos esimerkiksi sotilaallista osallistumista ohjaa tuki johtovaltiolle ja halu kehittää spesifejä kyvykkyyksiä, ja samaan aikaan kehitysyhteistyössä vastataan kumppanimaiden resursointiin.

Jotta kokonaisvaltainen lähestymistapa saadaan vietyä dokumenteista kentälle, on tarpeellista pohtia näiden moninaisten ylätavoitteiden vaikutuksia toiminnan ohjaukselle ja sitä kautta toimien muodostamalle kokonaisuudelle.

Itse kriisikontekstia koskettavien tavoitteiden selkeys ja realismisuus ovat avainasemassa kokonaisvaltaisuuden näkökulmasta: jos ei tiedetä, mitä konkreettisilla tukitoimilla tietyssä ajassa tavoitellaan, on vaikea ennakoida toimien yhteisvaikutuksia ja kokonaisuuden muodostamista. Esimerkiksi ajallisesti epärealistiset tavoitteet kannustavat toimiin, jotka näennäisesti tuovat nopeita tuloksia, vaikka nämä eivät olisi kestäviä perimmäisten tavoitteiden suhteen.

Kansainvälisten interventioitoiden ja kriiseihin vaikuttamisen näkökulmasta kokonaisvaltaisuuteen pyrkiminen ei vaadi Suomelta osallistumista kaikkiin toimiin ja osa-alueisiin, vaan ennemmin toiminnan kohdentamista niin, että se edesauttaa kansainvälisten tukitoimien muodostamaa kokonaisuutta.

Suomen tavoitteidenasettelun tarkastelu suhteessa kansainväliseen kriisinhallintaan ja avunantoon on tänä päivänä erityisen ajankohtaista. Etenkin kriisinhallintaan osallistumisen suhteen vaikuttaa siltä, että Suomen omiin kyvykkyyksiin ja intresseihin liitetyt tavoitteet ovat yhä painokkaammin ohjaamassa päätöksentekoa.⁴⁵³

Myös Nato-jäsenyys tulee vaikuttamaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten osallistumispäätösten harkintaan ja perusteisiin. On siis tärkeää keskustella siitä, miten Suomen kumppanuussuhteisiin ja kyvykkyyksiin liitetyt intressit ohjaavat Suomen toimintaa esimerkiksi suhteessa ulkopoliittikan ihmisoikeusperustaisuuteen ja tavoitteeseen toimia kokonaisvaltaisesti. Samoin on hyvä pohtia, miten toimitaan mahdollisissa tilanteissa, joissa näiden välillä ilmenee ristiriitoja. Se, että Suomen

453 Katso esimerkiksi puolustusministeri Kaikkonen 2020 Suomen kriisinhallintaosallistumisen perusteista. Myös puolustusministeriön oma Afganistan-selvitys indikoi (PLM 2022), että sekä kumppanuustavoitteista että valmiuksiin liitetyistä tavoitteista puhutaan nyt entistä avoimemmin. Muuttuva tavoitteenasettelu on linjassa EU-tasolla tapahtuvan kehityksen kanssa, jossa korostetaan pragmaattisen ja omia intressejä puolustavan päätöksenteon ja toiminnan korostumista normatiivisen ulkopoliittisen toiminnan rinnalla. Katso esimerkiksi EU:n Globaalistrategia 2016.

osallistumispäätöksiä kriisinhallintaan ohjaavat merkittävästi kumppanuus- ja valmiustavoitteet, niin Afganistanin kuin esimerkiksi Sahelin suhteen, on ulko- ja turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta perusteltua, eikä itsessään este myös ”hyväntekemiselle”.

Analyysimme perusteella olisi kuitenkin hyvä, että tämä olisi läpinäkyvää siten, että esimerkiksi kumppanuustavoitteiden asettamat ehdot ja rajat toiminnan jatkolle, lopettamiselle ja muutoksille – suhteessa itse toiminnan tuloksellisuuteen ja kriisien kehittymiseen – olisivat selkeästi esillä ja siten myös arvioitavissa.

Toki tavoitteiden selkeämpään ja läpinäkyvämpään asetteluun sisältyy myös riskinsä. Voidaan esimerkiksi kysyä, heikentyykö Suomen ulkopoliitiikan arvopohjaisuus, jos esimerkiksi kriisinhallintaosallistumispäätöksiä ajavat avoimemmin Suomen välittömät kansalliset intressit liittolaisuuksiin ja kyvykkyyksiin liittyen. Käyvätkö tavoitteet hyvän hallinnon rakentamisesta ja ihmisoikeuksien puolustamisesta vähäpätöisemmiksi ulko- ja turvallisuuspoliittisten intressien korostuessa?

Näiden päämäärien tavoittelu on toki edelleen perusteltavissa myös kansallisista intresseistä käsin, sillä niiden toteutumattomuus on tunnetusti omiaan eskaloimaan konflikteja ja kriisejä – ja siten lopulta vaarantamaan myös Suomen intressit. Yllä on myös esitetty, että selkeys tavoitteenasettelussa voi vahvistaa vastuuvollisuutta myös niiden tavoitteiden osalta, jotka juontavat enemmän Suomen hyväntekijäroolista.

Myös demokratian toteutumisen näkökulmasta on ongelmallista, jos suomalaiset käsittävät Suomen osallistuvan kriisinhallintaoperaatioon kohdemaan tarpeiden vuoksi, jos tosiasiaassa osallistumista vaativat kansainväliset kumppanuussuhteet. Kansalaisten kykyä ymmärtää Suomen moninaisia tavoitteita ei ole tarvetta vähätellä. Vaikka kaikkea ulkopoliitikkaa ei voida tehdä täysin avoimesti, päätöksenteon ja hallinnon riittävä läpinäkyvyys on välttämätöntä kansalaisyhteiskunnan toiminnan ja valvontaroolin näkökulmista.

Oletuksena on, että poliittinen paine ylläpitää Suomen ulkopoliittista identiteettiä rauhaa ja ihmisoikeuksia vahvistavana toimijana säilyy. Primaariaineistomme perusteella tahto ylläpitää ja vahvistaa Suomen roolia laaja-alaisen turvallisuuden ja rauhan, ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon edistäjänä on vahva. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja laajempi konflikti läntistä maailmaa kohtaan on myös korostanut keskeisten arvojen puolustamisen ja niiden mukaisen toiminnan tärkeyttä, vaikka samanaikaisesti ja ennen kaikkea se on tuonut kovasta turvallisuudesta huolehtimisen ulkopoliitiikan ytimeen.

Diasporatyöpajoissamme Suomen mahdollisen lisäarvon nähtiin kumpuavan ennen kaikkea ihmisoikeuksien ja koulutuksen saralla. Moni haastateltavista ja osallistujista kuitenkin korosti, että vaikuttaakseen

konflikteihin ja kriiseihin positiivisesti rauhan ja vakauden kannalta Suomen tulisi kehittää osallistumistaan, toimintansa seuraamista ja resurssiansa kohdentamista. Raportissa käännytään nyt näiden oppien pariin.

4.2.2 Osallistuminen versus vaikuttaminen laajemman intervention sisällä

Afganistan-kokemukset tähdentävät kansainvälisiin verkostoihin aktiivisesti osallistumisen merkitystä Suomelle, sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisista tavoitteista että konfliktiin vaikuttamisen tavoitteista käsin.

Aineistossamme nousevat toistuvasti esiin positiiviset arviot osallistumisen hyödyistä paitsi konkreettisina valmiuksina ja puolustusyhteistyön syventymisenä, myös yleisemmin suhteessa Suomen asemoitumiseen osana kansainvälistä ja erityisesti läntistä yhteisöä. Toisaalta moni toi esiin Suomen aktiivisuuden ja vaikuttamispyrkimysten rajallisuuden kansainvälisen toimijajoukon sisällä. Vaikka Suomen katsottiin systemaattisesti nostaneen tiettyjä aiheita, etenkin naisten ja tyttöjen oikeuksia, kansainvälisen yhteisön agendalle, moni kiinnitti huomion Suomen yltiökiltteyteen ja perässä kulkemiseen.

Toki Suomen verrattain pienet resurssit pitivät vaikutusvallan lähtökohtaisesti rajattuna. Vaikuttamispyrkimysten heikkous voi kuitenkin liittyä myös siihen, että kumppanuustavoitteet ajoivat Suomen toimintaa merkittävästi, ja niiden näkökulmasta ”riitti” olla mukana toiminnassa.

Moni haastateltava kuitenkin arvioi, että Suomi halutessaan pystyisi ja Suomen tulisi pyrkiä vaikuttamaan kansainvälisten interventioiden sisällä enemmän, jos se kuitenkin investoi niihin määrällisesti merkittävästi. Suomalaisten toimijoiden yhteistyökykyä ja kuuliaisuutta pidetään yhtäältä hyvänä asiana, mutta toisaalta esitetään, että Suomi voisi rohkeammin tuoda omia kantojaan esiin.⁴⁵⁴ Eräs diplomaatti esitti asian näin: ”*Kun näihin kerran lähdetään mukaan, niin ääntä pitää käyttää.*”⁴⁵⁵

Interventioraamien sisällä vaikuttamisessa on kyse paitsi interventio-toimien muokkaamisesta, myös Suomen muiden intressien edistämisestä. Aloitteellisuus voi vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa ja myös avata ovia uudenlaisten valmiuksien ja kyvykkyyksien harjoittelemiselle.

Kriisinhallinta- ja monenkeskisiin apuarkkitehtuureihin vaikuttaminen vaatii asianmukaisia henkilöstöresursseja, kuten alla avataan. Toisaalta osallistumisen hyöty-kustannussuhteen maksimointi aktiivisella vaikuttamisella operaatioiden sisällä palautuu kysymykseen siitä, mitä

454 Asia on nostettu esiin myös aiemmin. Esimerkiksi Häikiö (2010) *Helsingin Sanomien* vieraskynässä ehdotti Suomen aktiivisempaa vaikuttamista Obaman hallinnon ja EU:n suuntaan Suomen kokonaisvaltaista kriisinhallintaa koskevien näkemysten edistämiseksi Afganistanin interventiossa. ”Ilman omaa laatutyötä kriisinhallinta voi johtaa ikäviin ja yllättäviin tuloksiin”, kirjoituksessa perusteltiin vaikuttamisen tärkeyttä.

455 Haastattelu H11.

Suomi tiettyssä kriisinhallinta- tai apukontekstissa tavoittelee ja miksi Suomi on mukana.

Kun osallistumisen motivaatiot ovat selkeämmin ja operaation alusta asti määritelty, myös vaikuttamispyrkimykset on helpompi kohdistaa niihin konteksteihin, joissa Suomella on selkeät tilannetta koskevat tavoitteet. Riittävien henkilöstöresurssien (katso alla) lisäksi aktiivisuus vaatii kansainvälistä verkostoitumista. Esimerkiksi muiden pohjoismaiden kanssa voidaan pyrkiä rakentamaan Afganistanin pitkäaikaisen yhteistyön pohjalta tapoja vaikuttaa spesifeissä kansainvälisissä apuarkkitehtuuri-tilanteissa.

Jatkossa Suomen kansainvälinen asema, vastuu ja vaikutusmahdollisuudet voivat monessa kontekstissa laajentua, kun Suomesta tulee Naton jäsen. Suomen jäsenyys avaa ovet Nato-pöytiin täysiaikaisesti, ja näin niissä vaikuttaminen ei ole enää riippuvaista esimerkiksi Afganistanin kaltaisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisesta.

Toisaalta jäsenyyden myötä tuki muille Nato-jäsenmaille tulee jäsenveloitteeksi, ja Suomen on löydettävä oma roolinsa puolustusliiton sisällä. Tässä Afganistan-kokemukset tarjoavat – kuten Suomi oppimassa-kehiksen alla on keskusteltu – kehittyntä yhteistoimintakyvykkyyttä monella saralla sekä konkreettisia oppeja Naton toiminnasta ja päätöksentekoprosesseista.

Afganistan-kokemukset voivat myös näyttää osviittaa Suomelle mahdollisista rooleista ja profiilista Naton jäsenenä. Afganistan-operaatioiden perusteella voidaan esimerkiksi sanoa, että Suomen yleiseen asevelvollisuuteen perustuvaa kansallista puolustusta ja reserviläisten tuomaa siviiliammattitaitoa kriisinhallintaan arvostetaan Natossa. Toisaalta näiden merkitys on erilainen tämän päivän Natossa, joka keskittyy kriisinhallintaoperaatioiden sijasta alueellisen puolustuksen vahvistamiseen ja pelotteen ylläpitämiseen.

Kokemukset Afganistanista ovat opettavaisia myös sen kannalta, kuinka Suomi voi vaikuttaa EU:ssa, esimerkiksi sen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatioissa. Lähtökohtaisesti verrattuna esimerkiksi YK:hon, EU:ssa Suomella on enemmän vaikutusvaltaa operaatioihin. Moni haastateltavista korostikin Suomen aktiivista roolia Eupolin perustamista ajaneena maana.

Operaation perustamiseen liittyi myös kyseenalaisia piirteitä: haastatteluiden mukaan Eupol perustettiin piittaamatta varoituksista hankkeen epärealistisuudesta. Suomi oli Eupoliin lähetettyjen asiantuntijoiden lukumäärässä mitattuna merkittävä toimija ja otti johtovastuuta operaatiosta kahden suomalaisen operaatiopäällikön, Jukka Savolaisen ja Pia Stjernvallin, kautta.

Haastatteluista piirtyy kuitenkin kuva, että aktiivisuudesta ja panostuksista huolimatta Suomen tavoitteet olivat epäselviä. ”*Suomi nyt lähettää näitä tyyppisiä ja EU tekee näillä jotain*”, yksi haastateltava kuvaili asennetta. Hän penäsi strategisempaa vaikuttamista operaatioon erityisesti Brysselissä.⁴⁵⁶

Moni haastateltava koki, että Suomen Eupoliin lähettämät asiantuntijat olisivat yksilötasollakin hyötyneet vahvemmassa kansallisesta ohjauksesta operaation suunnan ja tavoitteiden suhteen. On perusteltua pohtia, kuinka paljon hyötyä Eupolista ja siihen satsaamisesta Suomelle oli, varsinkin, kun tulokset jäivät vaatimattomiksi. Olisiko Suomi voinut aktiivisemmalla vaikuttamisella parantaa esimerkiksi operaation näkyvyyttä Afganistanissa? Riittääkö Suomelle saavutukseksi, että se onnistui jossain määrin profiloitumaan siviilikriisinhallintaan aktiivisesti osallistuvana EU-maana?

Afganistan-kokemukset puoltavat yleisemmin Suomen siviilikriisinhallinnasta tehtyjä kriittisiä havaintoja siitä, että sotilaalliseen kriisinhallintaan verrattuna siviilikriisinhallinnan operaatioihin osallistumisen tarkoitusta ja tavoitteita ei Suomessa selvennetä määrällisiä tavoitteita lukuun ottamatta.⁴⁵⁷

Haastatteluissa nousivat esiin myös EU:n mahdollinen mutta rajallinen vaikutusvalta kansainvälisen intervention kokonaisuuteen ja Suomen vaikutusmahdollisuudet EU:n kautta. EU näyttäytyi Afganistanissa Yhdysvaltojen tukijana, joka ei ainakaan näkyvästi kyseenalaistanut sen strategiaa tai toimintatapoja esimerkiksi ihmisoikeusnäkökulmista.

Toiminnassaan EU joutui ottamaan huomioon Yhdysvaltojen Afganistan-politiikan ja sopeutumaan siihen, kuten vetäytymisen aikatauluun. EU:n läsnäolo maassa oli sinänsä luontevaa, koska suuri osa EU-maista panosti Afganistaniin: EU:n delegaatiota pidettiin hyvin resursoituna ja toimivana alustana koordinaatiolle EU-maiden kesken.

Haastatteluiden mukaan EU olisi voinut kuitenkin ottaa aktiivisempaa roolia intervention kokonaisuuteen vaikuttamisessa erityisesti niinä ajanjaksoina, kun Yhdysvaltojen politiikan painopiste oli muualla. Kuten Suomen toimintaa, niin ikään EU:n läsnäoloa Afganistanissa kritisoi- tiin siitä, että siinä tyydyttiin mukana oloon aktiivisen vaikuttamisen ja konkreettisten tavoitteiden sijaan. Käytännössä esimerkiksi evakuo- oinnin ennakoinnissa ja toteuttamisessa EU:n rooli jäi minimaaliseksi. Evakuoinnin jälkeen EU-väylällä Afganistaniin on Suomelle kuitenkin

456 Haastattelu H37. Selonteosta käy ilmi, että joitain pyrkimyksiä vaikuttamiseksi tehtiin: esimerkiksi ulkoministerin kirjeessä korkealle edustajalle Catherine Ashtonille kiinnitettiin huomiota ”tarpeeseen kehittää EU:n käytäntöjä Eupolin toimintojen tehostamiseksi” (VNS 2/2011, 16).

457 Ketola ja Karjalainen 2022.

erityistä painoarvoa: toisin kuin kansallinen edustusto, EU-delegaatio toimii edelleen Kabulissa.⁴⁵⁸

Yksi esiin noussut konkreettinen havainto Suomen kansainvälisen profiloitumisen mahdollisuuksiin liittyen on ajatus Suomen roolista koordinaattorina tai fasilitaattorina kansainvälisten toimijoiden tasolla. Vaikka Suomi ei erityisesti profiloitunutkaan rauhanvälittäjän roolissa Afganistanissa, Suomelle tarjoutui joitakin mahdollisuuksia fasilitoida yhteyksiä kansainvälisten toimijoiden välillä. Näyttävien esimerkki näistä oli vuoden 2020 Geneven apulapauskonferenssi, jossa Suomi osoitti taakankantoa ottaessaan vaikeassa tilanteessa järjestäjäroolin itselleen.

