

Mukautuva ja kokonaisvaltainen kriisinhallinta?

Suomen osallistuminen kriisinhallintatoimiin Afganistanissa 2002–2021 sekä vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen

Anisa Doty, Salla Tykkyläinen, Juha Pyykönen, Tapio Koskimies

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2023:46

tietokayttoon.fi

Mukautuva ja kokonaisvaltainen kriisinhallinta?

Suomen osallistuminen kriisinhallintatoimiin Afganistanissa 2002–2021 sekä vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen

Anisa Doty, Saira Tykkyläinen, Juha Pyykönen, Tapio Koskimies

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-357-9

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Mukautuva ja kokonaisvaltainen kriisinhallinta? Suomen osallistuminen kriisinhallintatoimiin Afganistanissa 2002–2021 sekä vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:46

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Anisa Doty, Saira Tykkyläinen, Juha Pyykönen, Tapio Koskimies

Yhteisötekijä Compendum Oy, Kriisinhallintakeskus, Security Analysis Oy, Vaikuttava Yritys Oy, Laurea-ammattikorkeakoulu, Maanpuolustuskorkeakoulu

Kieli suomi

Sivumäärä

191

Tiivistelmä

Tutkimushankkeen tavoitteena on tutkia Suomen toiminnan vaikuttavuutta kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa Afganistanissa 2002–2021 sekä kehittää menetelmiä tulevien kokonaisvaltaisten kriisinhallintatoimien vaikuttavuuden arviointiin. Kokonaisvaltaisuudella viitataan kriisinhallinnan eri osapuolten kuten maiden ja muiden toimijoiden suunnittelun ja toiminnan koordinaatioon sekä tavoitteiden harmonisointiin. Mukautuvuudella tarkoitetaan tapaa käyttää instrumentteja kontekstiin sopivalla tavalla.

Hankkeen taustalla on ollut tietotarve siitä, miten kriisinhallinnasta voisi tehdä suunnitelmallisempaa ja vaikuttavampaa. Tutkimus kohdistuu Suomen toiminnan tulosten, vaikutusten ja vaikuttavuuden tarkasteluun sekä siihen, miten vaikuttavuutta on arvioitu. Hankkeessa on kehitetty systeemiseen lähestymistapaan perustuvaa menetelmää, jolla voidaan ohjata tulevien operaatioiden suunnittelua, mukauttavaa toteutusta ja oppivaa arviointia.

Kriisinhallinnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseksi raportti esittää suosituksia mm. vaikuttamisen arvioinnin menetelmien käyttöön ottamisesta, tilannekuvan analyysin systematisoinnista sekä sotilas- ja siviilikriisinhallinnan tavoitteiden yhteensovittamisesta humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön kanssa. Vaikuttavuuslähtöisyyttä tulisi edistää kansainvälisten operaatioiden suunnittelussa.

Klausuuli

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat

Tutkimus, tutkimustoiminta, kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta, kriisinhallinnan kehittäminen, Afganistan, kokonaisvaltaisuus, mukautuvuus, vaikuttavuus

ISBN PDF 978-952-383-357-9

ISSN PDF

2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-357-9>

Anpassningsbar och övergripande krishantering? Finlands deltagande i krishanteringsoperationer i Afghanistan 2002–2021 och utveckling av effektivitetsanalys

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:46

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Anisa Doty, Saira Tykkyläinen, Juha Pyykönen, Tapio Koskimies

Utarbetad av Compendum Oy, Krishanteringscentret, Security Analysis Oy, Vaikuttava Yritys Oy, Laurea yrkeshögskola, Försvarshögskolan

Språk finska

Sidantal

191

Referat

Syftet med forskningsprojektet är att utreda effektiviteten av Finlands insatser i internationella krishanteringsoperationer i Afghanistan 2002–2021 och att utveckla metoder för att bedöma effektiviteten av framtida övergripande krishanteringsåtgärder. Med övergripande avses samordning av olika parter – t.ex. länder och andra aktörer – planering och verksamhet inom krishantering samt harmonisering av målen. Anpassningsförmåga avser hur instrument används på ett sätt som är lämpligt för sammanhanget.

Bakgrunden till projektet har varit behovet av information om hur krishanteringen kan utvecklas mer planerad och effektivt. Forskningen fokuserar på att utreda resultaten, effekterna och effektiviteten av Finlands verksamhet, samt på hur effektiviteten har bedömts. Projektet har utvecklat en metod baserad på ett systemiskt förhållningssätt för att vägleda planering, adaptivt genomförande och lärande bedömning av framtida operationer.

För att öka en mer effektiv verksamhet och effektiviteten i krishantering presenteras i rapporten rekommendationer, bland annat om att införa konsekvensanalysmetoder, systematisera analysen av situationen och samordna målen för militär och civil krishantering med humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete. Effektivitet inriktning bör främjas i planeringen av internationella insatser.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord Forskning, forskningsverksamhet, krishantering, civil krishantering, krishanterings utveckling, Afghanistan, övergripande, heltäckande, anpassning, effektivitetsanalys

ISBN PDF 978-952-383-357-9

ISSN PDF

2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-357-9>

Adaptive and comprehensive crisis management? Finland's participation in crisis management operations in Afghanistan 2002–2021 and development of effectiveness assessment

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2023:46

Publisher	Prime Minister's Office		
Author(s)	Anisa Doty, Saira Tykkyläinen, Juha Pyykönen, Tapio Koskimies		
Group author	Compendum Oy, Crisis Management Centre Finland, Security Analysis Oy, Vaikuttava Yritys Oy, Laurea University of Applied Sciences, National Defence University		
Language	Finnish	Pages	191

Abstract

The aim of the research project is to study the effectiveness of Finland's international crisis management operations in Afghanistan in 2002–2021 and to develop methods for assessing the effectiveness of future comprehensive crisis management activities. By the term comprehensiveness we refer to coordination of the planning and activities of different parties involved in crisis management, e.g. countries and other actors, as well as harmonisation of goals. By the term adaptability we refer to the ways in which instruments can be used.

The project is predicated on the need for more information on how crisis management could be better planned and made more effective. The research thus focuses on examining the results, impacts and effectiveness of operations, and on how such effectiveness has been assessed. The project has developed a method, based on a systemic approach, by which it is possible to guide the planning, adaptive implementation, and learning evaluation of future operations.

In order to increase the effectiveness and efficiency of crisis management, the report presents recommendations concerning, for example, the introduction of impact assessment methods, the systematization of situational awareness analysis, and the coordination of crisis management goals. Greater attention should be paid to effectiveness in the planning of international operations.

Provision	This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.		
Keywords	Research, research activities, crisis management, civilian crisis management, development of crisis management, Afghanistan, comprehensiveness, adaptability, effectiveness assessment		

ISBN PDF	978-952-383-357-9	ISSN PDF	2342-6799
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-357-9		

Sisältö

Lukijalle	8
Tiivistelmä	9
Sammanfattning	12
Executive summary	15
1 Johdanto	18
1.1 Tutkimustehtävä ja -kysymykset	18
1.2 Tutkimusprosessi, aineisto ja menetelmät	19
1.3 Keskeiset käsitteet.....	22
1.4 Katsaus aiempaan vaikuttavuuskeskusteluun.....	24
1.5 Afganistanin kriisinhallinnan taustaa.....	29
2 Suomen kriisinhallintaosallistumisen tavoitteet	31
2.1 Suomen kriisinhallintatoimien tavoitteet Afganistanissa	31
2.1.1 Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisia tavoitteita politiikkadokumenteissa.....	34
2.1.2 Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisia tavoitteita tutkimusten valossa	43
2.1.3 Sisäisen turvallisuuden tavoitteita	45
2.2 Tavoitteiden saavuttaminen	48
2.3 Johtopäätöksiä	53
3 Vaikutus Suomen valmiuksiin, osaamiseen ja viranomaisyhteistyöhön	55
3.1 Sotilaallisen kriisinhallinnan valmius ja osaaminen perustuvat sotilaskoulutukseen	55
3.2 Siviilikriisinhallinnassa vaikutusta tavoitellaan yksilön osaamisella	60
3.3 Tapaus Afganistan: valmiuden ja osaamisen kehittäminen muutoksessa	64
3.3.1 Sotilaallisen kriisinhallinnan valmius ja osaamisen kehittäminen.....	64
3.3.2 Siviilikriisinhallinnan valmiuden ja osaamisen kehittäminen	74
3.3.3 Suomalaisen viranomaisyhteistyö Afganistanin kriisinhallinnan kontekstissa.....	77
3.4 Johtopäätöksiä	80

4	Suomi osana kansainvälistä yhteisöä	84
4.1	Kansainvälinen vaikuttaminen	87
4.1.1	Tavoitteista, toimintatavoista, painotuksista ja instrumenteista	88
4.1.2	Kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen vaikuttamisen keinona	93
4.1.3	Yhteistyö muiden maiden kanssa	96
4.1.4	Suomi ja EU	97
4.1.5	Vaikuttaminen Natoon	101
4.1.6	Kahdenväliset suhteet Yhdysvaltoihin	107
4.2	Osallistuminen kansainväliseen siviilikriisinhallinnan kehittämiseen	111
4.2.1	Suomi osallistujana, vastuunkantajana ja resursoijana	112
4.2.2	Suomi siviilikriisinhallinnan kehittäjänä ja suunnannäyttäjänä	115
4.2.3	Suomi aktiivisena strategisissa ja horisontaalisen kehittämisen prosesseissa	120
4.2.4	Suomen painotukset kriisinhallinnan kehittämisessä	122
4.2.5	Kokonaisvaltaisuus, kolmoisneksus-näkökulmat ja kehityspolitiikan painopisteet osana kriisinhallinnan kehittämistä	125
4.3	Johtopäätöksiä	129
5	Afganistan-operaatioiden tuloksellisuus ja vaikuttavuus	132
5.1	Afganistanin vakaus ja turvallisuus	133
5.1.1	Toiveikkuutta ja tuloksia	134
5.1.2	Poliisikoulutus irrallaan muusta yhteiskunnasta	136
5.1.3	Talibanin valtaa ei pystytty murentamaan	140
5.1.4	Operaatiot sulautuivat osaksi Afganistanin systeemejä	143
5.2	Mitä Afganistan-operaatioista on opittavissa?	144
5.2.1	Tavoitteet eivät peilanneet Afganistanin todellisuutta	146
5.2.2	Koordinaatiota vai kilpajuoksua	149
5.2.3	Afganistanista kerätty tieto ei vaikuttanut operaatioiden suuntaan	152
5.3	Johtopäätöksiä	153
6	Kriisinhallinnan kehittäminen – systeeminen lähestymistapa	156
6.1	Systeeminen lähestymistapa kriisinhallinnassa	158
6.2	Vaikuttavuuslähtöisen suunnittelun ja arvioinnin suositukset	159
6.3	Kansallisen tason toimeenpano	161
6.4	Kansainvälinen vaikuttaminen	164
7	Suosituksia ja jatkotutkimusaiheita	166
	Liitteet	168
	Liite 1: Toimeksiantajan tutkimuskysymykset	168
	Liite 2: Suomen Afganistanin-kriisinhallintaoperaatioiden kronologia 2002–2021	170
	Liite 3: Hankkeen tutkimuskonsortio ja ohjausryhmä	173
	Lähteet	174
	Käytetyt lyhenteet	189

LUKIJALLE

Elokuussa 2021 päättyivät lähes 20 vuotta kestäneet kansainväliset kriisinhallintaoperaatiot Afganistanissa. Monella taholla heräsi ymmärrettävästi kysymyksiä, mitä Afganistanissa saavutettiin ja miten laaja kansainvälinen yhteisö onnistui tehtävässään. Kansallisesti kysyttiin, saavutettiinkö kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla vaikuttavuutta kovia kokee-neessa maassa. Kriisinhallinnan vastuuministeriöt olivat kiinnostuneita myös siitä, mitä Afganistan-kokemuksista tulisi ottaa opiksi tulevien kriisinhallintaoperaatioiden koko syklissä suunnittelusta seurantaan. Erityisesti haluttiin kehittää kansallista ymmärrystä ja menetelmiä kriisinhallinnan vaikuttavuuden lisäämiseksi tulevaisuudessa.

Valtioneuvoston kanslia tilasi näihin tiedontarpeisiin vastaavan tutkimuksen Comprendum Oy:n johtamalta tutkimuskonsortiolta, johon kuuluivat Comprendumin lisäksi Kriisinhallintakeskus CMC Finland, Laurea-ammattikorkeakoulu, Maanpuolustuskorkeakoulu, Security Analysis Oy sekä Vaikuttava Yritys Oy. Hankkeen ohjausryhmä koostui kriisinhallinnan vastuuministeriöiden asiantuntijoista. Tutkimuskonsortion ja ohjausryhmän kokoonpanot on esitetty liitteessä 3.