Isojen fasilitointitehtävien lisäksi suomalaiset koettiin sopiviksi tahtoiksi tuomaan eri osapuolia yhteen myös näyttämöverhojen takana, sensitiivissäkin tilanteissa. Tätä edesauttoi Suomen suhteellisen pieni rooli Afganistanissa. Toisin sanoen juuri se, että Suomi on resursseiltaan ja ehkä intresseiltäänkin rajallinen toimija, voi antaa mahdollisuuksia fasilitoida eri toimijoiden välisiä keskusteluja ja yhteisen tilan löytämistä. Kun huomioidaan Suomen painotus rauhanvälitykseen, tällaisen fasilitointiroolin aktiivisempi ottaminen kansainvälisten interventiotoimijoiden sisällä vaikuttaisi loogiselta.

Kehitysyhteistyön puolella Suomen toiminnan vaikuttavuuden suhteen moni haastateltava nosti esiin tarpeen keskittää tukea entistä voimakkaammin. Vaikka Afganistanissa pyrittiin ajan myötä kohdentamaan Suomen tukea paremmin, avun kuvaaminen liian pirstaloituneena jatkui loppuun asti. Avun levittämiseen moneen kohteeseen vaikutti ainakin osittain halu pysyä tietyissä rahoituskanavissa mukana kumppanuuskehityksen johdosta (LOTFA on tästä esimerkki). Toisaalta tätä perusteltiin myös kokonaisvaltaisuudella.

Lopulta kysymys rahoituskohteiden moninaisuudesta tai keskittämisestä liittyy jälleen siihen, mitä kussakin kontekstissa tavoitellaan ja millaiseen analyysiin toiminta perustuu. Jos halutaan vaikuttaa itse kontekstiin, keskittäminen pienenä toimijana vaikuttaa tarkoituksenmukaisemmalta kuin hajauttaminen.

Tähän läheisesti liittyvä kysymys koskee vaikuttavuutta monenkeskisten kanavien ja kahdenvälisten kanavien suhteen: pienimuotoisempien bilateraalisten hankkeiden kautta (kuten PYM-hankkeet) voi konkreettisesti kanavoida tukea haluamallaan tavalla ja tehdä läheisempää yhteistyötä esimerkiksi paikallisen kansalaisyhteiskunnan kanssa. Toisaalta näiden pienten hankkeiden seuraaminen vaatii henkilöstön osalta samankaltaiset resurssit kuin monikansallisesti kanavoidut hankkeet, ja silti pienet hankkeet muodostavat pienen pisaran kokonaisuudessa. Toisaalta

⁴⁵⁸ Reuters 2022.

monenkeskisten kanavien kautta vaikuttaminen riippuu aktiivisuudesta ja kyvykkyydestä lobata omia painopisteitään, ja vaikutus pysyy silti usein riippuvaisena muiden toimijoiden intresseistä ja huolellisuudesta monitoroida toimintaa. Monenkeskisten rahoituskanavien kohdalla myös yksittäisten rahoittajien näkyvyys on pienempi. Nämä kysymykset liittyvät olennaisesti myös henkilöstöresursointiin (katso alaluku 4.2.4.).

On hyvä huomata, että jatkossakin jo itse osallistuminen kansainvälisiin operaatioihin ja niissä taakan kantaminen ovat tärkeitä Suomen kansainväliselle asemoitumiselle, varsinkin turvallisuusympäristömme murrosaikana. Kuten Afganistan-kokemukset osoittavat, osallistuminen voi avata institutionaalisia ovia ja kehittää niin kahdenvälisiä kuin diplomaattisia suhteita laaja-alaisesti. Afganistanissa mukana oleminen avasi Suomelle pääsyn tietoihin ja resursseihin, joihin sillä ei muuten olisi ollut pääsyä.

Tiedonsaannin edellytykset paranivat Nato-keskusteluihin ja -kokouksiin osallistumisen myötä, mutta myös kahdenväliset suhteet erityisesti Yhdysvaltoihin ja muihin koalition maihin osoittautuivat hyödyllisiksi. Konkreettisimmillaan kahdenvälisten suhteiden syventyminen näkyi Yhdysvaltojen tuessa suomalaisen avustustyöntekijän kidnappauksen yhteydessä. Eräät haastateltavat mainitsivat myös operaation aikaisen tiedonvaihdon ja koordinoinnin EU-kehyksessä merkittävänä Suomen tiedonsaannille ylipäätään intervention ja kontekstin kehityksen suhteen.

4.2.3 Analyysi, seuraaminen ja ennakointi

Jos oletetaan, että Suomi haluaa kehittää kriisinhallinta- ja kehitysyhteistyövaikuttavuuttaan ja hyötyä kansainvälisiin operaatioihin osallistumisesta, Suomen toiminnan seuranta ja sen pohjautumista tutkimustietoon on analyysimme mukaan syytä vahvistaa.

Ensinnäkin konfliktianalyysi on keskeisessä roolissa myös Suomen oppien kohdalla. Konfliktianalyysin tärkeyttä ja tarvetta perusteltiin jo kansainvälisen oppien tasolla. Suomen toimijuuden kannalta konfliktianalyysin merkitys korostuu kaksitasoisena. Kuten edellä on tuotu esille, realististen ja toimintaympäristöön sopivien tavoitteiden asettaminen edellyttää kunnollista analyysia, jotta ymmärretään kohdealueen yhteiskunnallista tilannetta. Mahdollisuudet tehdä tätä analyysia itsenäisesti Suomessa riippuvat siitä, kuinka paljon Suomesta löytyy asiantuntemusta kyseisestä alueesta ja siitä, minkälaisessa verkostossa tukea annetaan.

Suomen kaltaisen pienen toimijan on joka tapauksessa rakennettava ymmärrys myös laajemmasta kansainvälisen tuen ja operaatioiden kontekstista. Jotta osallistuminen voidaan optimoida ja Suomen lisäarvo ymmärtää, ulko- ja turvallisuuspolitiikan suunnittelijoiden ja johdon on ymmärrettävä, minkälaisia tavoitteita ja intressejä muilla kansainvälisillä

toimijoilla, erityisesti johtovaltioilla ja muilla suurilla toimijoilla kussakin tilanteessa on. Miten nämä intressit sopivat yhteen Suomelle tärkeiden teemojen ja painopisteiden kanssa? Mitä mahdollisia ristiriitoja eri intressien ja tavoitteiden välillä tai uhkakuvia toimintaympäristössä nähdään, ja miten näitä voidaan minimoida? Minkälaisia rooleja Suomelle on tarjolla ja miten nämä edesauttavat Suomen omia moninaisia tavoitteita?

Kuten kansainvälisen tason kohdalla avattiin, konfliktianalyysia ei tule lähestyä kertaharjoituksena, vaan sitä on päivitettävä säännöllisesti kertyvän ymmärryksen rakentamiseksi. Tämä alleviivaa riippumattomien ja hyvin resursoitujen tutkimusinstituuttien roolia myös Suomessa.

Ajankohtaisen ja kokonaisvaltaisen analyysin rakentamisessa korostuu laaja-alaisen asiantuntijuuden saatavuus nopealla aikataululla. Paikallisten asiantuntijoiden ja tutkijoiden merkitys erityisesti monen Suomelle kaukaisemman kontekstin ymmärtämisessä on huomattava. Toisaalta myös Suomesta löytyy paljon laaja-alaista asiantuntemusta esimerkiksi eri puolilla maailmaa toimivista kansalaisjärjestöistä ja tutkijoista, joita tänä päivänä voi helpommin kuulla hybridi- ja etäyhteyksien kautta.

Diasporan kuuleminen ja osallistaminen on yksi vähän käytetty voimavara laaja-alaisen ymmärryksen kartoittamisessa. Diasporan kuuleminen voi hyödyttää konfliktianalyysin teossa erityisesti paikallisväestön mielipideilmapiirin havainnoimisessa, olettaen että diasporalla on aktiiviset yhteydet ja verkostot kyseiseen maahan tai alueelle. Diasporan osallistamisessa tärkeitä аспектеja ovat täysi vapaaehtoisuus, luottamuksellisuus, ymmärrys osallistujien näkökulmien lähtökohdista ja konfliktisensitiivisyys esimerkiksi eri alueilta tulevien osallistujien yhteen tuomisesta. Tämän tutkimusraportin teko on itsessään osoittanut, että Suomessa asuvien afganistanilaisten kuuleminen laajensi tutkimusryhmän perspektiiviä tutkittavasta ympäristöstä ja antoi myös mahdollisuuden peilata tehtyjä havaintoja ja olettamuksia eritaustaisiin lähtökohtiin ja näkökulmiin.

Analyysimme peräänkuuluttaa myös toimien monitoroimisen ja arvioinnin laadullista kehittämistä erityisesti strategisella tasolla. Realistinen ja laaja tilannekuva konfliktista, tavoitteiden suhteen etenemisestä sekä toiminnan odotetuista ja odottamattomista tuloksista ja vaikutuksista on toiminnan kehittämisen ja lopputulemien suhteen ratkaisevan tärkeää.

Haasteet tämän suhteen muodostivat perustavanlaatuisen ongelman Afganistanissa, koskien myös Suomea ja oikeastaan kaikkia toiminnan osa-alueita. Primaariaineistostamme nousi laajasti esiin kokemus siitä, että vaikka pääkaupunkeihin yltänyt tilannekuva ei ollut mitenkään ruusuinen, se oli silti aivan liian optimistinen. Tähän on vaikuttanut varmasti moni tekijä.

Hallinnollinen ja budjetoilogiikka niin kehityshankkeissa kuin kriisinhallintaoperaatioissa puoltavat edistyksen kuvausta (ja jatkuvien

tarpeiden tunnistamista), jotta rahan saannin jatko varmistetaan. Suomen kohdalla vaikuttaa lisäksi siltä, että strategisen seuraamisen ja kriittisen raportoinnin haasteet liittyivät myös korostamaamme hyväntekijärooliin ja vaikeuteen avata osallistumisen kumppanuussyitä. Jos tilanteesta olisi annettu realistinen kuva – ja sitä olisi ylipäänsä kriittisesti seurattu – toimien tulosten vaatimattomuutta ja tilanteen huolestuttavaa kehitystä olisi pitänyt käsitellä enemmän. Toisaalta vaikuttavuuden seuranta ei myöskään ollut Suomi kumppanina -kehyksen keskiössä, koska osallistuminen itsessään toteutti kumppanuustavoitteita.

Toiminnan monitoroinnin ja evaluoinnin lähtökohtana ovat kontekstiin sopivat tavoitteet ja näiden suhteen asetetut muutosteorioiden eli suunnitelmat siitä, miten lähtötilanteesta ajatellaan toiminnan avulla päästävän tavoitetilaa. Näiden lisäksi on keskeistä määritellä toiminnan tuloksia ja vaikutuksia mittaavat indikaattorit.

Kehitysyhteistyöasiantuntijat toivat haastatteluissamme esiin, että kehitysyhteistyön puolella toimintatavat tavoitteiden, muutosteorioiden, tulosten ja vaikutusten seuraamisen suhteen ovat suhteellisen etabloituneet, ja kriisinhallintaoperaatioiden puolella voitaisiin ottaa näistä mallia. Esimerkiksi EU:n kriisinhallintaoperaatioissa tyypillinen toteutettujen hankkeiden, tapaamisten tai koulutuksiin osallistuneiden henkilöiden määrän raportointi ei mittaa operaation vaikuttavuutta. Hankkeiden mittaaminen tyypistyy oman toiminnan, ei sen tulosten saatikka vaikutusten mittaamiseksi. Mahdollisten vaikutusten mittaamiseen tarvittaisiin erilliset mittarit. Suomessa usein korostettu suomalaisten siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden määrä maailmalla ei yksin kuvaa Suomen vaikuttavuutta tai kelpaa sen pääasialliseksi mittariksi.

Myös kehitysyhteistyön puolella toimien monitorointiin ja evaluointiin käytettyihin indikaattoreihin liitettiin ongelmia. Raporteissa kuvattiin omaa toimintaa (näin paljon rahaa on käytetty tähän; näin paljon toimia on tehty), mutta vaikutusten mittaaminen ja vaikutusten suhde toimiin jäi epäselväksi (kuten, että koulunkäynti lisääntyi, mutta miten mitattuna ja minkä ansiosta? Millaiseen oppimiseen tämä johti?).

Suomen kehitysyhteistyön oppeihin Afganistanista liittyy vahvasti myös monitoroinnin ja arvioinnin riippuvuus monenkeskisistä raameista, joiden kautta apua kanavoitiin. Näihin vaikuttamiseksi peräänkuulutettiin aktiivisempaa lobbausta ja parempia henkilöstöresursseja. Avoimeksi kysymykseksi jää, missä määrin muiden avunantajien lobbaaminen omien tavoitteiden painottamiseksi oli hyödyllistä laajemman kokonaiskuvan kannalta. Muitakin hyviä painopisteitä oli. Ylipäänsä ulkopolitiikan suunnittelusta vastuussa olevat tahot tunnistivat, että tilausta itsenäisille, kolmansien osapuolten tekemille arvioinneille toimien tarkoituksenmukaisuudesta olisi ollut enemmän.

Yksi mahdollinen kehitysaskel, joka voisi vahvistaa myös paikallista omistajuutta, olisi paikallisten lähtötilannetta mittaavien kyselyiden systemaattisempi tekeminen jo ohjelmien ja operaatioiden suunnitteluvaiheessa, ja näiden toistaminen toiminnan edetessä ja loputtua. Tällä tavoin toimintaa voitaisiin ohjata paremmin suhteessa paikallisväestön tarpeisiin, ja arvio toiminnan etenemisestä voitaisiin perustaa paikallisväestön näkemyksiin tilanteen kehittymisestä ja toimien hyödyllisyydestä. Tämä vaatii asianmukaisia resursseja ja suunnittelua.

Toiminnan tarkoituksenmukaisuuden seuraamisessa myös entistä systemaattisempi *follow-up* suomalaisten asiantuntijoiden kanssa komennusten jälkeen – esimerkiksi ulkoministeriön koordinoimana – voisi vahvistaa Suomen ulko- ja kehityspolitiikan suunnittelua jonkin tietyn maan ja alueen suhteen. Haastattelujemme perusteella tällaista *follow-up-pia* ei juurikaan tehty, eikä Afganistanissa palvelleiden eri alojen asiantuntijoiden asiantuntemuksen perään ainakaan systemaattisesti kysely.

Toiminnan ja tavoitteiden saavuttamisen strategista seuraamista on syytä vahvistaa myös kumppanuus- ja kyvykkyystavoitteisiin nähden. Kuten raportissa on tuotu esiin, erityisesti suomalaisten siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden valmiuksien hyödyntämiseen komennusten jälkeen liittyy epäilyksiä (katso alla), ja tärkeä askel tässä on kertyneen asiantuntemuksen seuraaminen ja arviointi. Myös arviointi Afganistanissa osallistumisen kumppanuushyödyistä on nyt tehty jälkikäteen ilman selkeästi asetettuja tavoitteita ja indikaattoreita. Jatkossa on hyvä pohtia tarkemmin, mitä kansainvälisiä suhdehyötyjä osallistumisesta odotetaan ja miten onnistumista näiden saavuttamisessa voidaan arvioida.

Suomen kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämiseksi primaariaineistostamme nousee konkreettinen ehdotus 1–2-päiväisten työpajojen rakentamiseksi. Tietyissä konflikti- tai kriisikontekstissa toimivat suomalaistoimijat eri osa-alueilta tuotaisiin työpajoissa yhteen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa käytännön toimien yhteensopivuuden, tehtävien, mahdollisten päällekkäisyyksien ja rajojen keskinäiselle ymmärrykselle ja aivoriihille kokonaisvaltaisuuden vahvistamiseksi.⁴⁵⁹

On tärkeä huomata, että konfliktianalyysiin ja toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden monitorointiin panostaminen on keskeistä paitsi toiminnan laadun kehittämiseksi, myös tilanteen kehittymisen ennakoinnille. Realistinen tilannekuva niin itse konfliktikontekstista kuin kansainvälisestä toimintaympäristöstä mahdollistaa oikea-aikaisemman reagoinnin nopeasti muuttuvissa konfliktiympäristöissä. Tämä taas on oleellista esimerkiksi omasuojan optimoimisessa.

459 Vastaavaa on ehdotettu ja jossain määrin myös toteutettu aiemmin: katso Kriisinhallintakeskus 2010, 6.

Analyysin laatu vaikuttaa lopulta siihen, miten merkittäviin muutostarpeisiin pystytään reagoimaan ja miten niitä voidaan ennakoida. Voidaan perustellusti kysyä, vaikuttivatko yltiöoptimistinen raportointi Afganistanista ja paineet ylläpitää kuvaa edistyksestä loppukesän 2021 romahtamisen yllätyksellisyyteen. Olisiko Suomi pystynyt valmistautumaan evakuoointitarpeisiin paremmin, jos kaikilla asianomaisilla olisi ollut rehellisemmin sanoitettu kuva tilanteen vakavuudesta?

4.2.4 Henkilöresurssien ja asiantuntijoiden hyödyntäminen

Yleisellä tasolla tutkimuksemme pohjalta muodostuu kuva, että Suomen Afganistaniin lähettämät ja siellä palvelleet suomalaiset asiantuntijat ja henkilöstö ovat toimineet korkeatasoisesti ja vastuuntuntoisesti työtävissänsä. Aineistomme ei anna aihetta epäillä, että Suomen toimintaa Afganistanin suhteen olisi vaivannut Yhdysvaltojen tavoin henkilöstön laadun ongelmat ja niin kutsuttu ”väärät ihmiset väärässä paikassa”-haaste.⁴⁶⁰ Toki aineistomme perustuu suurilta osin suomalaistoimijoiden itsereflektioon ja subjektiiviseen kuvaan Suomesta ja suomalaisista toimijoista, jota ei tietenkään voi kutsua objektiiviseksi laadun arvioksi.

Toisaalta on todettava, että tämä viesti on peilautunut samankaltaisena myös Suomen kansainvälisiltä kumppaneilta. Sekä sotilaallisella puolella että siviilipuolella on koettu, että suomalaiset hoitivat työnsä laadukkaasti ja heitä arvostettiin.

Etenkin suomalaisten reservistä tulleiden sotilaiden osaaminen vaikuttaa tulleen tunnistetuksi positiivisena erityispiirteenä; reserviläisten siviiliammateissaan hankkima osaaminen ja paikallisten kohtaamiseen liittyvät taidot pääsivät esiin varsinkin intervention alkuvaiheessa, kun tilanne oli vielä suhteellisen rauhallinen. Suomalaisten sotilaiden ja asiantuntijoiden monipuolinen osaaminen, korkea koulutus ja ammatillinen integriteetti tukivat Suomen kansainvälistä profilia, joten niihin kannattaa jatkossakin panostaa.

Osaamisen puutteina aineistosta nousevat esiin kulttuurien välistä vuorovaikutusta koskevien tietojen ja taitojen puutteet sekä nimenomaan Afganistanin kontekstin, historian ja kulttuurin tuntemus. Puuttuvat tiedot ja taidot heikensivät neuvonanto- ja koulutustyön vaikuttavuutta ja johtivat tilanteisiin, joissa annettu tuki ei ollut hyödyllistä tai kestävä. Kulttuurisen osaamisen puutteiden ei kuitenkaan nähty koskevan erityisesti suomalaisia vaan kuvastavan kansainvälisten interventioiden henkilöstöä yleensäkin. Suomalaisten haasteena mainittiin erikseen yksittäistapaukset alkoholin väärinkäytössä. Ongelma nousi esiin useissa

460 SIGAR 2021a.

haastatteluissa, joten sillä voidaan katsoa olevan yksittäistapausta enemmän painoarvoa.

Henkilöstöresursseihin ja niiden käyttöön on Afganistanissa liittynyt myös haasteita, joita on tulevaisuuden suhteen hyvä miettiä. Ensimmäinen ovat yllä esiin tulleet arviot riittämättömistä henkilöstöresursseista suhteessa Afganistaniin kanavoidun tuen määrään – olettaen, että tuen laatuun halutaan vaikuttaa. Erityisesti diplomaatit ja kehitysyhteistyön asiantuntijat toivat esiin, että kansainväliseen interventioon vaikuttaminen ja Suomen tukiresurssien kohdentaminen olisivat vaatineet sekä enemmän ihmisiä että vahvempaa läsnäoloa.

Suomen joukon vahvuuteen liittyi niin ikään kipukysymyksiä, kun esimerkiksi omasuojan kannalta optimaalinen joukon koko ei vastannut poliittista tahtotilaa. Kuten yllä osallistumisen vaikuttavuuden suhteen avattiin, kysymykset resursoinnista palautuvat lopulta kysymykseen toiminnan perusteista ja tavoitteista. Jos Suomi todella haluaa vaikuttaa joko itse kriisiin tai toimiin ja painopisteisiin kansainvälisen toimijajoukon sisällä, riittävät henkilöstöresurssit on taattava kentän tarpeiden suhteen, ei Helsingistä käsin.

Henkilöstöresurssien määrään liittyy läheisesti myös kysymys sopivasta rotaatiosta ja työsuhteiden kestosta diplomaattien, Helsingissä työskentelevien virkahenkilöiden ja kriisialueille lähetettävän henkilöstön kohdalla. Moni haastateltavamme nosti esiin nopean henkilöstökierron tuomat haasteet toiminnan strategisuudelle. Nopea henkilöstökierto ei palvele tehtäviin perehtyneisyyttä, kontekstin tuntemusta tai suhteiden muodostamista kohdemaan paikallisiin ja kansainvälisiin sidosryhmiin. Jatkuvaan rekrytointiin ja uuden henkilöstön perehdyttämiseen kuluu resursseja.

Nopean rotaation on toisaalta katsottu ehkäisevän vaativissa olosuhteissa työskenteleville kertyvää kuormaa ja mahdollisia terveystarpeita, ja tämä voi tehdä työtehtävistä useammille houkuttelevia ja siten edistää rekrytointia. Parhaimmillaan henkilöstön nopea vaihtuvuus voi myös ehkäistä prosessien henkilöitymistä – kunhan institutionaalisen muistin katkeamattomuus varmistetaan systemaattisella tiedonhallinnalla. Tässä keskeisessä roolissa voivat toimia paikalta palkatut työntekijät sen lisäksi, että tiedonhallintajärjestelmiin ja niiden käyttöön panostetaan.

Afganistanin kokemukset korostavat tarvetta kiinnittää huomiota myös siihen, milloin turvallisuustilanne on niin heikko, että lähetettyjä henkilöstöresursseja ei pystytä enää järkevällä tavalla hyödyntämään.

Siviilikriisinhallintatehtävissä Afganistanissa toimineet kuvasivat tilanteita, joissa esimerkiksi lyhyt mentorointitapaaminen ministeriössä edellytti henkilökohtaisten turvavarusteiden lisäksi usean kuluneuvon, turvahenkilöstön ja majoituksen erityisjärjestelyitä. Suomen

kriisinhallintajoukon käytettävyyttä pidettiin hyvänä verrattuna eräiden toisten maiden joukoilleen asettamiin vaatimuksiin, jotka saattoivat koskea esimerkiksi lääkintähenkilöstön läsnäoloa. Yleisesti huonontunut turvallisuustilanne ja omasuojan tarpeen kasvu ja kallistuminen kuitenkin heikensivät kaikkien toiminnan osa-alueiden toimeenpanemista ja strategista seuraamista. Jatkossa tämänkaltaisten tilanteiden seurauksia eri toiminnan eri osa-alueiden ja yksittäisten hankkeiden jatkolle on tarkasteltava huolellisesti.

Viimeisenä henkilöstöressurssien käytön näkökulmasta on syytä tehdä muutama huomio henkilöstön osaamisen hyödyntämisestä kotiinpaluun jälkeen. Suomen sotilaallisen osallistumisen näkökulmasta haastateltavien arviot Afganistanista saatujen oppien käytettävyydestä ovat positiivisia: 2 500 suomalaisen sotilaan saaman harjoituksen, erityisesti Nato-opeeraatioissa saatujen kokemusten, yhteistoimintaharjoituksen ja esimerkiksi johtamiskokemuksen katsotaan palvelevan suoraan Suomen kansallisen puolustuksen tarpeita.

Siviilikriisinhallinnan parissa työskennelleet arvioivat kriittisemmin saamiensa taitojen ja tietojen hyödynnettävyyttä. Kotimaan taustaviroissa tarvittavia ammatillisia valmiuksia arvioidaan karttuneen vähemmän, kun taas muuta pääomaa, esimerkiksi kieli- ja kulttuuriosaamista, ei haastateltavien kokemusten perusteella osata Suomessa hyödyntää.

Vaikka työtä siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden osaamisen hyödyntämiseksi on Suomessa tehty, sille on tämän analyysin perusteella vielä tarvetta. Voisiko esimerkiksi Afganistanissa työskennelleiden osaamista ja tietoja hyödyntää entistä systemaattisemmin turvapaikkaprosesseja koskevassa päätöksenteossa ja tiedonkeruussa, tai voisiko kriisiympäristössä toimineiden asiantuntemusta käyttää kotimaan kriisivalmiuden ja resilienssin vahvistamisessa?

4.3 OPIT AFGANISTANIN TILANTEESEEN

Tutkimuksessamme esiin nostettujen haasteiden ja oppitarpeiden seuraukset näkyvät konkreettisesti Afganistanin ja afganistanilaisten nykytilanteessa. On lähtökohtaisesti tärkeä tunnustaa, että kansainvälinen interventio, jota ohjasivat ennen kaikkea kansainvälisten toimijoiden omat intressit, on osaltaan vaikuttanut Afganistanin tasavallan romahtamiseen johtaneeseen kehitykseen ja maan nykyahdinkoon.

Interventio muokkasi yhteiskunnan valtaeliittiä ja valtion talous- ja hallintorakenteita ja oli osa aseellista konfliktia. Sen vaikutus näiden kaikkien osalta on vähintään kaksijakoinen. Haasteet avun kestävyys-, apuriippuvuuden ja paikallisen omistajuuden suhteen konkretisoituvat

tuetun valtionhallinnon ja talouden nopeana romahduksena, kun Yhdysvallat teki vetäytymispäätöksen ja intervention paine hellitti. Afganistanin turvallisuusjoukot eivät romahtaneet pelkuruuttaan tai kokemattomuuttaan, vaan niiden toimintaa ohjaavan järjestelmän korruptoituneisuu-teen ja kestävyysongelmiin, sen legitimitettiin puutteeseen ja epäuskoon mahdollisuuksista vastata talibanien haasteeseen pitkällä tähtäimellä.⁴⁶¹

Tilanne Afganistanissa jatkuu vuosi Talibanin valtaannousun jälkeen vaikeana.⁴⁶² Massiivisen kansainvälisen avun yhtäkkinen romahdus apu-riippuvaisessa maassa on vienyt pohjan taloudelta, jota kurittivat entuu-destaan historiallisen paha kuivuus ja covid-19-pandemia. Suuri osa väes-töstä on humanitaarisen avun tarpeessa, ja tilanteen pelätään pahentuvan.

Vaikka talibanien valtaannousu lopettikin sodan näiden ja Afganista-nin tasavallan ja sitä tukeneiden joukkojen välillä, poliittinen väkivalta on yhä vahvasti läsnä Afganistanissa. On huomattava, että monet niistä kansanryhmistä ja yksilöistä, joiden tilanne esimerkiksi ihmisoikeuksien osalta parani kansainvälisen intervention aikana, ovat nyt erityisesti hau-raassa tilanteessa. Esimerkiksi etnistä hazara-vähemmistöryhmää kohtaan kohdistuu merkittävää väkivaltaa, joka asiantuntijoiden mukaan ylittää Taliban-hallinnon ja Isis-K:n vaikutuksesta kansanmurhan riskin.⁴⁶³ Sa-man aikaisesti etenkin naisten ihmisoikeuksia poljetaan systemaattisesti.

Taliban-hallinnolla on toisaalta ote koko maasta, ja monilla niillä alueilla, joissa siviilit elivät ilmaiskujen ja taistelujen uhan alla, on nyt rauhallisempaa. Taliban-hallinnon nähdään onnistuneen keräämään verotuloja laaja-alaisesti, ja sen hallintoa pidetään vähemmän korrup-toituneena kuin tasavaltaa tämän suhteen. Toisaalta esimerkiksi siitä, miten nykyhallinto käyttää verotuloja, ei ole selkeiden budjetointien ja talousarvioiden puuttuessa tietoa.

Kansainväliset toimijat ovat vaikean tilanteen edessä. Vallassa on auto-ritaarinainen liike, joka sortaa merkittävää osaa kansasta, erityisesti naisia ja tyttöjä systemaattisesti, ja jonka sitoutuminen kansainvälisen terrorismin kitkemiseen on kyseenalaista. Afganistanissa tapahtuu hallinnon alla räikeitä ihmisoikeusloukkauksia ja rankaisematonta väkivaltaa siviilejä kohtaan. Taloudellisen ja muun yhteistyön harkitseminen ja neuvottelu tällaisen hallinnon kanssa näyttäytyy monien afganistanilaisten näkö-kulmasta väkivaltaisen ääri liikkeen tunnustamisena.

Toisaalta sanktiot talibaneja vastaan ja suhteiden jäädyttäminen nykyhallinnon kanssa osaltaan pahentaa Afganistanin taloudellista ja humanitaarista kriisiä. Humanitaarisella avulla, johon Suomenkin

461 Katso esimerkiksi Schroden 2021.

462 Katso Mustasilta, Ruohomäki ja Stewart 2022.

463 The Hazara Inquiry 2022; Ochab 2022.

Afganistan-toimet ovat talibanien valtaannousun jälkeen keskittyneet, voidaan ja tulee lieventää humanitaarisen katastrofin vaaraa. Apu ei kuitenkaan ratkaise niitä juurisyytä, jotka luovat tarvetta jatkuvalla avulla.

Sanktio- ja talouspolitiikan lieventäminen Taliban-hallintoa kohtaan voisi helpottaa Afganistanin tilannetta lyhyellä tähtäimellä, mutta toisaalta vapautuneiden varojen ja tulonlähteiden käytöstä vastaisi toimija, jonka motiivit ja visio valtiosta ovat vielä kauempana länsimaiden ideaaleista kuin edellisen hallinnon toimijoiden.

Haasteet ja epäonnistumisen kokemukset eivät oikeuta silmien sulkemista Afganistanin kehitykseltä. Myöskään moninaisten tavoitteiden taakse ei voida piiloutua käsien pesemiseksi nykytilanteesta. Vaikka kansainvälinen koalitio tai Suomi eivät asettaneet selkeitä ja yhtenäisiä suunnitelmia Afganistanin tukemiseksi ja tuen lopettamiseksi, ei tavoite varmastikaan ollut, että konfliktin vastapuoli ottaa lopulta vallan itselleen.

Kyse on myös kansainvälisten toimijoiden uskottavuudesta. Suurvaltakamppailun värittämissä maailmassa on länsimaiden ja Suomen etujen mukaista, että demokraattisen hallinnon ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatteisiin osoitetaan sitoutuneisuutta, ja haasteet omissa toiminnassa näiden suhteen tunnustetaan. Tällä hetkellä Afganistanissa ei näytä siltä. Suomen ulkopoliittisen toimijuuden uskottavuuden näkökulmasta on erityisen keskeistä, että Suomen korostama pitkäjänteinen tuki Afganistanin naisille ja tytöille jatkuu.

Miten sitoutuneisuutta voitaisiin sitten nykytilanteessa osoittaa? Ensinnäkin Afganistanin tilanteen pysyminen kansainvälisellä agendalla on keskeistä. Keskusteluissamme Suomen afganistanilaisten kanssa korostuivat kokemukset Afganistanin heitteillejätöstä ja pelko afganistanilaisten unohtamisesta. Tätä ei liitetty niinkään konkreettisen tuen määrään – päinvastoin, työpajaosallistujat olivat kriittisiä kansainvälisen intervention aikaisesta valtavasta tuesta, jonka nähtiin olleen huonosti suunniteltua ja siten syventäneen korruptiota ja epäoikeudenmukaisuutta. Huolta kannettiin enemmän afganistanilaisten nykytilanteen huomioimisesta kansainvälisellä agendalla. Suomi voi omalta osaltaan pitää Afganistanin tilannetta esillä. Esimerkiksi jäsenyys YK:n ihmisoikeusneuvostossa tarjoaa aitiopaikan naisten ja tyttöjen sekä esimerkiksi hazara-yhteisön tilanteen käsittelemiselle.

Varsinaisten toimien suhteen analyysimme peräänkuuluttaa tutkimukseen ja konfliktianalyysiin perustuvan tiedon ja ymmärryksen ensisijaisuutta. Tämän tutkimuksen kaltaiset hankkeet tukevat ymmärryksen kartuttamista intervention haasteista. Tämä tutkimus ei kuitenkaan korvaa konfliktianalyysin tarvetta Afganistanin nykytilanteen, sen rakentamisen ja mahdollisten toimien tarkoituksenmukaisuuden ymmärtämiseksi. Konfliktianalyysin teko vaatii resursseja, jotka mahdollistavat

paikallisten kuulemisen, laajan asiantuntijuuden käytön ja datan keruun sekä analyysin.

On keksittävä keinoja huomioida paikallisten ihmisten tarpeita ja prioriteetteja toiminnan perusteina, ja afganistanilaisten moninaisten näkemysten kuuntelemiseen ja yhteisesti jaettujen tarpeiden ja prioriteettien tunnistamiseen on keskitettävä resursseja. Suomessa afganistanilaisten diaspora on talibanien valtaannousun jälkeen kasvanut entisestään, ja heidän parissaan on todistetusti kiinnostusta ja valveutuneisuutta vuoropuheluun Afganistanin tilanteesta ja Suomen roolista. Diaspora on tärkeä voimavara, ja olisi tehotonta, jos se jätettäisiin käyttämättä Suomen toiminnan suunnittelussa.

Muuttuneet kansainväliset dynamiikat Afganistanin suhteen vaikuttavat toimien strategisen koordinaation mahdollisuuksiin. Yhdysvaltojen rooli on edelleen merkittävä, erityisesti Afganistanin keskuspankin varojen ja yleisesti sanktiopolitiikan suhteen. Toisaalta Yhdysvaltojen vetäytyminen on nostanut YK:n tosiasiallista painoarvoa Afganistanissa. UNAMAN toimijuus kärsi kansainvälisen intervention aikana Yhdysvaltojen ylivoimaisesta johtovaltioasemasta, mutta sen pitkäaikaisen ja jatkuvan läsnäolon merkitys korostuu nykytilanteessa.

Kansainvälisen yhteisön apuarkkitehtuuri on murroksessa myös avun kanavoinnissa tuettavan hallinnon puuttuessa. Tukea kanavoidaan edelleen monenkeskisten rahastojen kautta, mutta nyt tuen on tarkoitus saavuttaa ruohonjuuritaso järjestöjen avulla mahdollisimman suoraa tietä.

Muutokset antavat mahdollisuuden oppien soveltamiseen käytännössä, esimerkiksi mitä tulee paikallisen väestön tarpeisiin vastaamiseen. Tämä vaatii kansainvälisten toimijoiden tasolla ajattelutapojen muutosta siihen, ketkä osallistuvat (ja millä vaikutusvallalla) monenkeskisten rahastojen varojen kanavointiin ja painopisteiden asettamiseen.