Kiitämme kaikkia hankkeeseen osallistuneita uuden tiedon tuottamisesta. Kiitos osoitetaan myös ohjausryhmän jäsenille hankkeen asiantuntevasta ja interaktiivisesta ohjaamisesta.

Helsingissä elokuussa 2023

Markus Teir
Ohjausryhmän puheenjohtaja, UM

Gustav Öller
Hankejohtaja, Comprendum Oy

Tiivistelmä

Afganistanin-operaatiot vuosina 2002–2021 ovat olleet Suomen vaativimpia kriisinhallintatehtäviä. Tämän vuoksi Valtioneuvosto näki tärkeäksi selvittää Suomen Afganistanin-kriisinhallintatoimien vaikuttavuutta eri näkökulmista. Lisäksi haluttiin tutkimukseen perustuvaa tietoa siitä, miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia tulisi kehittää. Raportin otsikossa mainitulla *kokonaisvaltaisuuella* viitataan kriisinhallinnan eri osapuolten kuten maiden ja maaryhmien, kriisinhallinnan osa-alueiden ja valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden suunnittelun ja toiminnan koordinaatioon sekä tavoitteiden harmonisointiin. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta kattaa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön. *Mukautuvuudella* tarkoitetaan tapaa käyttää näitä instrumentteja kulloisenkin kontekstin ja tilanteen vaatimalla ja siihen sopivalla tavalla.

Suomi osallistui Naton johtaman ISAF-operaation toimintaan vuoden 2002 alusta lähtien muutaman kymmenen sotilaan osastolla operaation kokonaisvahvuuden ollessa vajaat 5 000. Suomalaisten sotilaiden määrä oli enimmillään noin 200 ajanjakson puolivälissä, jolloin operaatiossa oli noin 130 000 sotilasta. EU:n johtamissa siviilikriisinhallintaoperaatioissa toimi enimmillään nelisenkymmentä suomalaista asiantuntijaa lähinnä EUPOL Afghanistan -operaatiossa, jonka kokonaisvahvuus oli suurimmillaan noin 400. Vuonna 2015 ISAF vaihtui RSM-operaatioksi, jonka vahvuus vaihteli 10 000:n ja 17 000:n välillä suomalaisten määrän ollessa muutamia kymmeniä. RSM-operaatio päättyi vuonna 2021 kansainvälisen koalition epäonnistumiseen, kun Afganistanin hallinto ja kansallinen puolustus luhistuivat nopeasti Talibanin kaapatessa vallan. Lähes 20 vuotta kestäneiden kriisinhallintatoimien aikana operaatiot laajenivat ja muuttivat muotoaan. Suomen osallistumisen laajuus pysyi koko ajan erittäin rajallisena suhteessa operaatioiden kokonaisvahvuuksiin, minkä seurauksena myös kansallisen vaikuttamisen mahdollisuudet olivat hyvin vähäiset.

Raportissa tutkitaan Afganistanin-kriisinhallintaoperaatioiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta kolmesta näkökulmasta: vaikutukset Suomen valmiuksiin, osaamiseen ja viranomaisyhteistyöhön (luku 3), vaikutukset Suomen toimintaan osana kansainvälistä yhteisöä kuten EU:ssa, Natossa ja kahdenvälisessä diplomatiassa (luku 4) sekä vaikutukset suhteessa Afganistanin turvallisuuteen ja vakauteen (luku 5). Tutkimustehtävän lisäksi hankkeella on kehittämistehtävä, jonka tavoitteena on antaa suosituksia, joiden avulla voidaan kehittää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia (luku 6). Työssä esitetään

tutkimus- ja kehittämistehtävien tuloksiin sekä tuoreeseen kriisinhallinnan tutkimukseen perustuvia suosituksia siitä, miten kriisinhallinnan suunnittelua, toteutusta ja arviointia tulee kehittää, jotta sen vaikuttavuus kasvaa.

Tutkimus perustuu hankkeessa koottuun haastattelu- ja työpaja-aineistoon. Haastatellut ja työpajoihin osallistuneet ovat kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan keskeisissä tehtävissä Afganistanissa toimineita henkilöitä ja eri hallinnonalojen vastuuvirkamiehiä tarkastelujakson ajalta. Tutkimuksessa hyödynnetty kirjallinen lähdeaineisto koostuu laajasta tutkimus-kirjallisuudesta sekä vastuuministeriöiden ja valtiopäivien asiakirjoista.

Tutkimusmenetelminä on käytetty haastattelututkimusta ja narratiivista analyysia sekä kompleksisuusteoriaan perustuvaa systeemistä lähestymistapaa, joka soveltuu yhteiskunnallisten muutosten ja niiden edellytysten arviointiin ja kuvaamiseen. Systeemisen lähestymistavan soveltaminen kriisinhallintatutkimukseen on Suomessa uutta, mutta tämän tutkimuksen valossa hyödyllistä.

Suomen Afganistanin-kriisinhallintaoperaatioihin osallistumiselle asetettiin valtioneuvoston selonteoissa ja muissa politiikkalinjauksissa sekä eduskuntakäsittelyissä monenlaisia tavoitteita. Päällimmäisinä olivat alueen vakauttaminen ja jälleenrakentaminen sekä hyvän hallinnon, oikeusvaltioperiaatteiden, ihmisoikeuksien ja demokratian edistäminen. Niiden rinnalla oli myös muita ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisia tavoitteita kuten Puolustusvoimien sotilaallisten valmiuksien ja kykyjen kehittäminen sekä suhteiden edistäminen tärkeisiin läntisiin kumppanimaihin ja Natoon. Vaikuttamisen sekä kriisinhallinnan kehittämisen tavoitteet olivat yleisluontoisia, eikä niiden saavuttamiselle myöskään ollut asetettu mittareita. Siksi tavoitteiden luotettava arviointi ei ollut mahdollista.

Toisaalta esimerkiksi puolustushallinto asetti itselleen tehtäviä, jotka perustuivat kokonaistilanteen jäsentämiseen. Afganistan oli hyödyllinen operaatio erityisesti sotilaallisesti vaativimpana ajanjaksona, vuosina 2009–2013. Silloin saadut opit on valtaosin jo sovitettu kansalliseen puolustukseen.

Afganistanissa oltiin monista muistakin syistä kuin yhteiskunnan muutosta tukemassa, jolloin jäi tunnistamatta, mitä maan vakauttaminen olisi edellyttänyt. Kansainvälinen yhteisö piti ohjat omissa käsissään, ja operaatioiden tilannekuva oli vaillinainen. Afganistania analysoitiin ensisijaisesti sotana tai ratkaistavana konfliktina, ei yhteiskuntana. Ymmärrys esimerkiksi maan valtahierarkioista sekä väestön odotuksista ja historiakäsityksestä oli puutteellinen, joten operaatioiden tavoitteet heijastelivat enemmän länsimaiden toiveita kuin Afganistanin todellisuutta. Lisäksi kokonaisvaltaisuuden, neksus-lähestymistavan ja Do No Harm -periaatteen toteutuminen oli epätasaista. Maasta kerättiin valtavasti tietoa, mutta vaikuttavuuslähtöisen suunnittelun puuttuessa toiminnan laadun sekä ihmisten, yhteisöjen ja yhteiskunnan tasolla tapahtuvien muutosten seuranta jäi toissijaiseksi.

Tutkimuksen tuloksista on johdettu suosituksia, joiden tavoitteena on kohentaa kriisinhallinnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden arvioinnin menetelmät tulisi ottaa käyttöön operaatioihin valmistautumisesta alkaen, ja operaatioiden vaikuttavuuslähtöisen suunnittelun tueksi tarvitaan kohdealueen systeeminen analyysi. Kattavan analyysin tuottamiseen tarvitaan myös paikallisia toimijoita. Vaikuttavan kriisinhallinnan tueksi tarvitaan lisäksi moninäkökulmaista, kriisinhallinnan toimijoiden yhteistä tilannekuvaa ja skenaarioita. Poliittisille päättäjille tulee raportoida selvästi myös operaatioiden tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta, ei vain käytetystä rahamäärästä, lähetettyjen asiantuntijoiden ja/tai operaatioiden määrästä. Tutkimuksessa suositellaan myös, että Suomi pyrkisi vaikuttamaan kansainvälisellä tasolla siihen, että jo operaatiota suunniteltaessa käytettäisiin systeemistä lähestymistapaa, jonka periaattein ja toimintatavoin voidaan rakentaa kestävä rauhan edellytyksiä.

Vaikuttava kriisinhallinta on kokonaisvaltaista ja mukautuvaa. Tämä edellyttää, että luodaan käytännöt, joiden avulla konfliktialueista muodostetaan ja ylläpidetään moninäkökulmaista tilannekuvaa, joka yhdistää kriisinhallinnan monet toimijat. Vaikuttavuuden arvioinnin painopiste tulee siirtää jälkikäteisestä arvioinnista operaatioiden vaikuttavuuslähtöiseen suunnitteluun. Osallistumispäätösten sekä operaatiolle asetettavien tavoitteiden ja tavoitteita seuraavien indikaattorien pohjaksi tarvitaan kohdealueen systeeminen analyysi, joka kuvaa esimerkiksi yhteiskunnassa vaikuttavia valtarakenteita, sosiaalisia hierarkioita, toimeentulon edellytyksiä sekä näiden välisiä vuorovaikutussuhteita. Näin voidaan arvioida, mihin ja miten kriisialueen tilanteeseen voidaan vaikuttaa. Mahdollisimman todenmukainen tilannekuva osallistumispäätöksen perusteena kytkisi yhteen kansallisen tavoitteen ja eri kriisinhallintatoimijoiden tavoiteperusteisen toiminnan.

Sammanfattning

Insatserna i Afghanistan 2002–2021 har varit en av Finlands mest krävande krishanteringsuppdrag. Därför ansåg statsrådet att det var viktigt att granska effektiviteten av Finlands krishanteringsverksamhet i Afghanistan ur olika synvinklar. Dessutom efterfrågades en forskningsbaserad information om hur bedömningen av den övergripande krishanterings effektivitet bör utvecklas. Den heltäckande karaktär som hänvisas till i rapportens rubrik avser samordning av planeringen och verksamheten för de olika parterna i krishantering såsom länder och grupper av länder, delaktiviteter av krishantering, statliga och icke-statliga aktörer – samt harmonisering av mål. Den övergripande krishanteringen omfattar militär och civil krishantering, humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och fredsarbete. Anpassningsförmåga avser sättet att använda dessa instrument, på ett sätt som krävs och är lämpligt för sammanhanget och situationen.

Finland deltog i den Nato-ledda ISAF-operationen från början av år 2002 med några tiotal militärer med en total styrka på knappt 5 000. Antalet finländska militärer var som mest cirka 200 i mitten av perioden, då det fanns cirka 130 000 soldater i operationen. I de civila krishanteringsoperationer som leddes av EU, tjänstgjorde som mest fyrtio finländska experter, främst i EUPOL Afghanistan-operationen, vars totala styrka var omkring 400 som mest. År 2015 övergick ISAF till RSM-verksamheten, vars styrka varierade mellan 10 000 och 17 000, inkluderande några tiotals finländare. RSM-operationen avslutades 2021 med att den internationella koalitionen misslyckades, eftersom den afghanska regimen, och det nationella försvaret snabbt kollapsade när, talibanerna tog makten. Under nästan 20 år av krishanteringsoperationer utvidgades verksamheten och ändrade sin struktur. Omfattningen av Finlands deltagande förblev hela tiden mycket begränsad i förhållande till verksamhetens helhets styrka, varför också möjligheterna till nationell påverkan var mycket begränsade.

Rapporten undersöker krishanteringsoperationernas effektivitet och ändamålsenlighet i Afghanistan ur tre perspektiv: inverkan på Finlands prestationsförmåga, kompetens och samarbete mellan finska myndigheter (kapitel 3), inverkan på Finlands verksamhet som en del av det internationella samfundet, såsom EU, Nato och bilateral diplomati (kapitel 4), samt i förhållande till Afghanistans säkerhet och stabilitet (kapitel 5). Utöver forskningsuppdraget har projektet en utvecklingsuppdrag, vars mål är att presentera rekommendationer för att utveckla utvärderingen av den övergripande krishanterings effektivitet (kapitel 6). Baserat på resultaten av forsknings- och utvecklingsuppdrag samt den senaste

krishanteringsforskningen introducerar utredningen rekommendationer om hur planeringen, genomförandet och utvärderingen av krishanteringen bör utvecklas för att öka dess effektivitet.