Ilman tuensaajien aitoa kuuntelemista on riski, että kansainvälisten toimijoiden pyrkimykset uudistaa apuarkkitehtuuria eivät näy lainkaan käytännössä. Myös tuen seuraamisen ja siitä kommunikoinnin merkitys korostuu erityisesti ruohonjuuritasolla, kun ainakin osa väestöstä suhtautuu yhä epäilevämmiin nykyhallintoon ja avun perillepääsyyn. Tämäkin korostaa avun tulosten ja vaikutusten seuraamista myös nykytilanteessa, jossa apu on rajallista. Afganistan-kokemukset tulisi ottaa vakavana opetuksena siitä, että tuensaajien ymmärrys siitä, miten paljon tukea annetaan ja minkälaisia hankkeita missäkin toimeenpannaan, vaikuttaa koko yhteistyön onnistumiseen, tietenkin tuen objektiivisen laadun ja luonteen lisäksi.

Suomen näkökulmasta YK:n ohella EU:n merkitys korostuu nyt Naton vetäytyttyä ja kansainvälisten toimien keskittyessä humanitaariseen ja taloudelliseen tilanteeseen. Strateginen yhtenäisyys EU-tasolla on tarpeen

paitsi kansainvälisen toimijajoukon sisällä vaikuttamiseksi, myös paineen lisäämiseksi Taliban-hallintoa kohtaan. Selkeät ja toimintaympäristöön räätälöidyt odotukset ja reunaehdot taloudelliselle ja poliittiselle kanssakäymiselle ovat tärkeässä roolissa. On tärkeää olla selvillä siitä, mitä ihmisoikeuksien suhteen konkreettisesti odotetaan ja missä tilanteessa sekä millaisten toimijoiden kanssa suostutaan tekemään yhteistyötä. Yhdessä sovittuja käytänteitä on syytä myös seurata johdonmukaisesti.

Afganistanin yhteiskunnallisen ja eri vähemmistöryhmien tilanteen muutos tulisi huomioida myös Suomen pakolais- ja turvapaikkapolitiikassa. Voidaan perustellusti kysyä, mikä on Suomen velvollisuus esimerkiksi niiden naisten suhteen, joita vuosien aikana koulutettiin osana poliisivoimia ja jotka nyt ovat erityisen uhattuina talibanien vallan alla. Entä missä tilanteessa Taliban-hallinnon vastuun alla naiseen ja vähemmistöryhmiin kohdistuva ihmisoikeuksien sorto tulkitaan perusteeksi myöntää yksilöllistä kansainvälistä suojelua hakijalle, joka identifoidaan näihin ryhmiin kuuluvaksi?⁴⁶⁴

On myös huolestuttavaa, että perheenyhdistämiseen liittyvät haasteet – esimerkiksi vaadittavien asiakirjojen suhteen – ovat nykytilanteessa keskustelujemme mukaan vaikeutuneet entisestään. Ukrainalaisten pakolaisien kohdalla tehdyt päätökset niin EU-tasolla kuin yksittäisten valtioiden toimesta osoittavat kykyä luoviin ja uusiin ratkaisuihin tilanteiden niin vaatiessa. Keskusteluissamme nousi esiin esimerkiksi opiskelijavaiusumien ja -apurahojen käyttö afganistanilaisnuorten auttamiseksi.

Afganistanin tilanteen suhteen on lopuksi syytä muistaa myös alueellinen näkökulma ja konfliktien ja poliittisen väkivallan rajoja ylittävä luonne. Afganistanin unohtaminen ja maan jättäminen väkivaltaisten ääri liikkeiden käsiin kostautuisi luultavasti turvallisuusuhkien ja epävakauden alueellisena leviämisenä. Merkkejä tästä on jo Keski-Aasian maiden, erityisesti Tadžikistanin mutta myös Uzbekistanin ja Taliban-hallinnon välisten jännitteiden suhteen. Alueellisiin dynamiikkoihin ja siten esimerkiksi Isisin paikallisten läänitysten mahdollisuuksiin voi vaikuttaa myös Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja tämän seuraukset Keski-Aasian

464 Maahanmuuttoviraston mukaan Afganistanin viranomaisilta ei voi tällä hetkellä odottaa suojelua ja "turvaverkottomat naiset" nähdään yhtenä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevana ryhmänä (Maahanmuuttovirasto 2022d). Sekä naisten että esimerkiksi hazardoiden tilanne vaihtelee maatiedon perusteella alueittain ja henkilökohtaisella tasolla siinä määrin, että kuuluminen näihin ryhmiin ei riitä perusteeksi yksilöllisesti tehtyyn päätökseen. Maahanmuuttovirastosta myös painotetaan, että jokaisen turvapaikanhakijan kohdalla arviointi tehdään lainmukaisesti yksilöllisesti. Kuulemiemme turvapaikka-asiantuntijoiden mukaan olisi kuitenkin perusteltua pohtia, tulisiko naiseen kohdistuva systemaattinen syrjintä ja ihmisoikeusloukkaukset sekä talibanhallinnon kyvyttömyys suojella väkivaltaa kohtavia vähemmistöryhmiä riittää perusteeksi kansainvälisestä suojelusta kaikille näihin ryhmiin kuuluville henkilöille, kun yksilökohtaista arviointia tehdään. Turvapaikkamenettelyä koskevan lain mukaan (ulkomaalaislaki 301/2004, § 87) kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa vainon kohteeksi joutuminen johonkin tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuuluminen johdosta oikeuttaa turvapaikkaan. Vainoksi lasketaan sekä fyysinen että henkinen väkivalta, oikeudelliset ja lainkäyttöön liittyvät syrjivät toimenpiteet sekä kohtuuton rankaiseminen.

maiden geopolittiselle tilanteelle.⁴⁶⁵ Suomen ja EU:n tulee ottaa alueellinen konteksti huomioon konfliktianalyyssissa ja konfliktinehkäisytarpeiden identifioimisessa. Ymmärryksen kartuttamiseksi ja alueellisen läsnäolon palauttamiseksi Suomen Islamabadin-edustuston uudelleen avaaminen on hyödyllinen askel.

⁴⁶⁵ Katso esimerkiksi Zardykhan 2022.

LOPPUPÄÄTELMÄT

Tässä tutkimusraportissa on analysoitu Suomen osallistumista Afganistanin kansainvälisiin vakauttamis- ja jälleenrakennustoimiin lähes kahdenkymmenen vuoden aikana. Tavoitteena on ollut tarkentaa kokonaiskuvaa Suomen toiminnasta ja sen perusteista sekä tunnistaa näistä kumpuavia oppeja. Keskeiset johtopäätökset on hyvä tiivistää, ja on syytä avata myös tutkimuksen rajoitteita ja haasteita.

Suomen toiminnan rakentumista Afganistanissa voi kuvata muutoksen ja jatkuvuuden yhdenaikaisuudella. Alkuvuoden 2002 konteksti, johon Suomi lähti Cimic-painotuksella ja tukemaan konfliktin jälkeisen maan jälleenrakentamista, muuttui merkittävästi tarkasteltavana aikakautena, kuten yleiskatsauksessa luvussa kaksi havainnoitiin.

Tämä muuttuva toimintaympäristö (jonka muutokseen kansainväliset toimijat itse osallistuivat) muokkasi kansainvälisen intervention luonnetta erityisesti sotilaallisen kriisinhallinnan suhteen myös Suomen osalta. Toisaalta tässä merkittävästi muuttuvassa toimintaympäristössä Suomen osallistumista ja päätöksentekoa leimasi huomattava jatkuvuus, eikä esimerkiksi muutos suhteellisen rauhallisesta ympäristöstä aktiiviseen sisällissotaan vaikuta aiheuttaneen merkittävää uudelleenarviointia osallistumisen jatkon suhteen. Keskeiset havaintomme tutkimuskysymystemme pohjalta auttavat ymmärtämään tätä ja Suomen toimijuutta yleisesti:

1. Suomen toimintaa motivoivat moninaiset, eivätkä aina selkeät tai keskenään ristiriidattomat tavoitteet, jotka raportissa kategorisoidaan Suomi kumppanina, Suomi hyväntekijänä ja Suomi oppimassa -kehysten alle. Suomen toimintaa ohjasi erityisesti halu ylläpitää ja vahvistaa kansainvälisiä kumppanuuksia. Tämän rajoissa Suomi pyrki suuntaamaan toimintaansa yhtäältä hyväntekemiseen ja toisaalta osallistumisen hyödyntämiseen Suomen omien valmiuksien vahvistamiseksi. Suomen toiminta ei ensisijaisesti perustunut Afganistanin yhteiskunnalliseen kontekstiin eikä paikallisiin tarpeisiin.
2. Suomen arvioidaan yleisesti hyötyneen ja onnistuneen Afganistanissa kumppanuussuhteiden ja kehittyneiden valmiuksien ja yhteistoimintakyvykkyyksien tasolla. Samoin Suomi hyötyi Nato-yhteistyön teknisestä ja poliittisesta vahvistumisesta ja pohjoismaisten ja kahdenvälisen suhteiden vahvistumisesta esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Saksan kanssa. Suomen arvioidaan

niin ikään nostaneen profiliaan EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa panostamalla Eupol-operaatioon. Toisaalta sitä, miten eri osallistumuodot edesauttoivat tässä ja toimiko Suomi kustannustehokkaasti kumppanuustavoitteiden ja omien valmiuksiensa näkökulmasta, on vaikea jälkikäteen arvioida, kun tavoitteita ei oltu intervention aikana asetettu selvästi. Afganistanin suhteen asetettujen kunnianhimoisten yleistavoitteiden kohdalla epäonnistuttiin osana laajempaa kansainvälistä toimijajoukkoa, myös Suomen painottamien hyvän hallinnon ja oikeusvaltion näkökulmasta. Intervention aikana tapahtui positiivista muutosta niillä inhimillisen kehityksen saroilla, joita Suomi painotti ja toi esiin kansainvälisellä agendalla, mutta toimien tulosten kestävyys ja niiden vaikuttavuus yhteiskunnan tasolla pysyi heikkona pitkäjänteyksen strategian puuttuessa. Toisaalta Suomi osallistui interventioon, joka laajassa mittakaavassa aiheutti korruptiota ja jonka toimien seurauksena tuhansia siviilejä kuoli.

3. Suomen toiminta rakentui pienenä osana monenkeskisiä kansainvälisiä pyrkimyksiä, eivätkä Suomen toimintaa ohjanneet selkeät kansalliset operaatio- tai ohjelmakohtaiset tavoitteet tai muutosteoriat siitä, mitä toimilla odotettiin saavutettavan jossakin tietyssä ajassa. Operaatioiden ja monenkeskisten rahastojen rakenteiden kannalta tämä on sinänsä perusteltua. Haasteita vakauden ja rauhan päämäärien näkökulmasta tuli siitä, etteivät toimet kansainvälisellä tasollakaan perustuneet realistisiin tavoitteisiin ja yhtenäisiin strategioihin niiden suhteen. Kansallisesti asetettujen tavoitteiden epäselvyys on ongelmallista myös kokonaisvaltaisuuden näkökulmasta. Koska Suomen toimet vastasivat ennen kaikkea kansainvälisten kumppanuussuhteiden raameihin, kokonaisvaltainen lähestymistapa rakentui lähinnä oikeutuksena monialaiselle osallistumiselle (ennemmin kuin Afganistanissa toteutettavana strategiana).
4. Suomen ja suomalaisten konkreettisen osallistumisen Afganistanin tukitoimiin eri foorumeilla arvioidaan olleen korkealaatuista ja arvostettua. Suomen toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja vaikutuksia kuitenkin monitoroitiin ja arvioitiin heikosti strategisella tasolla. Tilannekuvat rakennettiin optimisesti eikä toimien epäkohtiin kiinnitetty systemaattisesti huomiota. Yleisesti Suomen koettiin seuranneen kansainvälisiä kumppaneitaan näitä kyseenalaistamatta, ja Suomen toimijuus jäi vaikuttamiskykyisiltään intervention sisällä heikohkoksi. Tähän voi nähdä vaikuttaneen tarve kuvata kehitys positiivisena ja toimet tarkoituksenmukaisina tuen ja työn jatkon varmistamiseksi sekä

halu profiloitua joustavana ja rakentavana kumppanina. Toisaalta kansainvälisistä kumppanuussuhteista käsin tavoitteiden saavuttamiseksi riitti, että ylipäätään oltiin mukana. Yleisesti rahallisen kontribuution ja henkilöstömäärän välillä nähdään vallinneen epäsuhta varsinkin kehitysyhteistyön ja diplomaattisen vaikuttamisen puolella. Kansainvälisten toimijoiden ja erilaisten intressien ja prioriteettien värityksessä ympäristössä Suomelta olisi vaadittu vahvempaa läsnäoloa, jotta olisi voitu vaikuttaa interventiotoimien suuntaan ja substanssiin.

On merkillepantavaa, että tutkimuksemme päähavainnot Suomen toimijuuden perusteista ovat samansuuntaisia muiden Pohjoismaiden kuten Norjan ja Ruotsin selvitysten kanssa. Läheisten kumppanimaidemme toimintaa arvioidaan niin ikään motivoineen halu ylläpitää ja syventää keskeisiä kansainvälisiä suhteita, ja tämä koetaan onnistumisena.

Afganistanin tilanteen osalta myös Ruotsin ja Norjankin selvitykset ovat kriittisiä niin tulosten suhteen kuin realistisen tilannekuvan suhteen, samoin intervention haasteisiin ja epäkohtiin tarttumisen osalta.⁴⁶⁶ Myös tässä selvityksessä on noussut esiin vähäinen huomio toiminnan edellytyksiin ja heikkenevään turvallisuustilanteeseen sekä intervention omiin haasteisiin ja epäkohtiin. Haasteiden ja epäkohtien nähtiin koskettaneen ensisijaisesti muita kuin Suomea, ja Suomella nähtiin olleen vähän mahdollisuuksia vaikuttaa näihin. Tässä tulkinnessa ei kuitenkaan otettu huomioon kokonaisuuden vaikutusta Suomen tavoitteiden saavuttavuuteen, eikä siinä huomioitu, että paikallisen väestön näkökulmasta kansainväliset toimijat näyttäytyivät ensisijaisesti osana samaa, tässä yhteydessä Yhdysvaltojen johtamaa interventiota.

Moninaisten ulko- ja puolustuspoliittisten tavoitteiden ja hyötyjen tähden Suomi tulee jatkossakin osallistumaan kansainvälisiin kriisinhallinta- ja kehityssponnisteluihin, joissa kansainvälisillä toimijoilla on omat kansalliset tavoitteensa, prioriteettinsa ja toimintatapansa.

Monikansallisiin interventioihin osallistuessaan Suomen on ennakoitava, että sen on vaikea hallita kolmansien maiden Suomeen liittämiä uskomuksia ja käsityksiä. Intervention haasteet ja epäkohdat yhdistyvät paikallisen väestön ja kolmansien osapuolten silmissä myös Suomeen, mikä voi vaikuttaa Suomen uskottavuuteen esimerkiksi ihmisoikeusperustaisena toimijana. Suomen kaltaisten pienten toimijoiden kannalta on keskeistä pyrkiä vaikuttamaan intervention luonteeseen mahdollisimman varhaisessa suunnitteluvaiheessa, verkostoituneesti ja realistiseen konfliktianalyysiin pohjaten. Samalla on tärkeä arvioida, miten

466 Katso The Norwegian Commission on Afghanistan 2016; Afghanistanutredningen 2017; Pain 2021.

johdonmukaisesti Suomen ulkopoliittikan periaatteita voidaan erilaisissa toimintaympäristöissä seurata.

Tutkimuksemme on tarkastellut Suomen osallistumista Afganistanin kansainväliseen interventioon laaja-alaisesti, keskittyen toiminnan perusteisiin ja näiden seurauksiin. Tämä iso kuva ja vuoden tutkimushanke jättää paljon ulkopuolelleen, erityisesti osa-alueiden yksityiskohtaisen analyysin tasolla. Esimerkiksi kehitysyhteistyön osalta analyysi keskittyy Suomen toiminnan luonteeseen, kuten sen rakentumiseen pääosin monenkeskisten rahastojen kautta, ja tämän merkityksiin, haasteisiin ja oppeihin, menemättä yksittäisiin ohjelmiin ja hankkeisiin yksityiskohtaisesti. Jatkokysymyksiä tutkimushavaintojemme pohjalta voisi esimerkiksi olla, miten Suomen retoriset painotukset kansainvälisillä foorumeilla Afganistanissa vaikuttivat tukitoimien sisältöön ja näkyivätkö nämä Suomen toimissa laadullisesti erilaisina konkreettisina toimina verrattuna muihin maihin.

Tutkimusfokuksemme ja kapasiteettiemme ulkopuolelle jää myös Suomen sotilaallisten joukkojen toiminnan yksityiskohtainen analysointi, joka vaatisi pääsyä ei-julkisiin asiakirjoihin. Haastatteluihin perustuva aineistomme kertoo toiminnan luonteen selvästä muutoksesta ja suomalaisjoukkojen taistelutilanteisiin osallistumisesta Isaf-operaation aikana. Tutkimuksemme auttaa myös ymmärtämään, miten osallistumiseen päädyttiin ja miksi toimintaympäristön muutosta ei seurannut perusteellinen keskustelu ja arviointi sen seurauksista.

Jatkon suhteen voi olla hyödyllistä tutkia tarkemmin Suomen oikeudellisia ja demokraattisia valmiuksia vastata nopeasti muuttuviin kriisinhallintaympäristöihin tai tilanteisiin, joissa Suomen toiminta voi vaatia voimankäyttöä vaikeasti tunnistettavissa olevaa vihollista vastaan. Tutkimuksemme rajojen ulkopuolelle jää myös Suomen toimien vaikuttavuuden mittaamisen kehittäminen konflikti- ja kriisikonteksteihin. Tutkimuksemme antaa tähän kyllä osviittaa nostamalla esiin toimien vähäisen kriittisen seuraamisen ja toisaalta alleviivaamalla Suomen toiminnan perustaa tavoitteissa, jotka eivät suoraan koskettaneet kriisikontekstia.

Tutkimuksemme lisäarvo kumpuaa laajasta primaariaineistostamme. Kattava otanta ja luottamuksellisuus ovat tutkimusryhmän oman arvion mukaan tuottaneet korkealaatuisen aineiston, mikä mahdollistaa merkittävän kontribuution sekä tutkimukseen että julkiseen keskusteluun Suomen toimijuudesta kriisinhallinta- ja avunantokonteksteissa.

Tähänkin liittyy huomionarvoisia aspekteja. Haastattelut perustuvat meille vapaaehtoisesti kerrottuihin näkökulmiin, kokemuksiin ja kuvauksiin, jotka ovat lopulta aina aikaan ja paikkaan sidottuja. Vaikka haastatteluissa on pyritty korostamaan näkemyksiä ja kokemuksia siltä

ajalta, kun haastateltava työskenteli Afganistanin parissa, ei tämän päivän realiteettien leviämistä keskusteluihin voi kokonaan estää. Tämä voi näkyä esimerkiksi Nato-kumppanuushyötyjen korostamisena tilanteessa, jossa keväällä ja kesällä 2022 tämä oli poliittisesti sopivaa. Kuten analyysissämme nostimme esiin, kysymys palautuu lopulta kumppanuustavoitteiden läpinäkyvyyteen toiminnan ohjaajina intervention aikana: miten näiden suhteen arvioitaisiin onnistumista, jos turvallisuustilanne Euroopassa olisi tänä päivänä toisenlainen?

Mandaattimme mukaisesti emme myöskään ole keskittyneet itse Afganistanin konfliktitilanteen analysointiin, ja primaariaineistomme keskittyy nimenomaan Suomen toimijuuteen liittyviin näkökulmiin. Tässäkin aineistomme nojaa hyvin vahvasti suomalaistoimijoiden itsereflektioihin. Toisaalta Suomen afganistanilaisten, paikalta palkattujen ja kumppanimaiden edustajien perspektiivit ovat tarjonneet äärimmäisen tärkeän peilauspinnan Suomen toimille.

Tutkimuksessamme on nostettu esiin useita huomioita ja oppeja, jotka ovat relevantteja Afganistania laajemmin. Vakauden ja rauhan päämäärien näkökulmasta opit kiteytyvät toimintaa ohjaavien tavoitteiden selkeyteen ja realismiin sekä interventioiden ohjautumiseen ensisijaisesti niiden yhteiskuntien ja väestöjen tarpeiden pohjalta, joiden hyväksi jotakin tehdään.

Hauraiden valtioiden ja nykypäivän konfliktien konteksteissa tämä on toki vaikeaa, sillä toimintaympäristöä leimaavat tyypillisesti toimijoiden moninaisuus, muuttuvat konfliktidynamiikat ja valtionhallintojen heikkous ja epäluottamus näitä kohtaan. Lähtökohtana on oltava ajankohtainen ymmärrys toimintaympäristöstä ja sen monimutkaisista yhteiskunnallisista dynamiikoista, joiden pohjalta on ylipäänsä tunnistettavissa, keitä mahdollisia paikallisia omistajia on, mitkä heidän verkostonsa ja intressinsä ovat ja miten nämä vastaavat paikallisen väestön tarpeisiin ja tuen antajien reunaehtoihin kuten arvopohjaan ja omiin tavoitteisiin.

Erityisesti Suomen kaltaisten pienten toimijoiden osalta tutkimuksemme valottaa myös toimien perusteiden moninaisuutta ja toisaalta toimijuuden rajallisuutta. Kansainvälisiin interventioihin lähdetessä oletusarvona on oltava, että alkuperäisen päätöksen aikaan vallinneet olosuhteet tulevat muuttumaan, joten myös tarpeet ja odotukset osallistumisen luonteesta voivat muuttua. Toiminnan johdonmukaisuuden ja strategisuuden tähden on keskeistä, että osallistumisperusteet, kontekstispesifit tavoitteet ja suunnitelmat toiminnan lopettamiselle ovat selkeästi asetetut ja että näistä on myös valmius keskustella.

Yhtä lailla kuin oppien tunnistaminen on tärkeää, myös oppien rajat on hyvä ymmärtää. Afganistanin kansainvälisen intervention perusteella

on hätiköityä vetää johtopäätöksiä kaiken kansainvälisen kriisinhallinnan, demokratiatuen tai rauhanrakentamisen toivottomuudesta. Monet identifioiduista haasteista pätevät myös muihin kansainvälisiin apuarkkitehtuureihin, mutta epätoivoon vaipumisen sijasta tämän tulisi kannustaa vaihtoehtoisten lähestymistapojen ja tunnistettujen oppien ottamiseen käytäntöön. Olisi myös hätiköityä ja ylimielistä vetää intervention loppulemasta johtopäätöksiä afganistanilaisten näkemyksistä demokraattisen hallintotavan tai ihmisoikeuksien suhteen. Ihmisoikeuksien näkeminen ainoastaan länsimaissa ajettuna etuoikeutena on yhtä piittaamatonta kuin valmiiden valtioinstituutioiden asettaminen vieraaseen kontekstiin.

Taliban-hallinnon alla jatkuneet mielenosoitukset naisten vapaudenriiston lopettamiseksi kertovat afganistanilaisten halusta elää vapaana. Samaan aikaan suojautuminen ilmaiskuilta, ruoan hankkiminen itselle ja perheelle sekä elinkeinon harjoittaminen ovat tärkeitä perustarpeita missä tahansa, ja näiden rikkoutuminen tekee abstrakteista tasa-arvo-
puheista ongelmallisia.

Kyse onkin ennemminkin siitä, miten eri tilanteissa ja kenen lähtökohdista oikeuksia ja tarpeita ajetaan, ja miten tämä soveltuu kontekstiin. Tämä taas palautuu kysymykseen avunantajien omista tavoitteista ja motiiveista. Kuten yleensäkin Suomen ulkopolitiikassa, niin myös konfliktija kriisiympäristöissä toimiessa viisaus alkaa tosiasioiden tunnustamisesta – sekä oman toiminnan perusteiden että tilanteen luonteen osalta.

LÄHDELUETTELO

- Aaltola, M. (2022) *Mihin menet Suomi? Pelon aika Euroopassa*. Tammi.
- Ackerman, S. (2014) "Obama announces plan to keep 9,800 US troops in Afghanistan after 2014". *The Guardian*, 27.5.2014, <https://www.theguardian.com/world/2014/may/27/obama-us-afghanistan-force-2014>.
- Adili, A. (2017) "A Success Story Marred by Ghost Numbers: Afghanistan's inconsistent education statistics". Afghanistan Analysts Network (ANA), <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/a-success-story-marred-by-ghost-numbers-afghanistans-inconsistent-education-statistics/>.
- Adili, A. (2021) "Preparing for a Post-Departure Afghanistan: Changing political dynamics in the wake of the US troop withdrawal announcement". Afghanistan Analysts Network (ANA), <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/preparing-for-a-post-departure-afghanistan-changing-political-dynamics-in-the-wake-of-the-us-troop-withdrawal-announcement/>.
- Afghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF) 2017 to 2021 (2017) <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/afg148215.pdf>.
- Afghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF II) 2021 to 2025 (2021) <https://um.fi/documents/35732/0/ANPDF+II+-+Final+Version+English.pdf/6a756141-92d9-f376-3f12-71337c199933?t=1606127398102>.
- Afghanistan Partnership Framework (AFP) (2020) <https://um.fi/documents/35732/0/Afghanistan+Partnership+Framework+2020.pdf/6875b99d-0223-b5e1-360d-614420af2a90?t=1606127229249>.
- Afghanistanutredningen (2017) *Sverige i Afghanistan 2002–2014*. Wolters Kluwer.
- Al Jazeera (2022) "Russia recruiting US-trained Afghan commandos for Ukraine: Report". *Al Jazeera*, <https://www.aljazeera.com/news/2022/11/1/russia-recruiting-us-trained-afghan-commandos-for-ukraine-report>.
- Amiri, R. & Jackson, A. (2022) "Afghan experiences of the international engagement: Narratives from Helmand and Kunar". ODI, <https://14p.odi.org/resources/afghan-experiences-of-the-international-engagement-narratives-from-helmand-and-kunar>.
- Anis (2003). "Anis-sanomalehtiartikkeli: päiväys 12.10.2003". East View information services.
- Anttila, U. (2011) "Kohti kokonaisvaltaista kriesinhallintaa – Tarvitaanko uusia kompetensseja?". *Tiede Ja Ase* 68.
- Archer, T. (2009) "Afghanistan's hard summer. The impact on European troop contributing nations". *FIIA Briefing Paper* 43, Ulkopoliittinen instituutti, https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2017/01/upi_briefing_paper_43_2009.pdf.
- ARTF (2021) "Monthly Reports", https://www.wb-artf.org/documents?title=&report_category=51&subcategory=146.
- Autessere, S. (2021) *The Frontlines of Peace. An Insider's Guide to Changing the World*. Oxford University Press.
- Aydintasbas, A. et al. (2021) "The fall of the Afghan government and what it means for Europe". European Council on Foreign Relations, <https://ecfr.eu/publication/the-fall-of-the-afghan-government-and-what-it-means-for-europe/>.
- BBC (2011) "Afghan peace council head Rabbani killed in attack". *The BBC News*, <https://www.bbc.com/news/world-south-asia-14985779>.
- Bennett, J. (2014) "Evaluation: A case study on peace and development in Finland's country programme in Afghanistan". Teoksessa J. Bennett & D. Flemming (toim.) *Evaluation: Peace and Development in Finland's Development Cooperation. Evaluation report 2014:5*. Ministry for Foreign Affairs of Finland, https://um.fi/kehitysyhteistyön-eräoointiraportit-laatijat/-/asset_publisher/nBPgGHSrA13/content/eräoointiraportti-2014-5-rauha-ja-kehitys-suomen-kehitysyhteistyössä-synteesi/384998.

- Biden, J. (2022) "Remarks by President Biden on the Drawdown of the U.S. Forces in Afghanistan". The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/08/remarks-by-president-biden-on-the-drawdown-of-u-s-forces-in-afghanistan/>.
- Brown, O. & Blankenship, E. (2013) "Natural Resource Management and Peacebuilding in Afghanistan". United Nations Environment Programme, <https://www.unep.org/resources/report/natural-resource-management-and-peacebuilding-afghanistan>.
- Chivvis, C.S. (2010) *EU Civilian Crisis Management: The Record So Far*. RAND Corporation.
- Costs of War (2022) "Human and budgetary costs to date of the U.S. war in Afghanistan, 2001–2022". Brown University, Watson Institute for International and Public Affairs, <https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/human-and-budgetary-costs-date-us-war-afghanistan-2001-2022>.
- Council on Foreign Relations (CFR) (2021) "1999–2021. The U.S. War in Afghanistan". CFR, <https://www.cfr.org/timeline/us-war-afghanistan>.
- Crawford, N. C. & Lutz, C. (2021) "Human Cost of Post-9/11 Wars: Direct War Deaths in Major War Zones." Brown University, Watson Institute for International and Public Affairs, https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2021/Costs%20of%20War_Direct%20War%20Deaths_9.1.21.pdf.
- Crocker, R. (2021) "Afghanistan 2001–2021: U.S. Policy Lessons Learned – November 17, 2021 Testimony: Senate Foreign Relations Committee". Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegieendowment.org/2021/11/17/afghanistan-2001-2021-u.s.-policy-lessons-learned-pub-85814>.
- Davies, A., Seppänen, J.M., Sherjan, H., Rintakoski, K. & Brusset, E. (2007) *Evaluation: Finnish Aid to Afghanistan*. Ministry for Foreign Affairs of Finland: Department for Development Policy.
- Davies, S., Pettersson, T., & Öberg, M. (2022) "Organized violence 1989–2021 and drone warfare". *Journal of Peace Research* 59(4): 593–610, <https://doi.org/10.1177/00223433221108428>.
- De Coning, C. (2009) "An introduction to Integrated Crisis Management". Teoksessa K. Henriksson (2009, toim.) *Crisis Management Centre Finland Yearbook 2009*. CMC Finland Civilian Crisis Management Studies, 2(6).
- De Coning, C. & Friis, K. (2011) "Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach". *Journal of International Peacekeeping* 15: 243–272.
- De Coning, C. (2018) "Adaptive peacebuilding". *International Affairs* 94(2): 301–317.
- De Lauri, A. & Suhrke, A. (2021) "Armed governance: the case of the CIA-supported Afghan militias". *Small Wars & Insurgencies* 32(3): 490–508, <https://doi.org/10.1080/09592318.2020.1777618>.
- Duffield, M. (2012) "Risk Management and the Bunkering of the Aid Industry". *Development Dialogue* 58: 21–36.
- Dumur-Laanila, H. & Karjalainen, T. (2018) "Kokonaisvaltaisuus: Hyviä aikomuksia – risteäviä käytäntöjä". Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskuksen julkaisusarja *Kuusi näkökulmaa EU:n kriisinhallintaan, Briefing paper 6/6*.
- Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PTK 6/2009 vp, <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+6/2009+ke+p+2>.
- Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PTK 159/2001 vp, <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+159/2001+ke+p+1>.
- Eduskunnan kirjelmä EK 4/2012 vp, <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=ek+4/2012>.
- Eronen, O. (2008) "PRT Models in Afghanistan. Approaches to Civil–Military Integration". *CMC Finland Civilian Crisis Management Studies* 1(5), https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2017/01/66419_Studies_5_Eronen.pdf.
- European Court of Auditors (2015) "The EU police mission in Afghanistan: mixed results". *European Court of Auditors Special Report* 07, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECA-Documents/SR15_07/SR_Eupol_AFGHANIS-TAN_EN.pdf.
- Euroopan unionin neuvosto (2007) "Council joint action 2007/369/CFSP of 30 May 2007 on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afganistan)". *Official Journal of the European Union*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007E0369&from=EN>.
- Euroopan unionin neuvosto (2009) "European Union Security and Defence Policy. EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANIS-TAN)". *Factsheet*, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede250110councilfactsheeteupol_sede250110councilfactsheeteupol_en.pdf.

- Euroopan unionin ulkosuhdehallinto (2016 A) "The EU Police Mission in Afghanistan comes to a successful close after nine years of progress", https://www.eeas.europa.eu/node/17259_en.
- Euroopan unionin ulkosuhdehallinto (2016 B) "Common Security and Defence Policy. EU Police Mission in Afghanistan". *Factsheet*, https://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eupol-afghanistan/pdf/eupol-afghanistan-factsheet-january-2016_en.pdf.
- Farrell, T. (2017) *Unwinnable: Britain's War in Afghanistan*. Random House.
- Fescharek, N. (2015) "Forward Procrastination? Afghanistan's Lessons about Europe's Role as a Security Provider". *The International Spectator* 50(3): 43-59.
- Fields, M. & Ramsha, A. (2011) "A Review of the 2001 Bonn Conference and Application to the Road Ahead in Afghanistan". Institute for National Strategic Studies (INSS), <https://inss.ndu.edu/Media/News/Article/693627/a-review-of-the-2001-bonn-conference-and-application-to-the-road-ahead-in-afgha/>.
- Furness, M. & Olsen, G. R. (2016) "Europeanisation and the EU's comprehensive approach to crisis management in Africa". *European Politics and Society* 17(1).
- Gall, C. (2014) *The Wrong Enemy - America in Afghanistan, 2001-2014*. Mariner Books.
- Galtung, J. (1969) "Violence, Peace, and Peace Research". *Journal of Peace Research* 6(3): 167-191.
- Geneva Mutual Accountability Framework (GMAF) (2018), https://unama.unmissions.org/sites/default/files/gmaf_final_26_nov_2018.pdf.
- Ghufran, N. (2001) "The Taliban and the Civil War Entanglement in Afghanistan". *Asian Survey* 41(3): 462-487.
- Giustozzi, A. (2008) "Bureaucratic facade and political realities of disarmament and demobilisation in Afghanistan". *Conflict, Security & Development* 8(2): 169-192. DOI: 10.1080/14678800802095369.
- Giustozzi, A. & Ibrahim, N. (2013) "From new dawn to quicksand - the political economy of statebuilding in Afghanistan". Teoksessa Mats Berdal & Dominik Zaum (toim.), *Political Economy of Statebuilding: Power after Peace*. Routledge.
- Goldstein, J. (2015) "US soldiers told to ignore Afghan allies abuse of boys". *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2015/09/21/world/asia/us-soldiers-told-to-ignore-afghan-allies-abuse-of-boys.html>.
- Gopal, A. (2014) *No good men among the living: America, the Taliban, and the War through Afghan Eyes*. Metropolitan Books.
- Gross, E. (2009) "Security Sector Reform in Afghanistan: the EU's contribution". *EUISS occasional paper* 78. <https://issat.dcaf.ch/download/8823/83148/european%20union%20institute%20for%20security%20studies.pdf>
- Grävingsholt, J., Leininger, J. & von Haldenwang, C. (2012) "Effective statebuilding? A review of evaluations of international statebuilding support in fragile contexts. Evaluation Study". German Development Institute, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, https://www.oecd.org/derec/denmark/effective_state-building.pdf.
- Haavisto, P. (2022) "Ulkoministeri Haavisto: Pääministerin ilmoitus Afganistanin tilanteesta". Ulkoministeri Pekka Haaviston puhe eduskunnan täysistunnossa 13.10.2021. Ulkoministeriö, https://um.fi/puheet/-/asset_publisher/up7ecZeXFRAS/content/paaministerin-ilmoitus-afganistanin-tilanteesta.
- Haglund, C. (2014) "Puolustusministeri Carl Haglundin tervehdys 210. Maanpuolustuskurssin avajaisissa". Eilen-arkisto, <https://www.eilen.fi/se/3253/?language=fi>.
- Hakkarainen, K., Mansikka, O. & Palttala, P. (2017) "Onko Afganistan turvallinen maa, lähetääkö Suomi ihmisiä kuolemaan? Tämän takia palautuslennot nousivat puheenaiheeksi". *Helsingin Sanomat*, 4.4.2017, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005156330.html>.
- Halonen, T. (2009) "Tasavallan presidentti Tarja Halosen puhe Suomen ja Yhdysvaltain 90-vuotisten diplomaattisuhteiden juhlassa -minaarissa Helsingin yliopistolla". Eilen-arkisto (alkuperäinen Presidentin kanslia), <https://www.eilen.fi/se/1178/?language=fi>.
- Hanifi, J. (2012, April 18) "Causes and Consequences of the Destabilisation of Afghanistan". The Middle East Institute (MEI), <https://www.mei.edu/publications/causes-and-consequences-destabilization-afghanistan>.
- Hassi, T. (2014) "Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansalliset päämäärät - haasteet ja mahdollisuudet". *Esiupseerikurssin tutkielma*. Esiupseerikurssi 66, MPKK, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000004706361.html>.
- The Hazara Inquiry (2022) "The situation of the Hazara in Afghanistan". August 2022, https://www.hazarainquiry.com/_files/ugd/525f48_c697e483f02c4c10a7eb04947eefb72b.pdf.