Forskningen grundar sig på intervju- och workshopmaterial som samlats in i projektet. De intervjuade och workshopdeltagarna är personer som under översiktsperioden arbetat i nyckelpositioner inom den övergripande krishanteringen i Afghanistan samt ansvariga tjänstemän inom olika förvaltningsområden. Det skriftliga källmaterial som används i utredningen innefattas av omfattande forskningslitteratur och dokument från ansvariga ministerier samt riksdagen.

De forskningsmetoder som används är intervjuforskning och narrativ analys, samt en systemisk inriktning baserad på komplexitetsteori, som är lämplig för att bedöma och beskriva samhällsförändringar samt deras förutsättningar. Tillämpningen av en systemisk inriktning i krishanteringsforskning är nytt i Finland, men användbart i ljuset av denna forskning.

I statsrådets säkerhetspolitiska redogörelser och andra politiska riktlinjer samt i riksdagens förhandlingar ställdes olika mål för Finlands deltagande i krishanteringsoperationer i Afghanistan. De viktigaste prioriteringarna var stabilisering och återuppbyggnad av regionen och främjande av god förvaltning, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och demokrati. Vid sidan av dem fanns också andra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska mål, såsom att utveckla det finska försvarets militära beredskap och prestationsförmåga samt samtidigt att främja relationerna med viktiga partnerländer i väst och Nato. Målen för att påverka och utveckla krishanteringen var av en allmän karaktär och inga indikatorer hade heller satts upp för hur de skulle uppnås. Det var därför inte möjligt att på ett tillförlitligt sätt bedöma målen.

Å andra sidan satte till exempel försvarsförvaltningen upp uppgifter som byggde på helhetssituationen. Afghanistan var en nyttig operation, särskilt under den mest militärt krävande perioden 2009–2013. Lärdomarna då har i stort sett redan anpassats till det nationella försvaret.

Finland deltog i operationer i Afghanistan av många andra skäl än att stödja samhällsförändringen, men misslyckades med att inse vad stabiliseringen av landet skulle ha krävt. Det internationella samfundet höll tyglarna i sina egna händer, och lägesbilden för operationerna var ofullständig. Afghanistan analyserades främst som ett krig eller en konflikt som skulle lösas, inte som ett samhälle. Till exempel var förståelsen av landets makthierarkier och befolkningens förväntningar och förståelsen av landets historia ofullständig. Vilket ledde till att målen för operationerna återspeglade mer västlänternas önskemål än Afghanistans verklighet. Dessutom var genomförandet av heltäckande, nexus-strategin

och Do No Harm-principen ojämnt. En stor mängd information samlades in om landet, men i avsaknad av effektorienterad planering förblev övervakningen av verksamhetens kvalitet och förändringar som ägde rum på människor, samhällen och samhällsnivå sekundära.

Rekommendationer har hämtats från resultaten av studien, vars syfte är att förbättra krishanteringens effektivitet och ändamålsenlighet. Metoder för utvärdering av effektiviteten bör genomföras redan vid förberedelserna av verksamheten, och en systemisk analys av målområdet behövs för att stödja en effektorienterad planering av verksamheten. Lokala aktörer behövs också för att ta fram en omfattande analys. För att stödja en effektiv krishantering behövs även en multiperspektiv, gemensam lägesbild och scenarier för krishanteringsaktörerna. De politiska beslutsfattarna bör även tydligt informeras om verksamhetens effektivitet, inte bara hur mycket pengar som används, antalet utplacerade experter och/eller antalet uppdrag. Utredningen rekommenderar också att Finland på internationell nivå skall försöka påverka att en systemisk inriktning används redan när man planerar en operation, vars principer och verksamhetsmetoder kan användas för att skapa förutsättningar för en hållbar fred.

En effektiv krishantering är heltäckande och anpassningsbar. Detta förutsätter att man skapar praxis, med hjälp av vilken man skapar och upprätthåller en situationsmedvetenhet om konfliktområdena med flera perspektiv, som förenar krishanteringens många aktörer. Tyngdpunkten i utvärderingen av effektiviteten bör förflyttas från efterhandsutvärdering till effektivitetsbaserad planering av insatserna. En systemanalys av målområdet behövs som underlag för besluten att delta i verksamheten och de mål som ställs upp för verksamheten samt de indikatorer som följer målen som beskriver till exempel maktstrukturer, sociala hierarkier, försörjningsvillkor och interaktionsrelationerna dem emellan. Dessa kan användas för att bedöma var och hur situationen i krisområdet kan påverkas. Den mest realistiska medvetenheten om situationen som grund för beslutet att delta skulle koppla samman det nationella målet med olika krishanteringsaktörers målbaserade verksamhet.

Executive summary

Finland's operations in Afghanistan during 2002–2021 must be counted as one of the country's most demanding crisis management tasks ever performed. Because of this, the Government deemed it essential to examine the effectiveness of Finland's crisis management operations in Afghanistan from different perspectives. In addition, research-based information was sought on how assessment of the effectiveness of comprehensive crisis management should be developed. The comprehensiveness referred to in the title of the report refers to the coordination of the planning and activities of the various parties in crisis management such as countries and groups of countries, sub-activities of crisis management, state and non-state actors – as well as harmonization of goals. The comprehensive crisis management includes military and civilian crisis management, humanitarian aid, development cooperation and peace building. Adaptability refers to how these instruments should be used in a way that is required and suitable for each context and situation at hand.

Finland participated in the NATO-led ISAF operation from the beginning of 2002 with a detachment of a few dozen soldiers, with the total strength of the operation being just under 5,000. The number of Finnish soldiers peaked at around 200 in the middle of the period, when about 130,000 soldiers were involved in the operation. In the civilian crisis management operations led by the EU, a maximum of forty Finnish experts served, mainly in the EUPOL Afghanistan operation, the total strength of which was around 400 at its largest. In 2015, ISAF changed to the RSM operation whose strength varied between 10,000 and 17,000, with the number of Finns being a few dozen. The RSM operation ended in 2021 with the failure of the international coalition, due to the rapid collapse of the Afghan regime and national defence as the Taliban seized power. During almost 20 years of crisis management operations, their scope had expanded and their structure had changed. However, the scope of Finland's participation remained very limited all the time in relation to the overall strengths of the operations, and therefore the possibilities for national impact were also very slight.

The report examines the efficiency and effectiveness of crisis management operations in Afghanistan from three perspectives: the impacts on Finland's capabilities, expertise and cooperation between the domestic authorities (Chapter 3), the impacts on Finland's activities as members of international communities such as the EU and NATO and in bilateral diplomacy (Chapter 4), and the impacts relating to the security and stability of

Afghanistan (Chapter 5). In addition to its research task, the project has a development task, the goal of which is to present recommendations for developing the evaluation of the effectiveness of comprehensive crisis management (Chapter 6). Based on the results of these research and development tasks, together with recent crisis management research, the study introduces recommendations on how the planning, implementation and evaluation of crisis management should be developed so as to increase its effectiveness.

The research is based on interview and workshop material gathered in the project. The interviewees and workshop participants are persons who have worked in key positions in comprehensive crisis management in Afghanistan, as well as officials who were responsible for various administrative branches during the review period. The written source material utilized in the study consists of extensive research literature and documents from the ministries responsible and from the Finnish Parliament.

The research methods used were interviews and narrative analysis, as well as a systemic approach based on complexity theory, all of which are suitable for assessing and describing societal changes and their prerequisites. The application of a systemic approach in crisis management research is new in Finland, but useful in this research.

Various goals were set for Finland's participation in Afghanistan crisis management operations in the relevant government reports and other policy guidelines, as well as in parliamentary proceedings. The main priorities were the stabilisation and reconstruction of the region and the promotion of good governance, the rule of law, human rights, and democracy. In addition, there were also other foreign, security and defence policy objectives, such as developing the military preparedness and capabilities of the Finnish Defence Forces and promoting relations with important Western partner countries and NATO. The goals of influencing and of developing crisis management systems were of a general nature, and no indicators had been set for their achievement either. Therefore, it was not possible to reliably assess the objectives.

On the other hand, the defence authorities, for example, set itself tasks based on analysing the overall situation. Afghanistan was a useful operation, especially during the most militarily demanding period, 2009-2013. The lessons learned then have mostly already been adapted for national defence.

Finland participated in operations in Afghanistan for many reasons other than supporting societal change, in which case there was a failure to recognize what stabilisation of the country would have required. The international community kept the reins in its own hands, and the situational awareness of the operations was incomplete. Afghanistan was analysed primarily as a war or conflict to be resolved, not as a society. For example, the understanding of the country's power hierarchies and the population's expectations, and

the understanding of history, was incomplete, and so the objectives of the operations reflected more the wishes of Western countries than the realities in Afghanistan. In addition, the implementation of a comprehensive ideology, the Nexus approach and the “Do No Harm” principle was not fully thought through. A huge amount of information was collected about the country. But, in the absence of impact-oriented planning, it was unfortunately true that monitoring of the quality of operations and the changes taking place at the level of people, communities and society remained secondary.

The recommendations derived from the results of this study are aimed at improving the validity and effectiveness of crisis management. Effectiveness assessment methods should be implemented, starting from the preparation of operations, and a systemic analysis of the target area is necessary in order to support the impact-oriented planning of operations. Local actors are also needed so as to produce a comprehensive analysis. In order to support effective crisis management, it is clear that a multi-perspective, shared situational awareness and scenarios of the crisis management actors are also needed. Political decision-makers should also be clearly informed about the effectiveness of operations (not just the amount of money spent, the number of experts deployed and/or the number of missions). The study also recommends that Finland should try to sell the idea, at the international level, that a systemic approach must be used when planning operations, and that the accompanying principles and operating methods can be used to build the conditions for sustainable peace.

Effective crisis management is comprehensive and adaptable. This requires that practices be created by which a multi-perspective, situational awareness of the conflict areas is formed and maintained, thus uniting the many actors involved in crisis management. The focus of effectiveness evaluation should be shifted from ex-post evaluation to effectiveness-based planning of operations. A systemic analysis of the target area is needed 1) as a basis for decisions to participate in operations, the objectives set for these operations and the indicators that monitor these objectives, and 2) which describe, for example, the power structures, social hierarchies, livelihood conditions and the interaction relationships between them. These can be used to assess where and how the situation in the crisis area can be influenced. The most realistic awareness of the situation – used as a basis for decisions to participate – would connect the national goals and the objective-based activities of the various crisis management actors.

1 Johdanto

1.1 Tutkimustehtävä ja -kysymykset

Valtioneuvoston kanslian julkaisemassa hakuilmoituksessa 30.11.2021 tutkimuksen teemaksi määriteltiin Suomen Afganistaniin kohdistamien kokonaisvaltaisten kriisinhallintatoimien vaikuttavuus vuosina 2002–2021. Lisäksi tutkimuksen tehtävänä oli tuottaa systemaattista ja kattavaa tietoa siitä, kuinka kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia tulisi kehittää ja toimeenpanna hankkeen löydösten perusteella.

Tutkimuksen alkuasetelmassa tuli ottaa huomioon aiemmin laadittujen kriisinhallintaa ja erityisesti Afganastia koskevien tutkimusten ja selvitysten tulokset. Niitä ovat esimerkiksi KRIHAVA-hankkeen loppuraportti kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnista (2012), Valtiontalouden tarkastusviraston raportit (2013, 2015) sekä kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suositukset (2021).

Valtioneuvoston kanslian julkaisemassa teemakuvauksessa esitettiin hankkeelle määritetyt tutkimuskysymykset, joita on täsmennetty ohjausryhmän suostumuksella. Tutkimuskysymykset ovat liitteenä 1. Tutkimuksen rakenne on muodostettu niiden pohjalta. Luvussa 2 käsitellään Afganistan-kriisinhallintaan liittyviä julkistettuja tai poliittisessa käsittelyssä esillä olleita tavoitteita, jotka liittyivät Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan sekä sisäiseen turvallisuuteen. Luvun 3 pääsisältönä on Afganistanissa toteutetun sotilas- ja siviilikriisinhallinnan tuomien vaikutusten ja mahdollisten hyötyjen analysointi Suomen viranomaisten kykyjen kehittymisen suhteen. Luvussa 4 paneudutaan siihen, miten kriisinhallintaosallistuminen vaikutti yhtäältä Suomen kansainväliseen vaikuttamiseen EU:ssa ja Natossa ja kahdenvälisessä diplomatiassa Yhdysvaltojen kanssa sekä toisaalta toimintaan kriisinhallinnan kansainvälisessä kehittämisessä. Luku 5 vastaa kysymykseen siitä, millaisia vaikutuksia kriisinhallintatoiminnalla oli Afganistanin vakauteen ja turvallisuuteen, ottaen huomioon myös YK:n tavoitteet, jotka koskevat naisten asemaa, rauhaa ja turvallisuutta. Edellisten tarkastelujen pohjalta luvussa 6 pohditaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuusongelmia sekä esitetään vaikuttavuuden arviointiin kehikko ja suosituksia, joiden toimeenpaneminen mahdollistaisi tehokkaamman arviointiprosessin.

Tutkimusta on rajattu ajallisesti niin, että tarkastelu on keskitetty kolmeen ajankohtaan: operaation alkuvuosiin (n. 2002–2004), presidentin- ja maakuntaneuvostovaalien aikaan (2008–2009) sekä viimeisiin vuosiin (2015–2021).

Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan Afganistanissa on laadittu kronologinen taulukko, joka on liitteenä 2.

1.2 Tutkimusprosessi, aineisto ja menetelmät

Tutkimushankkeen toteuttanut konsortio muodostettiin keväällä 2022 valtioneuvoston kanslian ja hankkeen ohjausryhmän määräyksestä yhdistämällä kaksi alun perin erillistä hakijaryhmää, joista toinen oli Comprendum Oy:n ja toinen Kriisinhallintakeskuksen johtama. Yhdistämisestä syntyi Comprendum Oy:n johtama tutkimuskonsortio, joka sisälsi molempien aiempien ryhmien osia. Uuden konsortion organisoituminen ja toiminnan käynnistämisen vaatimat järjestelyt, kuten uuden, yhdistetyn tutkimussuunnitelman laatiminen, viivästyttivät tutkimustyön aloittamista parilla kuukaudella alkuperäisestä aloituspäivämäärästä (1.3.2022). Hanke päättyi elokuussa 2023.

Valtioneuvoston kanslia nimesi hankkeelle ohjausryhmän, joka toimi ulkoministeriön johtamana ja jonka jäsenet edustivat ulkoministeriötä, puolustusministeriötä ja sisäministeriötä. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi lähetystöneuvos Markus Teir ulkoministeriöstä. Ohjausryhmä kokoontui kymmenen kertaa.

Tutkimuskonsortion kokoonpano ja hankehenkilöstö sekä ohjausryhmän jäsenet on esitetty liitteessä 3.

Samanaikaisesti tämän tutkimushankkeen kanssa myös muilla tahoilla (puolustusministeriö, ulkoministeriö, Ulkopoliittinen instituutti, Naisjärjestöjen Keskusliitto) oli käynnissä selvityksiä ja tutkimuksia Afganistanissa toteutetusta kriisinhallinnasta. Niiden tulokset haluttiin täydentävyyden näkökulmasta ottaa huomioon tämän tutkimuksen alkuasetelmissä. Tutkimuksen lähtökohtina on lisäksi ollut kriisinhallintaa ja sen vaikuttavuuden arviointia käsitteleviä selvityksiä, kuten raportti kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnista, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset ja kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean huomiot.

Tärkeimmän lähdemateriaalin muodostivat tätä hanketta varten koottu primäärinen haastatteluaineisto ja työpajoissa koottu, ryhmäkeskusteluihin perustuva aineisto. Nämä kuvataan kussakin tulosluvussa tarkemmin. Kirjallinen lähdeaineisto painottuu tutkimuskirjallisuuteen, ministeriötason politiikkadokumentteihin sekä valtiopäiväasiakirjoihin. Lisäksi haastateltavilta saadut muistiot ovat osa sekundääriaineistoa.

Afganistan-kriisinhallintaoperaatioiden tavoitteita käsittelevä luku 2 perustuu operaatioiden päättymisen jälkeen laadittuihin selvityksiin, valtioneuvoston ja ministeriöiden kriisinhallintaa koskeviin strategia-asiakirjoihin ja muihin poliittisiin linjapapereihin, Afganistan-kriisinhallinnan eduskuntakäsittelyissä syntyneisiin aineistoihin sekä tutkimuskirjallisuuteen.

Luvussa 3 tarkastellaan Suomen sotilas- ja siviilikriisinhallintaa valmiuden ja osaamisen sekä viranomaisyhteistyön näkökulmista. Lähteet ovat pääosin tutkimuskirjallisuutta ja viranomaislähteitä, minkä lisäksi toteutettiin asiantuntijahaastatteluita puolistrukturoidulla rakenteella. Haastateltavien tunnistaminen ja haastattelurungon laatiminen tehtiin koordinoitusti luvussa 4 käytettyjen menetelmien kanssa. Haastatellut henkilöt kattoivat kriisinhallinnan kannalta keskeiset hallinnonalat ja keskusvirastot sekä kahden vuosikymmenen ajanjakson.

Kansainvälistä vaikuttamista ja siviilikriisinhallinnan kehittämistä koskeva luku 4 perustuu semistrukturoidulla haastattelurungolla koottuun primääriin haastatteluaineistoon.¹ Haastateltavat identifioitiin hankkeen ohjausryhmän tuella sekä niin sanottua lumipallomenetelmää hyödyntämällä. Haastatellut henkilöt edustivat tasapuolisesti kaikkia kolmea tutkimushankkeessa määriteltyä ajanjaksoa. Haastatteluaineistoa täydennettiin sekundärlähteillä ja tutkimusosallistujilta saaduilla muistioilla. Aineisto analysoitiin narratiivisen analyysin menetelmällä narratiiviseen kognitioon² pohjaten.

Afganistanissa toteutettujen kriisinhallintaoperaatioiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tarkasteleva luku 5 perustuu pääasiassa Afganistanin yhteiskunnan valikoitujen osien systeemiseen analyysiin sekä operaatioiden kokonaisvaltaisuuden ja mukautuvuuden arviointiin. Arviointikehikkona toimi kompleksisuusteoriaan perustuva systeeminen lähestymistapa, joka soveltuu yhteiskunnallisten muutosten ja niiden edellytysten arviointiin ja kuvaamiseen.³ Koska systeemisen analyysin käyttö kriisinhallinnan analysoinnissa on ainakin Suomessa uutta, menetelmää avataan seuraavassa tarkemmin.

Systeemisen analyysin käyttökohteet ja analyysitason valinta tehtiin taustahaastattelujen ja primääriaineiston analyysin avulla. Afganistan-tutkijoiden ja systeemisen lähestymistavan asiantuntijoiden haastattelujen perusteella päädyttiin muun muassa pohjoisafganistanilaisen kylän systeemiseen analyysiin. Ymmärryksen kasvattaminen kylätason rakenteista nähtiin tärkeäksi, ja siinä tunnistettiin aukkokohta aiempaan tutkimukseen peilaten. Maantieteellistä valintaa puolestaan ohjasi Suomen läsnäolon painottuminen pohjoiseen.

Afganistanissa toteutettuja operaatioita ja niiden kontekstia on tutkittu paljon, ja tutkimustietoa yhdistettiin tutkimuksen aikana kerättyyn primääriaineistoon. Uutta aineistoa kerättiin hankkeen arviointipisteiksi valikoitujen kolmen ajanjakson ympärille

1 Luvussa 4 on tarkempi kuvaus haastatelluista.

2 Bruner (1986).

3 Lähestymistavan teoreettista taustaa ja sen soveltamista kriisinhallintaan on kuvattu syvällisemmin CMC:n Working Paper -julkaisussa Tykkyläinen ym. (2023). Afganistan-kontekstiin sovellettu esimerkki systeemisestä analyysistä löytyy myös hankkeeseen liittyvästä Policy Brief -katsauksesta Tykkyläinen & Karjalainen (2023).

rakennetuista työpajoista sekä niistä aikataulusyistä ulos jääneiden henkilöiden haastatteluilla. Informantit edustivat kriisinhallinnan eri osa-alueita, ja jokaisella oli omakohtaista kokemusta Afganistanissa työskentelystä.

Työpajatyöskentelyä johdateltiin nelitasoisen tarkastelun avulla:

- Tapahtumat, joihin johdateltiin seuraavien aiheiden avulla: tapahtumat, a) joista kuulit, jotka jäivät mieleesi ja joita olit itse todistamassa, b) jotka toistuivat uutisvirrassa tai c) joihin mielestäsi tuli vaikuttaa.
- Kehityskulut: Minkälaisia kehityskulkuja tapahtumien taustalla on? Mitkä asiat ovat muutoksessa? Minkälainen kehityskaari muutoksilla on? Työpajoissa mm. piirrettiin Afganistanin kansantalouteen liittyviä kehityskaaria.
- Systeemin rakenne ja mielenmallit: Miten kehityskulut nivoutuivat yhteen ja vaikuttivat toisiinsa? Minkälaiset tekijät tuottivat kehityskulkuja? Miten tekijät vaikuttivat toisiinsa?⁴

Systeemisen analyysin vaatiman tiedon lisäksi keskusteltiin operaatioiden tavoitteista ja käytetyistä mittareista.

Systeeminen lähestymistapa ohjasi sekä uuden tiedon tuottamista että primääri- ja sekundääriaineiston analyysia luvussa 5. Kerätty aineisto kategorisoitiin siitä nousevien teemojen mukaisesti ja taulukoitiin eri aikajänteiden ja analyysitasojen (kylä, Taliban, keskushallinto, operaatio jne.) mukaan. Näin aineiston tulkinnasta muodostettiin valittuja systeemejä kuvaavat systeemitarinat ja -kartat, jotka esitetään kuvissa 3 ja 4 sekä hankkeeseen liittyvässä Policy Brief -katsauksessa⁵.

Ilmeinen puute on systeemikarttojen tuottaminen ilman paikallisten ihmisten osallistumista. Tutkimuksen aikana koostettujen karttojen tärkein funktio on ensiksi löytää uudenlainen selitysmalli Afganistan-operaatioiden tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kuvaamiseen sekä toiseksi havainnollistaa, minkälaista ymmärrystä systeeminen analyysi voi tuottaa operaatioalueesta ja miksi systeemistä lähestymistapaa kannattaisi hyödyntää. Systeemikarttoja ei näin ollen tule lukea kirjaimellisena kuvauksena Afganistanin yhteiskunnassa vaikuttavista systeemeistä vaan tapana jäsentää länsimaalaisten tutkijoiden ja käytännön toimijoiden Afganistanista tuottamaa tutkimus- ja kokemusperäistä tietoa.

4 Lisäksi keskusteltiin jonkin verran afgaanien arvoista, uskomuksista ja motiiveista sekä niiden vaikutuksesta systeemin rakenteeseen. Mielenmallien käsittely jätettiin vähemmälle, sillä niiden analysointi olisi vaatinut paikallisten ihmisten osallistumista (ks. varauma viimeisessä kappaleessa).

5 Tykkyläinen & Karjalainen (2023).

1.3 Keskeiset käsitteet

Kriisinhallinnan **vaikuttavuus** ymmärretään tässä selvityksessä sitä kautta, kuinka hyvin tunnistettuja yhteiskunnallisia ongelmia pystytään lievittämään tai poistamaan kokonaan. Vaikuttavuus liittyy siis niihin Afganistanissa tavoiteltuihin yhteiskunnallisiin muutoksiin, joiden aikaansaaminen arvioitiin mandaattia määriteltäessä tärkeimmäksi. Jos ongelmat syvenevät, vaikuttavuus on ollut negatiivista.

Tuloksellisuutta voidaan arvioida kapeammin, esimerkiksi ohjelmakohtaisesti suhteessa ohjelmalle asetettuihin tavoitteisiin. Huomionarvoista on, että toiminnot voivat olla tuloksellisia lyhyellä aikavälillä, vaikka yhdessä tavoiteltua vaikuttavuutta ei lopulta saavutetaisi tai vaikka ongelmat pahenisivat. Näin voi tapahtua, jos tavoitteet on asetettu väärin suhteessa ratkaistavaan ongelmaan tai jos jollakin toisella toiminnolla tuotetaan vastakkainen vaikutus muualla.