- Helman, C. & Tucker, H. (2021) "The war in Afghanistan cost America \$300 million per day for 20 years, with big bills yet to come". *Forbes*, <https://www.forbes.com/sites/hanktucker/2021/08/16/the-war-in-afghanistan-cost-america-300-million-per-day-for-20-years-with-big-bills-yet-to-come/?sh=172e6d3a7f8d>.
- House of Lords (2011) "The EU's Afghan Police Mission. Report with Evidence". *House of Lords European Union Committee 8th Report of Session 2010–11*, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldeucom/87/87.pdf>.
- Huusko, J. & Palojärvi, E. (2018) "Nouseeko Taleban uudestaan Afganistanissa? Äärijärjestöt hyökkäävät nyt verisesti, mutta iskut on ennen kaikkea viestejä Yhdysvalloille – Suomi kaavailee kymmeniä lisäosilaita". *Helsingin Sanomat*, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000005546006.html>.
- Hyvönen, J. (2012) "Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteiskunnallinen vaikutavuus". Esiupseerikurssin tutkielma. Esiupseerikurssi 64, MPKK.
- Häikiö, A. (2010) "Kriisinhallinta vaatii asennetta ja osaamista". *Helsingin Sanomat: vieraskynä*, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000004706361.html>.
- Häkämies, J. (2006) "Puolustusministeri maanpuolustuskurssin avajaisissa". Eilen-arkisto, <https://www.eilen.fi/se/918/?language=fi>.
- Ilmonen, K. (2014) *Leaving theatre: war, politics and intelligence on campaign in Afghanistan*. PQR.
- International Crisis Group (2007) "Reforming Afghanistan's Police". *Asia Report* 138, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/reforming-afghanistan-s-police>.
- International Crisis Group (2008) "Policing in Afghanistan: Still Searching for a Strategy". Briefing 85, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/policing-afghanistan-still-searching-strategy>.
- International Crisis Group (2021) "Overkill: Reforming the Legal Basis for the U.S. War on Terror". *United States Report* 5, <https://www.crisisgroup.org/united-states/005-overkill-reforming-legal-basis-us-war-terror>.
- Iso-Markku, T. & Karjalainen, T. (2022) "Euroopan puolustus". Teoksessa M. Pesu, H. Mikkola & T. Iso-Markku (toim.) *Suomi ja Venäjän hyökkäys Ukraina: Turvallisuusympäristön muutoksen vaikutukset Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittikalle*. Ulkopoliittinen instituutti.
- Ison-Britannian parlamentti (2001) "The EU's Afghan Police Mission – European Union Committee Contents", <https://publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldeucom/87/8704.htm>.
- ISSAT (2022) "Lessons Brief. Lessons from International Support to SSG/R in Afghanistan". Geneva Centre for Security Sector Governance.
- Jackson, A. (2009) "The Cost of War: Afghan Experiences of Conflict, 1978–2009". Afghan Civil Society Forum (ACSF), Afghan Peace and Democracy Act (APDA), Association for the Defence of Women's Rights (ADWR), Cooperation Centre for Afghanistan (CCA), Education Training Center for Poor Women and Girls of Afghanistan (ECW), Oxfam GB, Organization for Human Welfare (OHW), Sanayee Development Organization (SDO) and The Liaison Office (TLO), https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/afghanistan-the-cost-of-war_14.pdf.
- Jackson, A. (2021) *Negotiating survival: civilian-insurgent relations in Afghanistan*. C. Hurst & Co.
- Jalali, A.A. (2006) "The future of Afghanistan". *The US Army War College Quarterly: Parameters* 36(1).
- Juvonen, A. (2020) "Anu Juvonen". Teoksessa A. Mäki-Rahkola (2020, toim.). *Naiset kriisejä hallitsemassa. Päätöslauselman 1325 kaksi vuosikymmentä*. Laajan turvallisuuden verkosto Wise ry.
- Kaikkonen, A. (2020) "Puhe 232. Maanpuolustuskurssin avajaisissa". Eilen-arkisto, <https://www.eilen.fi/se/3974/?language=fi>.
- Kaleva (2011) "Sota, juota on vaikea voittaa". Pääkirjoitus, 09.10.2011, <https://www.kaleva.fi/sota-jota-on-vaikea-voittaa/1809310>.
- Kazemi, R.S. (2019) "Peace in the districts (1): A chasm between high talks and local concerns in Afghanistan". Afghanistan Analysts Network, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/peace-in-the-districts-1-a-chasm-between-high-talks-and-local-concerns-in-afghanistan/>.
- Kehityspoliittinen toimikunta (2021) "Yhdessä enemmän kuin osiensa summa. Miksi Suomen kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu ja rauhantyö tarvitsevat yhteisen suunnan?" *Kehityspoliittisen toimikunnan analyysi*, https://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi/wp-content/uploads/sites/27/2021/03/KPT_yhdessaenemmän_032021_web_final-1.pdf.
- Khalidi, N.A. (1991) "Afghanistan: Demographic consequences of war, 1978–1987". *Central Asian Survey* 10(2): 101–126.

- Kelola, K. (2021) ”Näin huumeet tulevat Suomeen – Jokaisen aineen salakuljetuksella oma tyypillinen tapansa – KRP ja tulli kertovat”. *Apu*, 8.6.2021, <https://www.apu.fi/artikkelit/miten-huumeet-paatyvat-suomeen-krp-ja-tulli-kertovat>.
- Kervinen, E. (2021) ”Suomi nostamassa pakolaiskiintiötä 1 050:stä 1 500:aan”. *Helsingin Sanomat*, 18.11.2021, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008413821.html>.
- Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen (2012) Loppuraportti 7.11.2012. Puolustusministeriö & Sisäministeriö.
- Koskinen, M. (2016) ”IS-raportti Timo Soinin matkasta Afganistaniin: 'Pitää olla kanttia tulla paikan päälle'”. *Ilta-Sanomat*, 5.11.2016, <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000001945349.html>.
- Krause, K. & Milliken, J. (2009) ”Introduction: The Challenge of Non-State Armed Groups”. *Contemporary Security Policy* 30(2): 202–220. DOI: 10.1080/13523260903077296.
- Kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea (2021) ”Vaikuttavaa kriisinhallintaa: Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi”, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162943/VN_2021_13.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Kriisinhallintakeskus (2010) ”Kokonaisvaltaisen kriisinhallinta – kenen asialla, kenen hyväksi?” *CMC Finland Working Papers* 4(1), https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2017/01/WP-2010-1_KOVA.pdf.
- Kriisinhallintakeskus (2022) Sähköpostinvaihto.
- Kronlund, J. & Valla, J. (1996) *Suomi rauhanturvajana 1956–1990*. Ulkoasianministeriö ja puolustusministeriö. WSOY.
- Kuusi, I. (2022) ”Autettiinko Afganistanin naisia?”. *Politiikasta*, 13.4.2022, <https://politiikasta.fi/autettiinko-afganistanin-naisia/>.
- Laari, J. (2007) ”Oopiumi syyllinen Afganistanin kriisiin”. *Ulkopolitiikka* 2, http://arkisto.ulkopoliittika.fi/artikkeli/103/oopiumi_syyllinen_afganistanin_kriisiin/.
- Larivé, M. H. A. (2012) ”From speeches to actions: EU involvement in the war in Afghanistan through the EUPOL Afghanistan Mission”. *European Security* 21(2): 185–201.
- Launiala, A. & Viikki, T. (2011) ”Assessment of Finnish SSR expertise in the security sector reform in Afghanistan”. *CMC Finland Working Papers* 5(1).
- Lehtonen, V.P. (2022) ”Brittiläinen puolustusvaikuttaja löytää juurisyyn Venäjän hyökkäykselle yllättävästä suunnasta: Afganistanista”. *Helsingin Sanomat*, 26.10.2022, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009158548.html>.
- Liebing, L. (2021) ”Bringing Peace to Whom? What is at Stake in the Intra-Afghan Peace Talks”. *Georgetown Journal of International Affairs*, <https://gjia.georgetown.edu/2021/07/28/bringing-peace-to-whom-what-is-at-stake-in-the-intra-afghan-peace-talks/>.
- Liesinen, K. (2018) ”Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ihanne ja välineet”, teoksessa Roope Siirtola ja Anne Palm (toim.), *Yhdessä enemmän – Kriisien hallintaa kokonaisvaltaisesti*. Wise ry.
- Limnén, J. & Salenius-Pasternak, C. (2009) ”Miksi Afganistan on tärkeä Suomelle?” *Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisusarja* 4: työpapereita 30.
- Lindholm, J. (2015) ”Suomi vietiin Afganistanin sotaan vaivihkaa – näin se tapahtui”. *Suomen Kuvalehti*, 3.1.2015, <https://suomenkuvalehti.fi/kotimaa/suomi-vietiin-afganistanin-sotaan-vaivihkaa-nain-se-tapahtui/>.
- Lisbon Summit Declaration (2010). Nato, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm.
- Lyall, J., Blair, G., & Imai, K. (2013) ”Explaining support for combatants during wartime: a survey experiment in Afghanistan”. *American Political Science Review* 107(4): 679–705.
- Maahanmuuttovirasto (2022a) ”Suomeen valitut ja Suomeen saapuneet kiintiöpakolaiset”, <https://migri.fi/kiintiopakolaistilastot>
- Maahanmuuttovirasto (2022b) ”Vanhat tilastot, vaihtelevasti vuosilta 2006–2015”, <https://migri.fi/vanhat-tilastot>.
- Maahanmuuttovirasto (2022c) ”Tilastot: Turvapaikkahakemukset”, <https://tilastot.migri.fi/#applications/23330/49?start=588&end=623>.
- Maahanmuuttovirasto (2022d) ”Arvio Kabuln turvallisuustilanteesta on valmistunut”, <https://migri.fi/-/arvio-kabulin-turvallisuustilanteesta-on-valmistunut?ref=newsroom>.
- Macias, A. (2022) ”Pentagon admits killing 10 civilians, including up to 7 children, in Kabul drone strike last month”. *CNBC*. <https://www.cnb.com/2021/09/17/us-airstrike-in-kabul-last-month-killed-10-civilians-including-seven-children-pentagon-says.html>.

- Major, C. & Mölling, C. (2013) "Towards an EU Peacebuilding Strategy: The Effects of the Lisbon Treaty on the Comprehensive Approach of the EU in the Area of Civilian Crisis Management". *European Foreign Affairs Review* 18(4): 45–62.
- Malejacq, R. & Sandor, A. (2020) "Sahelistan? Military intervention and patronage politics in Afghanistan". *Civil Wars* 22(4): 543–566.
- Maley, W. (2002) *The Afghanistan Wars*. Palgrave.
- Margesson, R. (2010) "United Nations Assistance Mission in Afghanistan: Background and Policy Issues". Congressional Research Service.
- Marsden, P. (2009) *Afghanistan: Aid, Armies & Empires*. I.B. Tauris & Co Ltd.
- Mason, C. (2015) *The Strategic Lessons Unlearned from Vietnam, Iraq, and Afghanistan: Why the Afghan National Security Forces Will Not Hold, and the Implications for the U.S. Army in Afghanistan*. United States Army War College Press.
- Mero, T. (2009) "Kansainvälisen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian (comprehensive approach) mahdollisuudet Suomen kokonaismaanpuolustuksen kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseen". *Tiede ja ase* 67.
- MTV (2009) "Häkämies: Suomi ei käy sotaa Afganistanissa". *MTV Uutiset*, 25.07.2009, <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/hakamies-suomi-ei-kay-sotaa-afganistanissa/1866118>.
- Muraja, T. (2014) *Sotilaana Afganistanissa*. Tammi.
- Murtazashvili, J. (2016) *Informal order the state in Afghanistan*. Cambridge University Press.
- Murtazashvili, J. (2022) "The Collapse of Afghanistan". *Journal of Democracy* 33(1): 40–54.
- Mustasilta, K., Ruohomäki, O. & Salo, M. (2022) "Understanding non-state armed groups: Forces for good, evil or something in-between?" *FIIA Working Paper* 128, <https://www.fia.fi/en/publication/understanding-non-state-armed-groups>.
- Mustasilta, K., Ruohomäki, O. & Stewart Timo R. (2022) "Vuosi Talibanin valtaannoususta: Jatkuuko Afganistanin eristäminen?" *FIIA Comment* 9, Ulkopoliittinen Instituutti.
- Mustasilta, K. (2022) "Preventing what for whom? EU conflict prevention efforts in pursuit of autonomy". *European Foreign Affairs Review* 27 (Erikoisnumero): 39–60.
- Mustasilta, K. & Karjalainen, T. (2022) "From conflict preventor to security actor: European Peace Facility, Ukraine, and the evolution of the EU'S role". *Blog*. United Nations University (UNU-Wider), <https://www.wider.unu.edu/publication/conflict-preventor-security-actor>.
- Napolitano, J. (2019) *How safe are we? Homeland security since 9/11*. Public Affairs.
- Nato (2022) "ISAF's mission in Afghanistan (2001–2014)", https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm.
- Nato. (2012) "International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures", https://www.nato.int/isaf/placemats_archive/2012-03-16-ISAF-Placemat.pdf.
- Nato. (2014) "International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures", https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_11/20141111_141107-ISAF-Placemat-final.pdf.
- Niinistö, S. (2015) "Tasavallan presidentti Sauli Niinistön puheenvuoro rauhanurvaupukokouksessa New Yorkissa 28. syyskuuta 2015". Eilen-arkisto (alkuperäinen tasavallan presidentin kanslia), <https://www.eilen.fi/se/3362/?language=fi>.
- Nojumi, N. (2002) *The Rise of the Taliban in Afghanistan*. Palgrave.
- The Norwegian Commission on Afghanistan (2016) "A good ally: Norway in Afghanistan 2001–2014". *Official Norwegian Reports NOU* 8. Norwegian Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Defence.
- O'Donnell, L. (2022) "Russia's recruiting Afghan commandos". *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2022/10/25/afghanistan-russia-ukraine-military-recruitment-putin-taliban/>.
- OECD (2021) "Applying evaluation criteria thoughtfully". *OECD Publishing*, https://www.oecd-ilibrary.org/development/applying-evaluation-criteria-thoughtfully_543e84ed-en.
- OECD (n.d.) "Net official development assistance and official aid received (current US\$) – Afghanistan". 11.11.2022. <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD?end=2020&locations=AF&start=2001>.
- Pain, A. (2021) "Punching above its weight or running with the crowd? Lessons from Sweden's development cooperation with Afghanistan 2002–2020". *Working Paper*, Expert Group for Aid Studies (EBA).
- Palojärvi, E. (2017) "Suomi valmistelee lisäjoukkojen lähettämistä Afganistaniin – 'Pyyntö on tullut useita eri kanavia pitkin'". *Helsingin Sanomat*, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005447663.html>.
- Peters, G. (2009) "How Opium Profits the Taliban". *US Institute of Peace*, <https://www.usip.org/publications/2009/08/how-opium-profits-taliban>.
- Pettersson & Öberg (2020) "Organized violence, 1989–2020". *Journal of Peace Research* 57(4): 597–613.

- Pew Research Center (2011) "Record number favors removing U.S. troops from Afghanistan". Report. Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/politics/2011/06/21/record-number-favors-removing-u-s-troops-from-afghanistan/>.
- Pietz, T. (2021) "EU Crisis management: back to the future". *Internationale Politik Quarterly*, <https://ip-quarterly.com/en/eu-crisis-management-back-future>.
- Pohl, B. (2014) *EU Foreign Policy and Crisis Management Operations: Power, Purpose and Domestic Politics*. Routledge.
- Puolustusministeriö (2022) "Puolustusministeriön Afganistan-selvitys", <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164294>.
- Puolustusvaliokunnan lausunto PuVL 1/2010 vp, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?tritype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pvvl+1/2010>.
- Pykälä, J. (2011) "Afganistanin äänet. Kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan avaimia rauhanrakentamiseen". Suomen Rauhanliitto - YK-yhdistys ja SaferGlobe Finland.
- Pyökönen, J. (2008) "Sotilaallisen kriisinhallinnan kuvan muutos". Teoksessa J. Raitasalo & J. Sipilä (2008) (toim.). *Sota - teoria ja todellisuus. Näkökulmia sodan muutokseen. Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia 24*.
- Pyökönen, J. & Kivinen, L. (2020) "Selvitys kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimisesta ja arviointikriteereistä". *Valtioneuvoston selvitys 2*.
- Raineri, L., Ivashchenko-Stadnik, K., & Petrov, R. (2020) "Responding to Hybridity in an Unstable Neighborhood: The Efficiency of the EU State-centric Approach to the Crisis in Libya and Ukraine". *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal* 0(6): 1-25.
- Rashid, A. (2008) *Descent into chaos: The United States and the failure of nation building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*. Penguin Books Ltd.
- Rashid, A. (2022) (3. painos) *Taliban. The Power of Militant Islam in Afghanistan and Beyond*. Blackstone Publishing.
- Rauhanturvaamislaki (514/1984). FINLEX, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1984/19840514>.
- Rautarinta, S. (2020) "Sari Rautarinta". Teoksessa A. Mäki-Rahkola (2020, toim.). *Naiset kriisejä hallitsemassa. Päätöslauselman 1325 kaksi vuosikymmentä*. Laajan turvallisuuden verkosto Wise ry.
- Reuters (2022) "European Union re-establishes physical presence in Afghanistan - spokesman". *Reuters*, 21.1.2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/european-union-re-establishes-physical-presence-afghanistan-spokesman-2022-01-21/>.
- Ricks, J.I. & Liu. (2018) "Process-Tracing Research Designs: A Practical Guide". American Political Science Association.
- Rubin, B. R. & Rashid, A. (2008) "From Great Game to Grand Bargain. Ending Chaos in Afghanistan and Pakistan". *Foreign Affairs* 87(6).
- Ruohomäki, O. (2012) "Kohti tuloksellisempaa transiitiotukea hauraisa valtioissa". Teoksessa Riina Kopola ja Anne Palm (toim.). *Siviilit kriisejä hallitsemassa - matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan*. Katu.
- Ruohomäki, O. (2016) "Afghanistan's uncertain future: fragmented realities and geopolitical fault lines". *FIIA Briefing Paper 202*, Ulkopoliittinen instituutti.
- Ruohomäki, O. (2020) "Jihadismin sydänmaat: Afganistanin ja Pakistanin levoton rajaseutu ja terrorismi". Teoksessa Antti Paronen ja Juho Saarinen (toim.) *Karavaanin sotapolku - Näkökulmia jihadismiin ilmiönä*. Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Ruohomäki, O. (2021) "Afghanistan and the rise of the Islamic Emirate: A tragic inevitability". *FIIA Comment 11*. Ulkopoliittinen instituutti.
- Rönkä, S. & Markkula, J. (2020) "Huumetilanne Suomessa 2020". Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimusraportti, <https://www.julkari.fi/handle/10024/140710>.
- Rynning, S. (2012) *Nato in Afghanistan. The Liberal Disconnect*. Stanford University Press.
- Salonius-Pasternak, C. & Visuri, P. (2006) *Suomi rauhanturvaajana 1991-2006*. Puolustusministeriö.
- Salonius-Pasternak, C. (2009) "Suomi on paraikaa sotaa käyvä maa". *Helsingin Sanomat: vieraskynä*, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000004667792.html>.
- Salonius-Pasternak, C. (2010a) "Kriisinhallinnan rajamailla. Kansanedustajat varauksellisia Afganistanin operaation nykytilanteesta". *FIIA Briefing Paper 64*, https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2017/01/upi_briefing_paper_64_2010.pdf.
- Salonius-Pasternak, C. (2010b) "Suomi on sodan osapuoli Afganistanissa". *Kosmopolis* 40(1).
- Salt, A. (2018) "Transformation and the war in Afghanistan". *Strategic Studies Quarterly* 12(1): 98-216.
- Schmeidl, S. & Karokhail, M. (2009) "The role of non-state actors in 'community-based policing' - an exploration of the Arkabai (tribal police) in South-Eastern Afghanistan". *Contemporary Security Policy* 30(2): 318-342.

- Schroden, J. (2021) "Lessons from the Collapse of Afghanistan's Security Forces". *CTC Sentinel* 14(8): 45–61.
- Self-Reliance through Mutual Accountability Framework (SMAF) (2015), <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000102254.pdf>.
- Semple, M., Raphel, R.L. & Rasikh, S. (2021) "An independent assessment of the Afghanistan peace process June 2018 – May 2021". Political Settlements Research Programme, <https://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2021/07/An-independent-assessment-of-the-Afghanistan-peace-process.pdf>.
- Sharifi, S. & Adamou, L. (2018) "Taliban threatens 70% of Afghanistan, BBC finds". *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/world-asia-42863116>.
- Shortland, N., Huseyin, S. & Nader, E. (2017) "Recounting the dead: An analysis of ISAF caused civilian casualties in Afghanistan". *Armed Forces & Society*, 122–139, <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/0095327X17737737>.
- Siirtola, R. (2018) "Suomi kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toimijana", teoksessa Roope Siirtola ja Anne Palm (toim.), *Yhdessä enemmän – Kriisien hallintaa kokonaisvaltaisesti*, Wise ry.
- Smith, M. E. (2013) "Developing a 'Comprehensive Approach' to International Security: Institutional Learning and the CSDP". Teoksessa J. Richardson (toim.), *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*. Oxford University Press, 252–269.
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (2012) "Quarterly report to the United States Congress", <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreport-s/2012-04-30qr.pdf>.
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (2021a) "What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction", <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf>.
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (2021b) "Quarterly report to the United States Congress", <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreport-s/2021-10-30qr.pdf>.
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (2022) "Police in conflict: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan", <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-22-23-LL.pdf>.
- Stepputat, F. (2018) "Pragmatic Peace in Emerging Governscapes", *International Affairs* 94(2): 399–416.
- STT (2011) "Halonen palasi salavierailultaan Afganistanista". *Ilta-Sanomat*, <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000000371357.html>.
- STT (2010) "Merkel: Saksa on sodassa Afganistanissa", <https://www.ksml.fi/paikalliset/2806730>.
- Suhrke, A. (2018) "Lessons from Bonn: Victors' peace?" Teoksessa Larson, A. & Ramsbotham, A. (toim.), *Incremental peace in Afghanistan. Accord* (Vol. 27), <https://www.c-r.org/accord/afghanistan/lessons-bonn-victors%E2%80%99-peace>.
- Suonio, A. (2018) "Kriisinhallinnan kehittämisen haasteet", teoksessa Roope Siirtola ja Anne Palm (toim.), *Yhdessä enemmän – Kriisien hallintaa kokonaisvaltaisesti*, Wise ry.
- Suomen suurlähetystö (2011) "Suomen Kabulin edustusto tukee paikallista kansalaisyhteiskuntaa". Suomen Kabulin suurlähetystö, https://finlandabroad.fi/web/afg/ajankohdista/-/asset_publisher/TV8iYdcF3tq/content/suomen-kabulin-edustusto-tukee-paikallista-kansalaisyhteiskuntaa/384951.
- Tamminen, T. (2016) "Challenges: EU Civilian Crisis Management and the Objective of Impact Assessment—Kosovo as an Example of Complexity". Teoksessa E. Brusset, C. de Coning & B. Hughes (toim.) *Complexity Thinking for Peacebuilding Practice and Evaluation*. Palgrave Macmillan.
- Tardy, T. (2018). "EUPOL Afghanistan: Civilian Policing in a War Environment". *European Law Enforcement Research Bulletin* 17: 31–38.
- Tardy, T. (2015). "CSDP in action. What contribution to international security?". *EU ISS Chaillot Paper* 134, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Chaillot_134_CSDP_missions.pdf.
- Thomas, C. (2019) "Afghanistan: Background and U.S. policy". *CRS Report*. Congressional Research Service.
- Thompson, A. & Tani, M. (2022) "Mourning in America, a year later". *Politico*, <https://www.politico.com/newsletters/west-wing-playbook/2022/08/25/mourning-in-america-a-year-later-00053777>.
- Tokyo Accountability Mutual Framework (2012), https://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/tokyo_conference_2012/tokyo_declaration_en2.html.
- Turun Sanomat (2011) "Turvallisuusriskit lisääntyvät". *Pääkirjoitus*, 17.2.2011, <https://www.ts.fi/puheenvuorot/197777>.
- Ulkoasiainvaliokunnan lausunto UaVL 1/2008 vp, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=uavl+1/2008>.

- Ulkoasiainvaliokunnan lausunto UaVL 10/2014 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/uavl_10+2014.pdf.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö UaVM 19/2001 vp, <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=uavm+19/2001>.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö UaVM 11/2007 vp, <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=uavm+11/2007>.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö UaVM 3/2009 vp, <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=uavm+3/2009>.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö UaVM 3/2010 vp, <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=uavm+3/2010>.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö UaVM 1/2012 vp, <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=uavm+1/2012>.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö UaVM 18/2014 vp, <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=uavm+18/2014>.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö UaVM 3/2021 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/UaVM_3+2021.aspx.
- Ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirja UaVP 61/2021 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KokousPoytakirja/Sivut/UaVP_61+2021.aspx.
- Ulkoalalaki 301/2004. Annettu 30.4.2004 Helsingissä. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301#V12>.
- Ulkoministeriö (2009) ”Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia” UTP 5/2009 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp_5+2009.pdf.
- Ulkoministeriö (2014) ”Suomen kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö hauraisissa valtioissa – toimintaohje kehitysyhteistyön toimeenpanon vahvistamiseen”, https://um.fi/documents/35732/48132/suomen_kehityspolitiikka_ja_kehitysyhteisty%C3%B6_hauraisissa_valtioissa.
- Ulkoministeriö (2014) ”Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon ’Resolute Support’; Suomen ja Naton välinen osallistumis- ja rahoitussopimus” UTP 25/2014 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp_25+2014.pdf.
- Ulkoministeriö (2015) ”Suomen jatko-osallistuminen Naton Resolute support -operaatioissa Afganistanissa.” Muistio 10.12.2015, <https://mmm.fi/paatokset/paatokset?decisionId=0900908f8049c15d>.
- Ulkoministeriö (2018) ”Kehityspolitiikan tulosraportti 2018”, <https://um.fi/documents/35732/0/Kehityspolitiikan+tulosraportti+2018+%281%29.pdf/d47fd092-b470-ca44-6d49-22a57bb0c5d0>.
- Ulkoministeriö (2021) ”Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan”. Muistio 13.12.2021, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2022-AK-1407.pdf>.
- Ulkoministeriö (2022) Sähköpostinvaihto.
- Ulkoministeriö (2022b) ”Tilastoliite”, <https://um.fi/documents/35732/0/Tilastoliite+2021%2C+osa2.pdf/47739300-0dac-50c8-d9ce-706195ee8070?t=1649772600686>.
- Ulkoministeriö, puolustusministeriö & sisäministeriö (2007) ”Selvitys Suomen tuesta Afganistanin vakauttamiselle” UTP 19/2007 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp_19+2007.pdf.
- Ulkoministeriö (2010) ”Jukka Savolainen appointed as the new Head of Mission of EUPOL Afghanistan”. Press release. https://um.fi/press-releases/-/asset_publisher/ued5t2wDmr1C/content/jukka-savolainen-nimitetty-eupol-afganistan-operaation-johantajaksi.
- Ulkoministeriö (n. d.) ”Kriisinhallinta Afganistanissa”, <https://um.fi/kriisinhallinta-afganistanissa>.
- Ulkoministeriö & sisäministeriö (2014) ”Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia”. Valtioneuvoston kanslia, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-123-7>.
- Ulkoministeriön muistio UTP 13/2004 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp_13+2004.pdf.
- Ulkoministeriön muistio UTP 40/2005 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp_40+2005.pdf.
- Ulkoministeriön muistio UTP 23/2006 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp_23+2006.pdf.
- Uppsala Conflict Data Programme (UCDP). (2022). ”Afghanistan: Government”, <https://ucdp.uu.se/conflict/333>.
- United Nations (2002) ”United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan”. United Nations, Peace and Security Section of the Department of Public Information, Department of Peacekeeping Operations, <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/ungomap/facts.html>.

- UNAMA (2021) "Afghanistan: Protection of civilians in armed conflict mid-year update: 1 January to 30 June 2021". United Nations Assistance Mission in Afghanistan, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_poc_midyear_report_2021_26_july.pdf.
- UNAMA (2018) "Quarterly report on the protection of civilians in armed conflict: 1 January to 30 September 2018". United Nations Assistance Mission in Afghanistan, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_protection_of_civilians_in_armed_conflict_3rd_quarter_report_2018_10_oct.pdf.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2022) "Afghanistan", <https://www.unocha.org/afghanistan>.
- Valtioneuvosto (2014) "Pia Stjernvall EU:n siviilikriisinhallintaoperaation päälliköksi Afganistaniin". *Tiedote*, https://valtioneuvosto.fi/-/pia-stjernvall-eu-n-siviilikriisinhallintaoperaation-paallikoksi-afganistaniin?_101_INSTANCE_LZ3RQQ4vWXR_languageId=en_US.
- Valtioneuvosto (2016) "Suomi ja Afganistan allekirjoittivat yhteistyöpöytäkirjan turvapaikanhakijoiden paluusta". *Tiedote*, 4.10.2016, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/suomi-ja-afganistan-allekirjoittivat-yhteistyopoytakirjan-turvapaikanhakijoiden-paluus-1>.
- Valtioneuvoston kanslia & valtiovarainministeriö. (2013). Hallituksen vuosikertomus 2012: Osa 1/4: Hallituksen vaikuttavuusselvitys. Hallituksen julkaisusarja, 1/2013. Valtioneuvoston kanslia, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/k_13+2013.pdf.
- Valtioneuvoston selonteko Afganistanin tilanteesta ja Suomen osallistumisesta Isaf-operaatioon VNS 1/2010, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_1+2010.pdf.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Afganistanin tilanteesta, Suomen kokonaistuesta Afganistanille ja Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon "Resolute support" VNS 8/2014, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_8+2014.pdf.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, mukaan lukien osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan VNS 2/2011, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_2+2011.pdf.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle puolustusvoimien joukon lähettämisestä Kabulin lentokentän alueelle VNS 7/2021, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_7+2021.pdf.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistuminen Isaf-operaation tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa vuonna 2009 VNS 8/2008, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_8+2008.pdf.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen tuesta Afganistanille ja Suomen osallistumisesta lisäämisestä Resolute support -kriisinhallintaoperaatioissa VNS 3/2018, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_3+2018.pdf.
- Valtioneuvoston selonteko kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta: Kohti reilumpaa maailmaa ilman köyhyyttä VNS 5/2014, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_5+2014.pdf.
- Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta VNS 2/2004, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_2+2004.pdf.
- Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta Afganistanin Isaf-operaatioon, Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR TCHAD/RCA) sekä sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 01.01.-30.06.2008 VNS 2/2007, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_2+2007.pdf.
- Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (Isaf, International Security Assistance Force) Afganistanissa VNS 5 / 2001 vp (2002), https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_5+2001.pdf.
- Valtioneuvoston selonteko: Suomen kehityspolitiikka VNS 1/2016, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_1+2016.pdf.
- Valtioneuvoston selonteko: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009 VNS 1/2009, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_1+2009.pdf.
- Valtioneuvoston selonteko: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012 VNS 6/2012, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_6+2012.pdf.
- Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004 VNS 6/2004, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_6+2004.pdf.

- Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko VNS 6/2016, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/julkaisuMetatieto/Documents/VNS_6+2016.pdf.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2013). ”Tulok-sellisuustarkastuskertomus: Sotilaallinen kriisinhallinta”. Valtiontalouden tarkastusvi-raston tarkastuskertomukset 9/2013, <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/26093156/sotilaallinen-kriisinhallinta-9-2013.pdf>.
- Valtonen, R. (2016) ”Suomi sopi turvapaikanhaki-joiden palauttamisesta Afganistanin kanssa”. *Yle*, <https://yle.fi/uutiset/3-9208859>.
- Vesa, U. (2010) ”Afganistanin operaation legitimi-teetti?” *Kosmopolis* 40(1).
- Vuori, J. A. & Vaittinen, T. (2010) ”Pääkirjoitus: Suomalaisia sodassa”. *Kosmopolis* 40(1).
- Vuorisalo, V. (2009) ”Finland”. Teoksessa T. Archer (2009) *Afghanistan's hard summer. The impact on European troop contributing nations*. FIIA Briefing Paper 43, Ulkopo-liittinen instituutti, https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2017/01/upi_briefing_paper_43_2009.pdf.
- Väyrynen, R. (2010a) ”Afganistan polttopisteessä”. *Kosmopolis* 40(1).
- Väyrynen, R. (2010b) ”Afganistanissa toistetaan vanhoja virheitä”. *Helsingin Sanomat: vie-raskynä*, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000004750355.html>.
- Westcott, B. (2017) ”Kabul bombing: death toll jumps to 150 one week after attack”. *CNN*, <https://edition.cnn.com/2017/06/06/middleeast/afghanistan-kabul-bomb-death-toll/index.html>.
- Williams, M. J. (2011) ”Empire Lite Revisited: NATO, the Comprehensive Approach and State-building in Afghanistan”. *International Peacekeeping* 18(1): 64-78.
- Worden, S., Walsh, J., Ahmadi, B., & Olson, R. (2021) ”US Withdrawal from Afghanistan: End to an Endless War?”. *United States Institute of Peace* 10.
- The World Bank (2022) ”Net official development assistance and official aid received (current US\$) - Afghanistan”, <https://data.world-bank.org/indicator/DT.ODA.ALDD.CD?en-d=2020&locations=AF&start=2001>.
- The World Population Review (2022) ”Afghanistan Population 2022 (Live)”, <https://worldpopulationreview.com/countries/afghanistan-population>.
- Yle (2006) ”Afganistanin rauhanturvaajat joutuivat islamistien vihoihin”. *Uutiset: Ulkomaat*. *Yleisradio*, <https://yle.fi/uutiset/3-5222666>.
- Yle (2011) ”Wikileaks: USA patisti Suomea panos-tamaan Afganistaniin”. *Uutiset: Ulkomaat*. *Yleisradio*, <https://yle.fi/uutiset/3-5321436>.
- Yle (2010) ”Puolet vetäisi joukot pois Afganistanista”. *Uutiset: Kotimaa*. *Yleisradio*, <https://yle.fi/uutiset/3-5549968>. Yle (2018) ”Kurjuudesta orjaksi länteen”. *Ykkösaamu*, 14.18.2018, <https://arenan.yle.fi/poddar/1-4461086>.
- Ylitalo, E. & Penttinen, E. & Henriksson, K. & Jukarinen, P. (2009) ”Kriisinhallinnan asian-tuntijuus muutoksessa: siviili- ja sotilasteh-tävien rajapinnat sekä identiteetti”. *CMC Finland Working Papers* 3:2.
- Yrttiaho, J. & Mustajärvi, M. (2011) ”Toimenpi-dealoite 14/2011 vp: Suomalaisen sotilaiden kotiuttaminen Afganistanista”, <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=tpa+14/2011>.