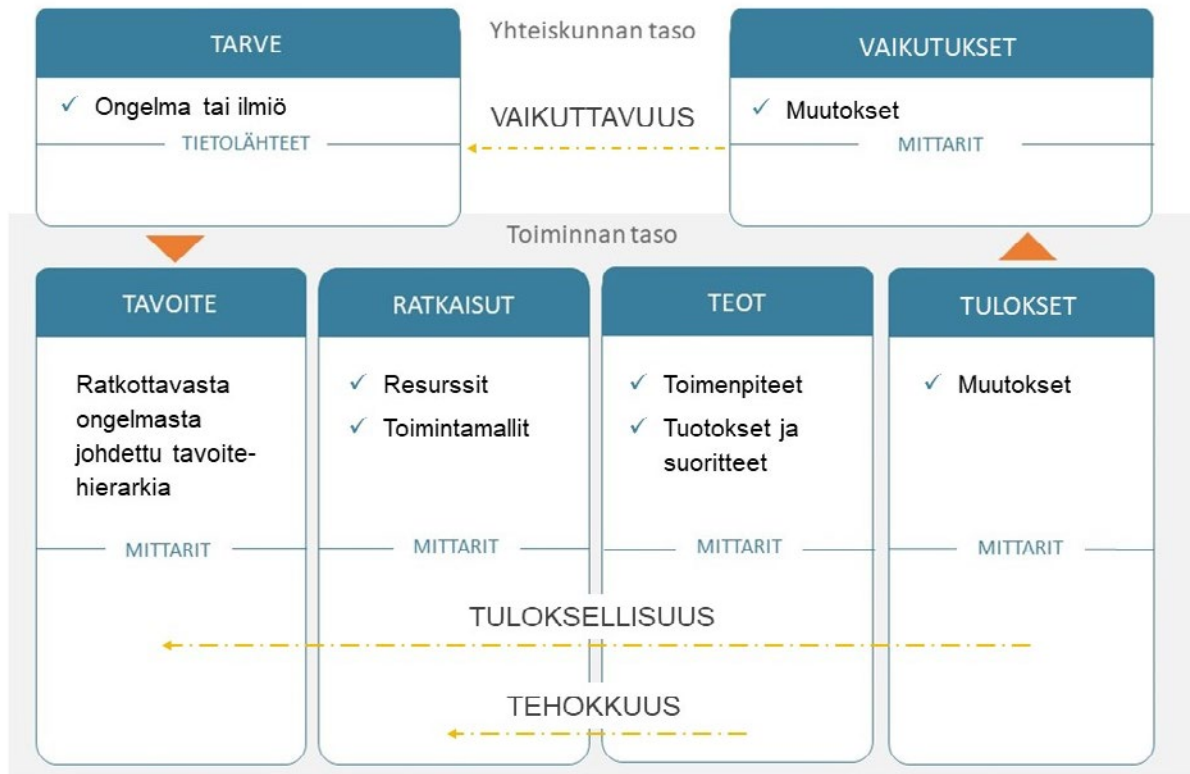
Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden pitäisi kuitenkin kulkea käsi kädessä. Arvioinnissa tärkeä näkökulma onkin, kuinka osuvasti kriisinhallinnan eri osa-alueita ja niiden alla toimivia ohjelmia tai toimenpidekokonaisuuksia ohjaavat tavoitteet on kytketty koko operaation tavoitteisiin. Toinen tuloksellisuuden arvioinnin näkökulma liittyy tavoitteiden seurattavuuteen ja ohjaavuuteen: ovatko tavoitteet tarpeeksi tarkasti määriteltäviä ja ohjaavatko ne toimintaa operaatioalueella.

Tuloksellisuutta on näin ollen teoriassa mahdollista arvioida kaikilla niillä tasoilla, joille on asetettu tavoitteita. Käytännössä kuitenkin esimerkiksi Suomen toimien tuloksellisuuden arviointia vaikeuttavat merkittävästi tavoitteiden epämääräisyys sekä tavoitehierarkian ja strategian puutteellisuus, kuten luvussa 5 osoitetaan.

Tutkimuksessa sovellettuun vaikuttavuusajatteluun liittyvien käsitteiden suhteita toisiinsa esittelee kuviossa 1 oleva vaikuttavuusketju, joka kuvaa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden suhdelukuina. Tulokset ja vaikutukset taas ovat eri tasoilla ja eri aikajäniteillä tapahtuvia muutoksia, jotka voivat olla positiivisia tai negatiivisia, tavoiteltuja tai tahattomia.⁶

6 Kyseisen vaikuttavuusketjun inspiraationa on alun perin ollut EU:n komission vuonna 1997 julkaisema arviointiopas, jossa hankkeiden tai politiikan arvoa määritettiin sitä kautta, kuinka hyvin niiden tuottamat hyödyt vastasivat tarpeita ja kuinka kestäviä nämä hyödyt olivat. Samalla vaikuttavuusketjua tarkasteltiin eri tasoilla. Kyseistä vaikuttavuusmallia on sittemmin kehitetty ja testattu yhteistyössä laajan toimijajoukon kanssa. Euroopan komissio (1997), malli, s. 25.

Kuvio 1. Vaikuttavuusketju



Yhden maan tai tietyn kriisinhallinnan osa-alueen kontribuutio vaikuttavuuteen on harvoin eristettävissä. Myönteisten yhteiskunnallisten muutosten saavuttaminen on yksittäisten toimenpiteiden asemesta kiinni toimenpidekokonaisuuksien koordinoinnista, toimien hyväksyttävyydestä ja paikallisesta omistajuudesta sekä siitä, perustuvatko toimenpiteet ja toimintatavat päivittyvään tietoon operaatioalueen yhteiskunnan ja sen osa-alueiden muutoksista.⁷

Operaatioiden vaikuttavuuden edellytykseksi nähdään kokonaisvaltaisuuden ja mukautuvuuden toteutuminen. **Kokonaisvaltaisuudella** tarkoitetaan kriisinhallinnan eri osapuolten – eli maiden ja maaryhmien, kriisinhallinnan osa-alueiden ja valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden – suunnittelun ja toiminnan koordinaatiota sekä tavoitteiden harmonisointia. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta kattaa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön.

⁷ Ks. esim. Brusset ym. (2016); de Coning (2018); Tykkyläinen ym. (2023).

Kokonaisvaltaisuuden rinnalle tarvitaan **mukautuvuutta**, joka velvoittaa operaatioalueen systeemiseen analyysiin, paikallisten ihmisten vahvaan – jollei päättävään – rooliin sekä operaatioiden tavoitteiden ja toteutuksen muokkaamiseen operaatioalueen muuttuviin olosuhteisiin. Kokonaisvaltaisuuden ja mukautuvuuden elementtejä kuvataan tarkemmin luvussa 5.

Kolmoisneksus⁸ on ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ohjaavan politiikkadiskurssin uudempi tulokas, joka on lähestymistapana lähellä kokonaisvaltaisuutta. Sillä tarkoitetaan toimia, joilla pyritään vahvistamaan kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyyden (ml. kriisinhallinnan) välisen yhteistyön johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä. Lähestymistavan tavoitteena on edistää toimijoiden välisiä positiivisia kytköksiä ja muodostaa niiden kesken näkymä kollektiivisista tuloksista, joita kohti kaikki työskentelevät oman toimintansa kautta. Tässä tutkimuksessa olemme tarkastelleet neksus-lähestymistavan toteutumista kontekstuaalisen ymmärtämisen, johdonmukaisuuden/koherenssin, täydentävyyden, paikallisen omistajuuden, inklusion, konfliktisensitiivisyyden ja Do No Harm-periaatteen kautta.

1.4 Katsaus aiempaan vaikuttavuuskeskusteluun

Seuraavassa luomme tiiviin, käsitteellisen katsauksen siihen, millaista vaikuttavuuskeskustelu on ollut kansallisesti noin kymmenen viime vuoden aikana. Leimallista keskustelulle on ollut se, että vaikuttavuuden merkitys on vaihdellut voimakkaasti eikä vaikuttavuudelle voi keskustelun perusteella mielekkäästi antaa sanakirjamääritelmää. Vaikuttavuuden käsitteeseen liittyykin monitulkintaisuutta, joka ulottuu myös siihen, millaiseksi kriisinhallintapolitiikka ymmärretään. Mielenkiintoista on myös havaita, että vaikka suomalaisetkin osapuolet ovat olleet mukana kansainvälisessä vaikuttavuuskeskustelussa, tämän vaikutusta ei oikeastaan ole nähtävissä siinä, miten vaikuttavuudesta puhutaan Suomessa, kun termin käyttö liittyy kriisinhallintaan.

Yksinkertaisimmillaan vaikuttavuuden monitulkintaisuus liittyy vaikuttavuus-, vaikutus-, tuloksellisuus- ja tehokkuus-käsitteisiin ja niiden käyttöön. Vaikuttavuuden ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kontekstissa tehokkuudella viitataan resurssien ja tuotosten tai tulosten väliseen suhteeseen: Kuinka tehokkaasti resursseja on hyödynnetty? Onko niitä onnistuttu käyttämään toisiaan tukevasti, vai onko resursseja kohdennettu päällekkäin? Vaikutus tai tuloksellisuus puolestaan kertoo siitä, millaisia tuloksia toiminnalla on saatu aikaan. Jonkin toimen vaikutus voi olla esimerkiksi naisten osuuden nostaminen valtionhallinnossa. Vaikutus tai tuloksellisuus ei kuitenkaan vielä ole vaikuttavuutta.

8 Käytämme termejä neksus ja kolmoisneksus synonyymisesti. Ks. Doty & Kuusi (2022).

Vaikuttavuudella tarkoitetaan kestävää – usein yhteiskunnallista – muutosta, jonka toiminta saa aikaan. Vaikuttavuutta voisi olla siis esimerkiksi se, että yhteisö on tasa-arvoisempi, koska vähemmistöt otetaan lainsäädännössä paremmin huomioon.⁹

Vaikka termit saattavat kuulostaa selkeiltä, niitä käytetään usein ristiin tai muuten epätarasti. Tehokkuus- ja vaikuttavuus-termejä käytetään toisinaan toistensa synonyymeina, jolloin pelkkää tehokkuutta kuvataan vaikuttavuutena. Samalla voidaan päätyä tyypistämään toiminnan ja tavoitteen toisiinsa sitova muutosteoria muodosta *panos–tuotos–tulos–vaikuttavuus-ketju* muotoon *panos/tehokkuus = vaikuttavuus*. Tällöin muuta kuin toiminnan tuotoksia tai tuloksia tarkastellaan hyvin pintapuolisesti – jos lainkaan. Usein tämänkaltaisia yksinkertaistuksia käyttävissä katsauksissa ja muissa arvioinneissa saatetaan kuitenkin käyttää samaa kieltä kuin vaikuttavuuden arvioinneissa ja arviointien kehittämishankkeissa, mikä luo virheellisen kuvan varsinaisesta vaikuttavuuden arvioinnista.

Suomesta löytyy kuitenkin hyviä esimerkkejä vaikuttavuuden käsitteiden selkeästä määrittelystä. Esimerkiksi valtiovarainministeriön *Tulosohjauksen käsikirjassa*¹⁰ annetut *yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden* määritelmät erottavat tehokkuuden ja vaikuttavuuden omiksi, joskin toisiaan täydentäviksi määreikseen. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa ”politiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen astetta ja sen suhdetta syntyneisiin kustannuksiin”¹¹. Toiminnallinen tuloksellisuus taas kuvaa tarkemmin sitä, miten virasto käyttää resurssejaan, eli toiminnan tehokkuutta¹². Toiminnallisella tuloksellisuudella voidaan lisäksi viitata muutoksiin tai tavoitteisiin, joihin organisaation toiminta vaikuttaa suoraan organisaation sisällä.¹³ Tehokkuus ei siis ole vaikuttavuutta, vaan vaikuttavuus voi tehokkaastikin toimivalla organisaatiolla olla nolla – tai jopa negatiivinen. Vaikuttavuus vaatii aina ennakkoon määritellyn kohteensa.

Kriisinhallintaosallistuminen on valtiollista toimintaa, jolla tavoitellaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä Suomessa että valtakunnan rajojen ulkopuolella. Lisäksi kriisinhallintatoiminnan on oltava toiminnallisesti tuloksellista, eli käytössä olevia resursseja on hyödynnettävä parhaalla mahdollisella tavalla. Kriisinhallintatoiminta siis sinällään lähtökohtaisesti sopii *Tulosohjauksen käsikirjan*¹⁴ mukaiseen arviointiin. Onkin yllättävää, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kaltaisia, varsin selkeitä määritelmiä ei ole kotimaisessa kriisinhallintakeskustelussa juurikaan käytetty.

9 Lue lisää esim. Valtiovarainministeriö (2005); SITRA (2018); OECD (2019).

10 Valtiovarainministeriö (2005).

11 Ibid, s. 116.

12 Ibid, s. 121.

13 KRIHAVA (2012).

14 Valtiovarainministeriö (2005).

Vaikuttavuuteen liittyvät käsitteet menevät osin sekaisin esimerkiksi ulkoministeriön sivuilla olevassa kriisinhallintaa kuvaavassa tekstissä. Siinä todetaan, että ”Suomi painottaa kriisinhallinnassa kokonaisvaltaisuutta. Se tarkoittaa muun muassa vaikuttavuuden lisäämistä kehittämällä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun keskinäistä koordinaatiota ja täydentävyyttä”¹⁵. Koordinaation parantamisen nähdään siis automaattisesti lisäävän vaikuttavuutta, vaikka koordinaation ja täydentävyyden kehittäminen pikemminkin tukee toiminnan tehokkuutta esimerkiksi päällekkäisyyksiä poistamalla. Tehokkuuteen panostaminen voi toki myös parantaa vaikuttavuuden edellytyksiä, mutta se on harvoin riittävä toimi itsessään.