LIITTEET

Liite 1: Haastateltavat sektorikohtaisesti

Diplomatia	14
Kehitysyhteistyö	11
Poliitikko	7
Siviilikriisinhallinta	13
Sotilaallinen kriisinhallinta	14
Kansainväliset kumppanit	5
Yhteensä	64
Naisia	21
Miehiä	43

Yllä mainittujen haastattelujen lisäksi hankkeen aikana on käyty useita taustottavia keskusteluja Afganistania ja Suomen toimia tuntevien asiantuntijoiden kanssa, mukaan lukien tutkijoiden, virkahenkilöiden ja käytännön toimijoiden kanssa.

Haastattelujen lisäksi Suomen afganistanilaisten työpajoihin toukuussa 2012 osallistui yhteensä 44 henkilöä. Kriisinhallinta-asiantuntijoiden työpajaan osallistui 12 UPIN ulkopuolista asiantuntijaa.

Liite 2: Haastattelupatteristo

1. Kertoisitko työnkuvastasi Afganistanissa ja lyhyesti Afganistanin tilanteesta siihen aikaan, kun työskentelit maan parissa?
2. Mitkä olivat keskeisimmät tavoitteet siinä toiminnassa, johon osallistuit?
3. Mitä Suomi laajemmin ottaen tavoitteli osallistumisella Afganistanin jälleenrakennus- ja vakauttamistoiimiin?
4. Mistä tulivat ne tavoitteet, jotka ohjasivat sinun työtäsi Afganistanissa? Jos tavoitteita tuli useasta suunnasta (esimerkiksi Suomesta, operaatiosta, kansainvälisiltä kumppaneilta), kuinka niitä priorisoitiin?
5. Kuinka realistisia ja selkeitä tavoitteet olivat, ottaen huomioon käytössä olevat resurssit ja toimintaympäristön?
6. Miten tavoitteisiin pyrittiin, eli millainen strategia tai laajempi lähestymistapa ohjasi toimintaa?
7. Miten työssäsi otettiin huomioon samoilla alueilla ja tehtävissä toimivat muut kansainväliset toimijat, entä afganistanilaiset toimijat?
8. Muuttuivatko tavoitteet ja päätoimet sinä aikana, kun toimitte Afganistanin parissa?
9. Miten toiminnan tuloksia ja toteutumista seurattiin tai arvioitiin?
10. Miten asetettuihin tavoitteisiin päästiin, eli missä määrin päämäärät toteutuivat?
11. Mitä positiivisia seurauksia arvioit Suomen toimilla Afganistanissa olleen afganistanilaisille?
12. Mitä positiivisia seurauksia Suomen toimilla Afganistanissa on ollut Suomelle?
13. Miten arvioit Suomen ”pärjänneen” suhteutettuna kumppanimahimme ja muihin kansainvälisiin toimijoihin yleisesti?
14. Mitkä olivat keskeisimmät haasteet niissä toimissa, joihin osallistuit, ja mitä seurauksia niillä oli?
15. Minkälaisia negatiivisia seurauksia toimilla oli Afganistanille (ja afganistanilaisille), entä Suomelle?
16. Miten haasteet ja potentiaaliset negatiiviset vaikutukset pyrittiin ottamaan huomioon?
17. Mitä oppeja Afganistanista voidaan ja tulisi rakentaa tulevaisuuteen? Mitä muutoksia vaatii eri instituutioissa, tahoissa ja tasoilla?
18. Mitä kokemukset Afganistan-operaatioista ovat jo opettaneet Suomelle?

KIRJOITTAJAT

Katariina Mustasilta työskentelee Ulkopoliittisen instituutin Euroopan unioni - tutkimusohjelmassa ja johtavana tutkijana Suomi Afganistanissa -projektissa. Hänen tutkimuksensa keskittyy poliittiseen väkivaltaan, konflikteihin ja kansainvälisiin konfliktinehkäisy- ja kriisinhallintapyrkimyksiin. Hän on viime aikoina julkaissut vertaisarvioitua tutkimusta muun muassa EU:n konfliktinehkäisystä ja ei-valtiollisten toimijoiden roolista konflikteissa. Mustasilta on aikaisemmin työskennellyt EU:n turvallisuusalan tutkimuslaitoksessa (EUISS) sekä erilaisissa rauhanrakentamiseen ja konfliktien analysointiin liittyvissä tehtävissä. Hänellä on tohtorintutkinto Essexin yliopiston politiikan tutkimuksen laitokselta. Väitöskirjassaan hän tutki ei-valtiollisten hallintorakenteiden roolia valtioiden sisäisissä konflikteissa Saharan eteläpuolisessa Afrikassa.

Tyine Karjalainen on tutkija Ulkopoliittisen instituutin Euroopan unioni - tutkimusohjelmassa. Hän tutkii EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä EU:n itäistä naapuruuspolitiikkaa, mikä on myös hänen väitöstutkimuksensa aihe Turun yliopistossa. Hänen julkaisunsa ovat käsitelleet esimerkiksi EU:n eriytyvää integraatiota, kriisinhallintaa ja rauhanvälitystä. Karjalainen on työskennellyt aiemmin European Union Advisory Mission (EUAM) Ukraine -kriisinhallintaoperaatiossa ja Kriisinhallintakeskuksen tutkimusyksikössä. Hän on valmistunut rauhan- ja konfliktintutkimuksen maisteriohjelmasta Tampereen yliopistosta. Tätä raporttia varten hän on kontribuoinut erityisesti Suomen sotilaallisen osallistumisen ja siviilikriisinhallinnan tutkimukseen.

Timo R. Stewart työskentelee vanhempana tutkijana Ulkopoliittisessa instituutissa Euroopan ja Lähi-idän suhteiden parissa. Stewart on aiemmin työskennellyt Ulkoministeriössä osana Afganistanin 2020 apulupauskonferenssia järjestävää tiimiä, kansalaisjärjestöissä konfliktinratkaisuun ja -analyysiin liittyvissä tehtävissä, sekä tutkijatohtorina Helsingin yliopistossa. Hän on erityisesti kiinnostunut uskonnon ja nationalismin roolista politiikassa ja konflikteissa. Stewartin vertaisarvioitu kirja *Valter Juvelius ja kadonneen arkin metsästy*s (Gaudeamus, 2020) huomioitiin Tietokirjallisuuden Finlandia-ehdokkuudella vuonna 2020 ja palkittiin Lauri Jäntin tietokirjapalkinnolla 2021. Stewartin viimeisin teos *Luvatun maan lumo* (Gaudeamus, 2022) on sekkin Tieto-Finlandia ehdokkaana.

Mathilda Salo toimi asiantuntijana Ulkopoliittisen instituutin Suomi Afganistanissa 2001-2021 -tutkimushankkeessa. Salo on valmistunut maisteriksi Helsingin yliopiston yleisen valtiopin politiikan tutkimuksen linjalta ja perehtynyt väkivaltaisiin ei-valtiollisiin toimijoihin Lähi-idän alueella. Kesällä 2022 ilmestyneessä FIIA Working Paper -julkaisussa Salo tarkastelee yhdessä Ulkopoliittisen instituutin johtavan tutkijan Katariina Mustasillan sekä Ulkopoliittisen instituutin vierailevan johtavan asiantuntijan Olli Ruohomäen kanssa ei-valtiollisia aseellisia ryhmiä niiden harjoittaman hallinnon ja paikallisen legitimitetin näkökulmista. Salo on lisäksi kirjoittanut Ulkopoliittikka-lehteen ja työskennellyt Ulkopoliittisen instituutin tutkimusviestintätiimissä.

SARJAN AIEMMAT JULKAISUT

- Mikael Wigell, Heiko Borchert, Edward Hunter Christie, Christian Fjäder & Lars-Hendrik Hartwig**
Navigating geoeconomic risks. Towards an international business risk and resilience monitor, FIIA Report 71 (2022)
- Mikael Wigell, Mariette Hägglund, Christian Fjäder, Emma Hakala, Johanna Ketola & Harri Mikkola**
Nordic Resilience. Strengthening cooperation on security of supply and crisis preparedness, FIIA Report 70 (2022)
- Katja Creutz & Sia Spiliopou Åkermark**
The Faroe Islands, Greenland and the Åland Islands in Nordic cooperation, FIIA Report 69 (2021)
- Katja Creutz, Sofie Berglund, Telli Betül Karacan, Alberto Giacometti, Kristi Haugevik, Ninna Nyberg Sørensen, Mari Wøien Meijer, Axa Lares**
Nordic cooperation amid pandemic travel restriction, FIIA Report 68 (2021)
- Niklas Helwig (ed.)**
Strategic autonomy and the transformation of the EU: New agendas for security, diplomacy, trade and technology, FIIA Report 67 (2021)
- Bart Gaens, Ville Sinkkonen**
Great-power competition and the rising US-China rivalry: Towards a new normal?, FIIA Report 66 (2020)
- Teemu Tammikko, Tuomas Iso-Markku**
The EU's external action on counter-terrorism: Development, structures and actions, FIIA Report 65 (2020)
- Antto Vihma, Gunilla Reischl, Astrid Nonbo Andersen, Sofie Berglund**
Climate change and populism: Comparing the populist parties' climate policies in Denmark, Finland and Sweden, FIIA Report 64 (2020)
- Niklas Helwig, Juha Jokela, Clara Portela (eds.)**
Sharpening EU sanctions policy: Challenges and responses in a geopolitical era, FIIA Report 63 (2020)
- Ryhor Nizhnikau, Arkady Moshes (eds.)**
Ukraine and its regions: Societal trends and policy implications, FIIA Report 62 (2020)
- Emma Hakala, Harri Mikkola, Juha Käpylä, Matti Pesu & Mika Aaltola**
Suomen huoltovarmuus ja Baltian alue: Tiivistyvät yhteydet muuttuvassa turvallisuusympäristössä, FIIA Report 61 (2019)
- Leo Michel & Matti Pesu**
Strategic deterrence redux: Nuclear weapons and European security, FIIA Report 60 (2019)
- Katja Creutz, Tuomas Iso-Markku, Kristi Raik and Teija Tiilikainen**
The changing global order and its implications for the EU, FIIA Report 59 (2019)
- Arkady Moshes, András Rácz (eds.)**
What has remained of the USSR: Exploring the erosion of the post-Soviet space, FIIA Report 58 (2019)
- Marcin Kaczmarek, Mark N. Katz and Teija Tiilikainen**
The Sino-Russian and US-Russian relationships: Current developments and future trends, FIIA Report 57 (2018)
- Kristi Raik, Mika Aaltola, Jyrki Kallio and Katri Pynnöniemi**
The security strategies of the US, China, Russia and the EU: Living in different worlds, FIIA Report 56 (2018)
- Harri Mikkola, Mika Aaltola, Mikael Wigell, Tapio Juntunen ja Antto Vihma**
Hybridivaikuttaminen ja demokratian resilienssi: ulkoisen häirinnän mahdollisuudet ja torjuntakyky liberaaleissa demokratioissa, FIIA Report 55 (2018)
- Mika Aaltola, Charly Saloniemi-Pasternak, Juha Käpylä and Ville Sinkkonen (eds.)**
Between change and continuity: Making sense of America's evolving global engagement, FIIA Report 54 (2018)
- Marco Siddi (ed.)**
EU member states and Russia: national and European debates in an evolving international environment, FIIA Report 53 (2018)
- Elina Sinkkonen (ed.)**
The North Korean Conundrum: International responses and future challenges, FIIA Report 52 (2017)
- Mika Aaltola and Bart Gaens (eds.)**
Managing Unpredictability
Transatlantic relations in the Trump era, FIIA Report 51 (2017)

- Tuomas Iso-Markku, Juha Jokela, Kristi Raik, Teija Tiilikainen, and Eeva Innola (eds.)**
The EU's Choice
Perspectives on deepening and differentiation, FIIA Report 50 (2017)
- Mika Aaltola, Christian Fjäder, Eeva Innola, Juha Käpylä, Harri Mikkola**
Huoltovarmuus muutoksessa: Kansallisen varautumisen haasteet kansainvälisessä toimintaympäristössä, FIIA Report 49 (2016)
- Juha Pyykönen**
Nordic Partners of NATO: How similar are Finland and Sweden within NATO cooperation? FIIA Report 48 (2016)
- Kristi Raik & Sinikukka Saari (eds.)**
Key Actors in the EU's Eastern Neighbourhood: Competing perspectives on geostrategic tensions, FIIA Report 47 (2016)
- Toivo Martikainen, Katri Pynnöniemi, Sinikukka Saari & Ulkopoliittisen instituutin työryhmä**
Venäjän muuttuva rooli Suomen lähialueilla: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raportti
- Mika Aaltola & Anna Kronlund (eds.)**
After Rebalance: Visions for the future of us foreign policy and global role beyond 2016, FIIA Report 46 (2016)
- Katri Pynnöniemi & András Rácz (eds.)**
Fog of Falsehood: Russian Strategy of Deception and the Conflict in Ukraine, FIIA Report 45 (2016)
- Niklas Helwig (ed.)**
Europe's New Political Engine: Germany's role in the EU's foreign and security policy, FIIA Report 44 (2016)
- András Rácz**
Russia's Hybrid War in Ukraine: Breaking the Enemy's Ability to Resist, FIIA Report 43 (2015)
- Katri Pynnöniemi, James Mashiri**
Venäjän sotilasdoktriinit vertailussa: Nykyinen versio viritettiin kriisiajan taajuudelle, FIIA Report 42 (2015)
- Andrei Yeliseyev**
Keeping the door ajar: Local border traffic regimes on the EU's eastern borders, FIIA Report 41 (2014)
- Mika Aaltola, Juha Käpylä, Harri Mikkola, Timo Behr**
Towards the Geopolitics of Flows: Implications for Finland, FIIA Report 40 (2014)
- Juha Jokela, Markku Kotilainen, Teija Tiilikainen, Vesa Vihriälä**
EU:n suunta: Kuinka tiivis liitto? FIIA Report 39 (2014)
- Juha Jokela (ed.)**
Multi-speed Europe? Differentiated integration in the external relations of the European Union, FIIA Report 38 (2013)
- Sean Roberts**
Russia as an international actor: The view from Europe and the US, FIIA Report 37 (2013)
- Rosa Balfour, Kristi Raik**
Equipping the European Union for the 21st century: National diplomacies, the European External Action Service and the making of EU foreign policy, FIIA Report 36 (2013)
- Katri Pynnöniemi (ed.)**
Russian critical infrastructures: Vulnerabilities and policies, FIIA Report 35 (2012)
- Tanja Tamminen (ed.)**
Strengthening the EU's peace mediation capacities: Leveraging for peace through new ideas and thinking, FIIA Report 34 (2012)
- Harri Mikkola, Jukka Anteroinen, Ville Lauttamäki (eds.)**
Uhka vai mahdollisuus? Suomi ja Euroopan puolustus- ja turvallisuusmarkkinoiden muutos, FIIA Report 33 (2012)
- Touko Piiparinen & Ville Brummer (eds.)**
Global networks of mediation: Prospects and avenues for Finland as a peacemaker, FIIA Report 32 (2012)
- Mia Pihlajamäki & Nina Tynkkynen (eds.)**
Governing the blue-green Baltic Sea: Societal challenges of marine eutrophication prevention, FIIA Report 31 (2011)
- Arkady Moshes & Matti Nojonen (eds.)**
Russia-China relations: Current state, alternative futures, and implications for the West, FIIA Report 30 (2011)
- Teija Tiilikainen & Kaisa Korhonen (eds.)**
Norden – Making a Difference? Possibilities for enhanced Nordic cooperation in international affairs, FIIA Report 29 (2011)
- Timo Behr (ed.)**
Hard Choices: The EU's options in a changing Middle East, FIIA Report 28 (2011)
- Jyrki Kallio**
Tradition in Chinese politics: The Party-state's reinvention of the past and the critical response from public intellectuals, FIIA Report 27 (2011)
- Steven Parham**
Controlling borderlands? New perspectives on state peripheries in southern Central Asia and northern Afghanistan, FIIA Report 26 (2010)
- Mari Luomi**
Managing Blue Gold: New Perspectives on Water Security in the Levantine Middle East, FIIA Report 25 (2010)
- Tapani Paavonen**
A New World Economic Order: Overhauling the Global Economic Governance as a Result of the Financial Crisis, 2008–2009, FIIA Report 24 (2010)

SUOMI AFGANISTANISSA 2001–2021

VAKAUTTAMISESTA ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITTISTEN SUHTEIDEN VAALIMISEEN

Kansainvälinen interventio Afganistanissa tuli päätökseen elokuussa 2021 Talibanin nopean valtaannousun siivittämänä. Suomi osallistui Afganistanin vakauttamis- ja jälle- rakennustoimiin sotilaallisen kriisinhallinnan, siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun sekä diplomatian keinoin. Tässä tutkimuksessa analysoidaan Suomen toimintaa ja sen perusteita lähes 20 vuotta kestäneessä interventiossa sekä identifioidaan oppeja tulevaisuuden kriisi- ja konfliktitilanteisiin.

Suomen toimintaa Afganistanissa ohjasivat ensisijaisesti halu ylläpitää ja syventää ulko- ja turvallisuuspoliittisia kansainvälisiä kumppanuussuhteita. Afganistanin suhteen asetetut tavoitteet ja toiminnan strateginen seuranta jäivät toissijaisiksi, eikä konkreettinen toiminta rakentunut kokonaisvaltaisena tai realistiseen tilannekuvaan pohjautuvana. Tämä selviää laajaan haastatteluaineistoon perustuvasta analyysistä.

Tutkimus nostaa esiin useita Suomen toiminnalle hyödyllisiä oppeja tavoitteiden selkeyteen, konfliktianalyysiin, toiminnan seuraamiseen ja resursointiin liittyen. Näitä tarkastellaan tutkimusraportissa huomioiden Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ympäristön pääkehityskulut. /