Vaikuttavuuden ja tehokkuuden keskinäinen suhde ja toisaalta sekoittuminen toisiinsa nousevat esiin myös Valtiontalouden tarkastusviraston sotilaallisen kriisinhallinnan tarkastuskertomuksessa vuodelta 2013¹⁶ sekä kertomuksen jälkitarkastusraportissa vuodelta 2015. Molemmissa hyödynnetään *Tulosohjauksen käsikirjan* käsitteitä, mutta määritelmä ei pysy stabiilina vaan vaihtelee. Tarkastuskertomuksen pääkysymyksenä oli, ”onko sotilaallisen kriisinhallinnan ohjausmenettelyillä tuettu sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellista toimeenpanoa”¹⁷. Siinä ei siis pyritty arvioimaan varsinaista yhteiskunnallista vaikuttavuutta, vaan arvioinnissa on jääty toiminnan tuloksellisuuden – eli tehokkuuden – ja suorien vaikutusten tarkastelun tasolle. Tarkastelussa vaikuttavuuden määritelmä kuitenkin laajenee tarkoittamaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden yhdistelmää. Siinä tehokkaammaksi mielletty tapa tehdä asioita johtaa suoraan kohonneeseen vaikuttavuuteen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastelutapa, jossa keskeisinä elementteinä ovat allokoitun resurssin hyödyntäminen ja siihen kohdistuva seuranta, on lähempänä kriisinhallinnan tehokkuuden tarkastelua. Tämä tosin johtunee osin siitä, että raportti on itsessään kriittinen varsinaisten mitattavien tavoitteiden puuttumisen suhteen.¹⁸

Toinen käsitteisiin liittyvä haaste koskee kriisinhallintatoiminnan luonnetta ja siten myös sen arvioinnin tulkintaa. Osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kriisinhallinta on jo lähtökohdiltaan poliittista. Suomen politiikkasanaston niukkuuden¹⁹ myötä kriisinhallinnan *politics*- ja *policy*-aspektit kuitenkin sekaantuvat. Ensin mainitulla tarkoitetaan varsinaista poliittista toimintaa siinä merkityksessä, että toimilla on suora kytkös

15 Ulkoministeriö (2022c).

16 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013).

17 Ibid, s. 20.

18 Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden käsitteitä käyttävät lähinnä Valtiontalouden tarkastusviraston raportit (2013 ja 2015) sekä KRIHAVA-hanke (2012).

19 Suomen politiikkasanastosta yleisesti ks. esim. Palonen (2003).

esimerkiksi hallitusohjelmaan siellä annettujen selvien tavoitteiden toteuttajana tai tahdottuun poliittiseen muutokseen toimialueella. Poliitiikan *policy*-merkitys taas viittaa politiikkaohjelmiin ja toiminnan arviointiin (puolue-)poliittisesta toiminnasta etäännytettyinä, hallinnollisena prosessina. Jälkimmäisessä merkityksessä kriisinhallinta ja sen vaikuttavuus asettautuvat arvioitaviksi kuten mikä tahansa hallinnon politiikkaohjelma, kun taas kriisinhallinnan poliittisuuden huomioiminen mahdollistaa sen tarkastelun näistä hallinnollisista politiikkaohjelmista poikkeavana. Molemmat tarkastelutavat ovat sinällään perusteltuja, ja molempia on käytetty suomalaista kriisinhallintaa arvioitaessa.

Mainittu Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus vuodelta 2013 on luonneeltaan policy-arvio, joka pohjaa haluun parantaa poliittisen päätöksenteon tietopohjaisuutta ja toteutettujen politiikkaohjelmien vaikuttavuuden arviointia. Valtiontalouden tarkastusviraston tulosohjauksellisesta näkökulmasta kriisinhallintapolitiikka rinnastuu mihin tahansa muuhun politiikkalohkoon ja sitä arvioidaan suhteessa toiminnan tuloksellisuuteen. Kansalliselle keskustelulle näyttääkin tyypilliseltä, että kriisinhallinnan poliittista luonnetta ei korosteta ja arvioinnissa pyritään teknisyyteen.

Kansallisen kriisinhallinnan arvioinnin kehittämiseen tähdänneen KRIHAVA-hankkeen lopuraportti²⁰ on monilta osin edellä mainitun tulosohjauksellisen keskustelun soveltamista ja operationalisointia. Hankkeessa hyödynnettiin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitettä, mutta sillä tarkoitettiin erityisesti eri toimijoiden välisen yhteistyön tuloksena syntyvää vaikuttavuutta. Tämä heijastelee kokonaisvaltaisuuden periaatteen korostumista hankkeessa.

Poikkihallinnollinen KRIHAVA-hanke jatkoi aiempaa keskustelua tuomalla siihen kehitysyhteistyöarvioinnista tuttuja toimintoja ja käsitteitä. Se myös lisäsi aiempaan tulosohjaukselliseen lähestymistapaan kansainvälisyyden sekä kriisinhallintaan keskeisesti vaikuttavan kontekstin kompleksisuuden ja vaikeamman hallittavuuden.²¹ Hankkeessa siis annettiin vaikuttavuuteen liittyville käsitteille määritelmät, jotka perustuvat tulosohjaukseen mutta myös evaluaatiosta tuttuun, vaikuttavuusketjuajatukseen pohjaavaan käsitteistöön. Vaikuttavuus ymmärretään raportissa ”tulosten ja vaikutusten suhteeksi [toiminnalle] asetettuihin tavoitteisiin nähden”²².

KRIHAVA-hankkeen raportti peräänkuulutti vaikuttavuuden arviointia, joka sisältää sekä etukäteiset (ex-ante) vaikutusarviointit – joihin kuuluu olennaisena myös nykytilaa ja trendikehitystä koskeva tieto – että jälkikäteiset (ex-post) vaikuttavuusarviointit

20 KRIHAVA (2012).

21 Ibid, s. 2–3, 11.

22 Ibid, s. 3.

– joilla tarkoitetaan politiikkatoimien tavoitteiden toteutumisen arviointia toiminnan jälkeen. Tämä käsitteellinen jako tekee näkyviksi etenkin etukäteisarvioinnin ja tavoitteiden asettamisen ongelmat, jotka ovat olleet toistuva teema kriisinhallinnan vaikuttavuutta käsitelleessä kansallisessa keskustelussa. Kansainvälinen keskustelu on sittemmin tuonut mukaan myös ajatuksen mukautuvasta (adaptive) kriisinhallinnasta. Siinä painottuvat reaaliaikainen toiminnan vaikutusten seuraaminen ja sen mukainen tavoitteiden ja toimenpiteiden mukauttaminen alati muuttuvan kontekstin vaatimuksiin.²³ Mukautuva kriisinhallinta mahdollistaa resurssien suuntaamisen toimintoihin, joilla on eniten vaikuttavuutta.

Kansainvälisessä keskustelussa on viime vuosina pyritty ottamaan huomioon kriisinhallinnan kompleksisuus.²⁴ Kriisinhallintaa pyritään aina tarkastelemaan sen kulloisestakin kontekstista käsin. Samalla hyväksytään, että kriisinhallinnalla voi olla kontekstista johtuvia arvaamattomia vaikutuksia niin hyvässä kuin pahassa. Arvioinnissa korostuu kriisinhallinnan erityislaatuisuus verrattuna vakioidummassa kontekstissa tapahtuvaan toimintaan. Kansallista tai kansainvälistä pohdintaa ei kuitenkaan ole hyödynnetty vaikuttavuuden arvioinnin operationalisoinnissa Suomessa, vaikka esimerkiksi puolivuositain eduskunnalle toimitettavien kriisinhallintakatsausten vajavaisuus vaikuttavuusnäkökulmasta on tunnistettu.²⁵

Kansallinen keskustelu vaikuttavuudesta tulee esiin diskurssina, jossa yhtenäistä tapaa määrittellä vaikuttavuus ei ole löytynyt. Vaikuttavuudesta puhutaan toisaalta sen teknisessä tulosohjausmerkityksessä, jolloin korostetaan käytettävissä olevien resurssien tehokasta käyttöä. Toisaalta etenkin kansainvälisestä keskustelusta ammentavissa hankkeissa vaikuttavuudelle on annettu laajempi merkitys, jossa toimintaympäristön roolia jopa korostetaan. Selvä, sitkeä puute näyttää olevan myös jälkikäteen vaikuttavuuden etsiminen ilman etukäteen tehtyä vaikutusarviota. Tämä näkyy hallinnon tuottamia kriisinhallintakatsauksia ja vaikuttavuusarvioita luettaessa. Ne tyytyvät vain toteamaan vaikuttavuutta syntyneen, koska etukäteistavoitteiden puuttuessa päinvastainen argumentointi ei ole mahdollista.

23 Ks. esim. de Coning (2020).

24 Ks. esim. Brusset, de Coning & Hughes (toim.) (2016).

25 Ks. esim. UaVL 1/2018 vp – UTP 16/2011 vp; UaVL 1/2020 vp – UTP 21/2019 vp.

1.5 Afganistanin kriisinhallinnan taustaa

Asevoiman käyttö kansainvälisissä suhteissa muuttui Neuvostoliiton hajoamisen kautta monilta osin. Suurvallat tulivat mukaan rauhanturvaoperaatioiden toteuttamiseen eska-laatoriskin poistuttua. YK:n keskeinen havainto oli, että konfliktien laadullinen muutos vaati sitä, että operaation mandaatin, joka voidaan delegoida esimerkiksi alueelliselle toimijalle tai kansainväliselle järjestölle, kuten Natolle, tulee tukea tehtävän toteuttamista ja olla selkeä.²⁶ Konfliktien piirteet, kuten väkivallan määrä ja muodot, heikentynyt ennustettavuus sekä osapuolten moninaisuus, osoittivat, että operaatioihin tarvittiin paremmin koulutettuja ja varustettuja joukkoja ja tilanteisiin soveltuvia sotilaallisia suorituskykyjä. Monet Naton jäsenmaat – samoin kuin myös Suomi ja Ruotsi – epäilivät, etteivät tuolloin käytetty varustus ja harjoittelu enää riittäneet vaativampiin kriisinhallintaoperaatioihin.²⁷ Kansainvälinen muutos tuli näkyviin, kun Suomi päätti osallistua Balkanilla Daytonin rauhansopimuksen sotilasartiklojen toimeenpanoon tarvittaessa rauhaan pakottamisen mandaatilla ja historiallisen suurella sotilasjoukolla. Rauhanturvaamisen perinteinen paradigma²⁸ oli, että konfliktin osapuolet erotettiin toisistaan aselevon ollessa voimassa ja rauhanturvaajat pysyivät ulkopuolisina ja puolueettomina. Tästä siirryttiin sotilaalliseen kriisinhallintaan, jossa sotivat osapuolet erotettiin toisistaan tarvittaessa asevoimalla ja asettamalla toisen osapuolen tueksi toista vastaan.

Puolustusalan viranomaisyhteistyö palveli kylmän sodan kaudella ensisijaisesti Suomen ulkopoliittikkaa. Kaikessa toiminnassa tuli ottaa huomioon Neuvostoliiton intressit ja tavoitteet YYA-sopimuksen hengessä. Puolustushallinnon kansainväliset suhteet pidettiin minimaalisina, ja kanssakäyminen rajoitettiin materiaalihankkeisiin, opiskeluun ja urheilutapahtumiin. Muiden Pohjoismaiden kanssa rakennettu puolustusyhteistyö sai lisää tilaa kehittyä, kun YK pyysi yhä useammin joukkoja puolueettomilta mailta. Yhteispohjoismainen rauhanturvaamisen koulutusjärjestelmä ja erityisesti siihen liittynyt asevoimien välinen työ- ja vastuunjako auttoivat Suomea vahvistamaan statustaan Pohjoismaana. Onnistumisten pohjalle rakentunut hyvä maine rauhanturvaajana vahvisti myös Suomen puolueettomuusstatusta.²⁹

26 Boutros-Ghali (1995), s. 7–35, 59. Laaja analyysi: ks. O’Neil & Rees (2005).

27 Pyykönen (2016), s. 46–47; Försvarsdepartementet (2016), s. 246.

28 Rauhanturvaamisessa mandaatin mukaisia tehtäviä olivat mm. valvoa, tarkkailla, raportoida, loitontaa ja kieltää. Estäminen tai proaktiivinen asevoiman käyttö eivät olleet sallittuja. Näytettiin lippua mutta ei voimaa.

29 Holma (2012), s. 38, 52.

Vuodesta 1996 alkaen vaativampiin tehtäviin suunnitellut sotilasjoukot koulutettiin vapaaehtoisesti hakeutuneista varusmiehistä, toki aiemmin koulutettujen reserviläisten rinnalle. Yksittäisillä esikuntaupseereilla, kouluttajilla ja asiantuntijoilla oli usein aiempaa kokemusta rauhanturvaamisesta, ja tehtäviin vaadittavaa osaamista kehitettiin tehtäväkohtaisella koulutuksella. Tavoitteeksi asetettiin valmiuspataljoona (noin tuhat sotilasta), joka olisi osa kansalliseen puolustukseen kehitettävää prikaatia.³⁰ Koulutussisältöjen kehittämiseen otettiin yhä enemmän aineksia Naton rauhankumppanuusohjelmasta.³¹ Balkanin ja Ruandan kansanmurhista saadut opit johtivat vähitellen kohti yhä vaativampaa kriisinhallintaa, sillä YK ei suoriutunut yhä kovemmiksi kehittyneistä velvoitteistaan.³² Suomessa tähän haettiin osaamista muun muassa osallistumalla Naton sotilaallisiin harjoituksiin (Norjassa) vuodesta 1997 alkaen³³. Rinnan kehittyvän osaamisen ja monipuolistuvan osallistumisen kanssa päivitettiin kansallista lainsäädäntöä.

Tästä käynnistyi laaja-alainen muutos, jonka tuloksena Suomen puolustuspoliittinen ja sotilaallinen yhteistyö suuntautui yhä vaativampiin operaatioihin ja harjoitukseen ulkomailta. Yhteistyö kytkettiin myös palvelemaan suoraan kotimaan puolustuksen kehittämistä etenkin yhteensopivuuden ja materiaalin osalta. Jatkossa rauhankumppanuusohjelmaan hyväksyttiin vain sellaisia tavoitteita, jotka sisältyivät rahoituksen saaneisiin kansallisen puolustuksen kehittämishankkeisiin.³⁴ Osaamisen ja materiaallisen valmiuden kehityksen myötä osallistumisen edellytykset entistä vaativampiin operaatioihin paranivat. Rauhanturvaamis- ja kriisinhallintatoiminnan operatiivinen vastuu siirrettiin puolustusministeriöltä Puolustusvoimille vuonna 2001. Saman vuoden syyskuussa terroristit iskivät Yhdysvalloissa, minkä seurauksena amerikkalaiset eräiden liittolaistensa tukena hyökkäsivät Afganistaniin lokakuun alussa. Yhdysvaltojen pyynnöstä Suomi, muiden ohella, päätti osoittaa solidaarisuuttaan osallistumalla YK:n valtuuttamaan sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Afganistanissa.³⁵

30 Ibid, s. 7–8, 47–49; Pyykönen (2016).

31 Heikkilä (2003), s. 45–48; Holma (2012), s. 42.

32 Salenius-Pasternak & Visuri (2006), s. 4–6.

33 PE kansainv-os asiak 193/14.17.11/D/I/20.10.1997; Holma (2012), s. 48–49.

34 Holma (2012), s. 8.

35 UNSCR 1386/2001 (20.12.2001), jonka mukaisesti perustettiin Britannian johdolla International Security Assistance Force (ISAF).

2 Suomen kriisinhallintaosallistumisen tavoitteet

Tässä luvussa tarkastellaan Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan sekä sisäiseen turvallisuuteen liittyviä tavoitteita kirjallisten lähteiden pohjalta. Tärkeimmän lähtepohjan muodostavat valtioneuvoston selonteot ja valtiopäiväasiakirjat tarkasteltavalta ajanjaksolta. Selonteoissa on lähtökohtaisesti julkilausuttu valtiojohdon tavoitteet osallistumiselle kriisinhallintaan Afganistanissa. Eduskunnan poliittinen tahtotila oli monivaihteisempi ja tuli esille selontekojen eduskuntakäsittelyissä. Lisäksi tarkastelussa tukeudutaan tutkimuskirjallisuuteen.

2.1 Suomen kriisinhallintatoimien tavoitteet Afganistanissa

Pitkäkestoisen Afganistan-kriisinhallinnan aikana sotilasoperaatio laajeni ja muutti muotoaan. Suomen osuus suuressa operaatiossa oli kuitenkin häviävän pieni, enimmillään noin 200 sotilasta osana jopa 130 000 sotilaan kansainvälistä sotilasoperaatiota sekä muutamia kymmeniä siviilikriisinhallinnan asiantuntijoita useiden satojen muiden joukossa. Myös kriisinhallinnan tehtävät ja tavoitteet muuttuivat. Tavoitteissa korostettiin Afganistanin vakauttamista, jälleenrakentamista, kestäväää kehitystä ja ihmisoikeuksien edistämistä sekä hyötyä oman puolustuskyvyn kehittämiseksi. Niiden rinnalla – hieman vähemmällä huomiolla – oli myös laajempia ulko- ja turvallisuuspoliittisia tavoitteita, jotka liittyivät suhteiden edistämiseen tärkeisiin kumppanimaihin ja Natoon.

Kriisinhallinnalla tulisi lähtökohtaisesti tavoitella yhteiskunnallista vaikuttavuutta erityisesti kohdealueella. Vaikuttavuuden saavuttaminen edellyttää, että on etukäteen asetettuja konkreettisia tavoitteita, joiden toteutumisen astetta voidaan jälkikäteen arvioida.

Afganistan-kriisinhallinnan poliittisia tavoitteita on pidetty epäselvinä, epätarkkoina, etäisinä, liian laveina ja ylimalkaisina.³⁶ Vaikeasti hahmotettavat tavoitteet saattoivat myös heikentää kansalaisten tukea operaatiolle.³⁷

Suomen kriisinhallintatavoitteita on esitetty ennen kaikkea valtioneuvoston selonteissa eduskunnalle sekä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka linjaavissa selonteissa. Afganistanissa toimintaa ohjasivat myös niin sanotun kansainvälisen yhteisön tavoitteet. Tässä tutkimuksessa tavoitteiden jäljittämiseksi on hyödynnetty valtioneuvoston selontekoja ja niiden eduskuntakäsittelyn aineistoja, muita politiikka- ja strategiadokumentteja³⁸, Afganistanista vetäytymisen jälkeen julkaistuja viranomaisselvityksiä³⁹ sekä tutkimuskirjallisuutta.

Tarkasteltavana ajanjaksona valtioneuvosto antoi suoraan eduskunnalle suunnattuja, esimerkiksi tiettyyn operaatiovaiheeseen liittyviä kriisinhallinnan selontekoja vuosina 2002, 2007 kaksi kertaa, 2008, 2010, 2011, 2014 ja 2018. Lisäksi valtioneuvosto julkaisi laajoja ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja vuosina 2001, 2004, 2009, 2012, 2016, 2017 ja 2020 ja vielä Afganistanista vetäytymisen jälkeen vuonna 2021. Kriisinhallintaan liittyivät myös valtioneuvoston julkaisemat siviilikriisinhallinnan strategia vuonna 2014 ja sisäisen turvallisuuden selonteko vuonna 2021. Ulkoministeriö laati vuonna 2009 Suomen Afganistan-toimintaohjelman ja Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian. Kaikkiin edellä mainittuihin sisältyi kriisinhallintaa koskevia linjauksia.

Suomen poliittisen järjestelmän päätöksentekoprosessin sekä yleisen avoimuuden näkökulmasta keskeisessä asemassa ovat valtioneuvoston selonteot ja niiden eduskuntakäsittelyt. Kaikki selonteot käsiteltiin täysistunnon lähetekeskustelussa, perusteellisesti valiokunnissa ja lopuksi vielä uudelleen täysistunnossa. Valiokuntakäsittelyihin sisältyi tyypillisesti lukuisten asiantuntijoiden kutsuminen paikan päälle kuultaviksi. Näin valiokunnat

36 Ruohomäki & Hakanen (2022), s. 6–8; Hyvönen (2012), s. 27.

37 Eräs asiantuntija on muun asian yhteydessä osuvasti yleistänyt poliittisen päätöksen ongelman vaikeissa kysymyksissä: ”Poliitikot pelkäävät määritellä konkreettisia tavoitteita, koska niihin on vaikea päästä ja he tietävät, että jos niitä ei saavuteta, tulee hirveä huuto.” Lappalainen & Sharma (2023).

38 Tässä ei ole käytetty valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle ministerivaliokunnalle ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annettuja säännöllisiä kriisinhallintakatsauksia, koska niissä ilmoitetut kriisinhallinnan tavoitteet noudattavat valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisia selontekoja. Ruohomäki & Hakanen (2022), s. 9–10. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan kriisinhallintakatsauksissa ei edes esitetä tavoitteita eikä niiden toteutumista. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013), s. 42.

39 Puolustusministeriö, Afganistan-selvitys (2022); Ulkoministeriö, Suomi osana kansainvälisen yhteisön kriisinhallinta- ja kehitysyhteistyötoimintaa Afganistanissa 2001–2021 (2022).

saivat lisätietoa käsiteltävästä selonteosta tai muusta hallituksen esityksestä. Eduskunta hyväksyi selonteot, mutta valiokuntakäsittely oli usein varsin kriittistä. Myös täysistunnoissa käytiin suorapuheista keskustelua. Vuosien 2001–2014 Afganistan-selontekojen eduskuntakeskusteluja tutkineen Perheentuvan mukaan kansanedustajien puheenvuoroissa oli poliittisista linjaeroista ja kritiikistä huolimatta nähtävissä konsensushakuisuus, joka tuli ilmi erityisesti yksimielisenä tukena alueella palveleville suomalaisjoukoille ja -sotilaille.⁴⁰

Vuonna 2022 tehdyissä selvityksissä on hyödynnetty selontekoja ja niiden käsittelyaineistoja. Ulkoministeriön Afganistan-selvityksen mukaan Suomi lähti mukaan ISAF-operaatioon ”turvataksena osana kansainvälistä yhteisöä Afganistanissa sellaiset olosuhteet, joissa afganistanilaiset voivat itse turvata hyvinvointinsa ja joissa mikään terroristiorganisaatio ei voisi käyttää Afganistania toiminnassaan hyväkseen”⁴¹. Selvityksessä esitettiin, että Suomen Afganistan-politiikka perustuu kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, johon sisältyy neljä vaikuttavuustavoitekokonaisuutta: 1) Afganistanin turvallisuustilanteen vakauttaminen, 2) jälleenrakennuksen, kestävä kehityksen ja ihmisoikeuksien edistäminen, 3) kansainvälisen turvallisuuden ja Suomen kansallisen turvallisuuden parantaminen sekä 4) Suomen ja EU:n kansainvälisen aseman ja toimijuuden vahvistaminen.

Ulkopoliittisen instituutin raportin mukaan Suomen tavoitteet Afganistanissa olivat osittain epäselviä ja ajoittain keskenään ristiriitaisia. Tavoitteiden kirjavuutta kuvaa hyvin raportin kirjoittajien analyysia varten laatima kolmitahoinen kehikko: ”Suomi kumppanina”, ”Suomi hyvättekijänä” ja ”Suomi oppimassa”. Yleisimmin selonteoissa ja strategisissa linjauksissa esitettyjä päämääriä olivat toiseen kategoriaan kuuluvat asiat, kuten Afganistanin vakauttaminen ja tukeminen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden vahvistamiseksi. Siihen kuuluivat myös vastuun kantaminen osana YK-johtoista kansainvälistä yhteisöä sekä toiminta hyvän hallinnon, oikeusvaltion ja naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksien kehittämiseksi. Raportin perusteella tärkeimpiä olivat kuitenkin Suomi kumppanina-osallistumisperusteet, kuten halu ylläpitää ja vahvistaa ulko- ja turvallisuuspoliittisia suhteita Yhdysvaltoihin ja muihin tärkeisiin kumppanimaihin sekä Nato-yhteistyön syventäminen. Kolmas kategoria tarkoitti Puolustusvoimien sotilaallisten valmiuksien kehittämistä ja kehittymistä yhteistyössä kumppanimaiden kanssa vaikeassa toimintaympäristössä. Ulkopoliittisen instituutin raportin mukaan osallistumisen perustelut pysyivät koko tarkastelukauden Afganistanin vakauttamisen, jälleenrakentamisen sekä ihmisoikeuksien ja tasa-arvon edistämiseksi, mutta sotilaallisen kriisinhallinnan perustelujen painotukset muuttuivat hieman.⁴²

40 Perheentupa (2017), s. 93.

41 Ulkoministeriö (2022b), s. 8.

42 Mustasilta ym. (2022), s. 88.

Usein todettiin vain, että kansainvälisen yhteisön tavoitteet vastasivat Suomen tavoitteita, joten ne hyväksyttiin ja niihin liittyttiin määrittelemättä omia, kansallisia tavoitteita. Kansainvälisen yhteisön tavoitteista poikkeavia omia tavoitteita ei koettu tarpeelliseksi kehittää, jos kansainväliset tavoitteet tuntuivat oikeilta. Suomi mielsi itsensä osaksi kansainvälistä, läntistä arvoyhteisöä.

Puolustusministeriön Afganistan-selvityksen mukaan Suomen osallistumisella sotilaalliseen kriisinhallintaan Afganistanissa oli kolme päätavoitetta: 1) Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiset intressit toimia osana länsimaiden muodostamaa koalitiota (ml. suhde Yhdysvaltoihin ja kumppanuusyhteistyö Naton kanssa), 2) Afganistanin vakauden tukeminen sekä 3) Puolustusvoimien osaamisen ja suorituskykyjen kehittäminen kansallisen puolustuksen tarpeet huomioon ottaen.⁴³ Näistä kaksi ensimmäistä liittyivät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Kolmas oli selvästi puolustuspoliittinen tavoite. Sen toteutuminen ei liity kriisinhallinnan vaikutuksiin, koska siinä on kysymys pelkästään oman toiminnan tuloksellisuudesta.

Puolustusministeriön selvityksessä valaistiin suorasanaisesti Suomen turvallisuuspoliittista valintatilannetta vuoden 2001 lopulla. Suomelle oli tärkeää osoittaa solidaarisuutta Yhdysvalloille ja sen vuoksi lähteä mukaan läntiseen koalitioon terrorismin kitkemiseksi ja Afganistanin vakauttamiseksi. Yhdysvaltojen johto odotti muiden maiden valitsevan, olivatko ne Yhdysvaltojen rinnalla vai sitä vastaan. Selvityksen mukaan Suomi osoitti vahvaa poliittista sitoutumista Yhdysvaltojen ja Naton toimintaan kumppanimaan roolissa osallistumalla ISAF- ja RSM-operatioihin.⁴⁴ Näin avoimesti ulko- ja turvallisuuspoliittisia tavoitteita ei kuitenkaan päätöksentekoa varten valmistellussa valtioneuvoston selonteossa avattu, ei myöskään sen eduskuntakäsittelyssä. Myös Ulkopoliittisen instituutin raportissa pääteltiin haastatteluaineiston pohjalta, että päätös osallistumisesta sotilaalliseen interventioon syntyi ennen kaikkea solidaarisuudesta Yhdysvaltoja kohtaan.⁴⁵

2.1.1 Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisia tavoitteita politiikkadokumenteissa

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisiä tavoitteita ovat Suomen kansainvälisen aseman vahvistaminen, valtion itsenäisyyden ja alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, Suomen turvallisuuden ja hyvinvoinnin vahvistaminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen. Kansallisin toimin ja kansainvälisellä yhteistyöllä pyritään estämään

43 Puolustusministeriö (2022), s. 24.

44 Ibid, s. 25.

45 Mustasilta ym. (2022), s. 119.

aseellisten konfliktien ja Suomen turvallisuutta vaarantavien tilanteiden syntyminen sekä joutuminen sotilaalliseen konfliktiin. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan arvopohjassa on keskeistä ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen, demokratian, rauhan, vapauden, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistäminen kansainvälisessä toiminnassa.⁴⁶

EU-jäsenyys ja EU:n yhteisen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YUTP) kehittyminen ovat laajentaneet Suomen kansallisia tavoitteita. Niihin sisältyy myös EU:n yhteisiä kehitysyhteistyöpoliittisia tavoitteita, kuten köyhyyden poistaminen, kestävä kehitys, kehittyvien maiden asteittainen integrointi maailmantalouteen sekä ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion periaatteiden vahvistaminen. Suomen ulkopoliitiikan kulmakiviksi ovat nousseet myös globaalin hallinnan ja demokratian kysymykset. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sisältyvät ajatus vastuun kantamisesta rauhaa uhkaavissa tilanteissa ja tavallaan velvollisuus osallistua rauhanturvaamiseen. Se on myös yksi Puolustusvoimien lakisäätteisistä tehtävistä.

Siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian (2014) mukaan siviilikriisinhallinta on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Strategiassa tavoitteeksi määriteltiin oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti rauhan, vakauden ja kestävä kehityksen edistäminen. Käytännön tasolla tavoitteena oli kohdealueen yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttaminen lähettämällä sinne ulkopuolista, ei-sotilaallista asiantuntija-apua tukemaan valtion keskeisten yhteiskunnallisten toimintojen kehittämistä ja toimintaedellytyksiä.⁴⁷ Siviilikriisinhallinnalla pyritään muiden tavoitteiden ohella hillitsemään kriisien vaikutusten leviämistä laajemmalle alueelle, mikä tuo toimintaan kytkennän Suomen sisäiseen turvallisuuteen. Afganistanissa siviilikriisinhallinnalla pyrittiin edistämään maan vakauttamisen kautta myös Suomen ulkopoliittisia tavoitteita ja omaa turvallisuutta.⁴⁸

Kehitysyhteistyön virallisena tavoitteena oli palvella Afganistanin vakauttamista, demokratisoitumista ja jälleenrakentamista, mutta selkeitä tai täsmällisiä tavoitteita ei ollut.⁴⁹ Operaation aikana syntyi kuitenkin kansainvälisen yhteisön yhteisiä tavoitteita, ja Suomi noudatti verrokkimaidensa linjauksia.

Kun Suomessa päätettiin Afganistan-kriisinhallintaan osallistumisesta, voimassa oli syksyllä 2001 hyväksytty valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteke. Siinä kriisinhallinta kaikkine ulottuvuuksineen oli hyvin keskeisessä roolissa ja osallistumista Nato-johtoisin kriisinhallintaoperaatioihin pidettiin tärkeänä.

46 Valtioneuvosto (2020), s. 10.

47 Valtioneuvosto (2014a), s. 10.

48 Heinonen (2012), s. 40.

49 Mustasilta ym. (2022), s. 142.

Rauhanturvaamisoperaatioiden tavoitteena pidettiin väkivaltaisuuksien estämistä ja edellytysten luomista yhteiskuntien saattamiselle uudelleen toimintakykyisiksi.⁵⁰ Selonteosta syntyy kuva, että rauhanturvaaminen ja siinä mukana oleminen olivat Suomelle itseisarvo ja sinänsä riittävä peruste osallistua YK:n tai Etyj:n valtuuttamaan kansainväliseen kriisinhallintaan, jos sitä Suomelta pyydetäisiin.

Valtioneuvoston selonteossa (2002) osallistumista perusteltiin Afganistanin auttamiseen, olojen rauhoittamiseen, ihmisoikeuksiin, tasa-arvoon ja humanitaariseen oikeuteen liittyvillä argumenteilla sekä myös Suomen Cimic-osaamisella.⁵¹ Operaation YK-mandaatin katsottiin puoltavan Suomen osallistumista. Puolustusministeriön Afganistan-selvityksessä kerrotuista kolmesta tavoitteesta ensimmäistä ja kolmatta ei mainittu selonteossa, mutta eduskuntakäsittelyssä tammikuussa 2002 ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja mainitsi ISAF-osallistumisen perusteeksi myös sen, että osallistuminen edistäisi Suomen ”ulko- ja turvallisuuspolitiikan pyrkimyksiä” – niitä kuitenkin täsmentämättä.⁵² Täysistuntokeskustelussa esitettiin varsin kriittisiäkin puheenvuoroja Yhdysvaltoja kohtaan. Siinä vaiheessa ISAF oli Britannian johtama operaatio, mikä lienee helpottanut osallistumisen hyväksymistä eduskunnassa.

Syksyllä 2004 julkaistussa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa kriisinhallinta ja siihen osallistumisen kehittäminen olivat keskeisiä asioita, ja operaation päämääräksi esitettiin Afganistanin vakauttaminen. ISAF-operaation siirtyminen brittijohdosta Naton johtovastuulle nähtiin luontevaksi, koska Naton todettiin muuttuneen ensisijaisesti kriisinhallintaa toteuttavaksi järjestöksi. Myös Suomen osallistumista Nato-johtoiseen kriisinhallintaan pidettiin luonnollisena. Osallistumisen katsottiin lisäksi tukevan kansallisen puolustuksen uskottavuutta ja Puolustusvoimien valmiuksien kehittämistä.⁵³

Syksyllä 2007 eduskunnalle annetun, muun muassa Afganistanin kriisinhallintaa koskevan selonteon täysistuntokeskustelussa tuotiin toistuvasti esille kriisinhallinnan merkitys Suomen turvallisuudelle ja oman puolustuskyvyn kehittämiseksi. Ulkoministerin mukaan kriisinhallinta oli silloin YK:n, EU:n ja Naton ”ydintoimintaa”.⁵⁴ Ulkoasiainvaliokunta totesi sotilaallisen läsnäolon tarkoituksiksi Afganistanin turvallisuustilanteen vakauttamisen ja kannatti ehdotettua Afganistanin armeijan tukemista perusteena sille, että maan hallitus kykenisi ottamaan enemmän vastuuta turvallisuustilanteesta.⁵⁵ Täysistuntokeskustelussa

50 Valtioneuvosto (2001), s. 15.

51 Valtioneuvosto (2002), s. 2–5; Mustasilta ym. (2022), s. 86.

52 Eduskunnan täysistunto 10.1.2002, PTK 161/2001 vp.

53 Valtioneuvosto (2004), s. 26, 58, 65, 92, 98.

54 Eduskunnan täysistunto 13.11.2007, PTK 79/2007 vp.

55 UaVM 11/2007 vp – VNS 2/2007 vp.

vedottiin myös siihen, että kriisinhallintatoiminnalla tuetaan oman puolustuskyvyn kehittämistä. Suomen mukanaololle Afganistanissa kaivattiin enemmän perusteluja, ja joissakin puheenvuoroissa epäiltiin, että Suomea oltiin viemässä lähemmäksi Yhdysvaltojen politiikkaa.⁵⁶ Koko Afganistan-kriisinhallinnan ajan siihen osallistuminen kohtasi eduskunnassa voimakasta kritiikkiä ja vastustusta etenkin poliittisen vasemmiston taholta. Jälkeenpäin voidaan todeta, että kritiikki oli varsin samankaltaista kuin se, jota julkisuudessa on esitetty operaation päättymisen jälkeen.

Joulun alla 2007 eduskunta sai ulko-, puolustus- ja sisäministeriöiltä selvityksen Suomen tuesta Afganistanin vakauttamiselle. Osallistumista perusteltiin jälleen vakauttamisella ja jälleenrakentamisen tukemisella, mutta lisäksi todettiin vakauttamisen olevan osa Suomen kumppanuusyhteistyötä Naton kanssa.⁵⁷ Ulkoasiainvaliokunta arvosteli selvitystä siitä, että Afganistanin sisäisen tilanteen kuvaus ei käsitellyt riittävästi turvallisuustilanteen kehitykseen liittyviä ongelmia. Valiokunta arvosteli myös kansainvälisen yhteisön puutteellista koordinaatiota, joka heikensi toiminnan vaikuttavuutta. Valiokunnan mukaan Suomen kehitysyhteistyön ja humanitaarisen toiminnan tavoitteet olivat selkeämmät kuin kriisinhallinnan tavoitteet. Valiokunta halusi hallitukselta selvän viestin siitä, miksi Suomi osallistui Afganistanin kriisinhallintaan ja mitä sillä tavoiteltiin, sekä toiminnan vaikuttavuuden jatkuvaa arviointia.⁵⁸

Seuraavan vuosikymmenen vaihteen molemmin puolin voitiin melkein puhua kriisinhallintaan liittyvien valtioneuvoston selontekojen ja strategiapaperien ruuhkasta, sillä niitä tehtiin vuosina 2007 (kaksi), 2008, 2009 (kaksi), 2010, 2011 ja 2012 – siis kuuden vuoden aikana kahdeksan kappaletta. Tuona aikana turvallisuustilanne Afganistanissa heikentyi. Maassa pidettiin myös vaaleja, joiden suojaamiseen lähetettiin suomalaisia sotilaita.

Kriisinhallintastrategioiden huippuvuosi oli 2009. Tammikuussa valtioneuvosto antoi eduskunnalle lyhyen selonteon osallistumisesta Afganistanin vaalijärjestelyjen turvaamiseen.⁵⁹ Siinä käsiteltiin varsin niukasti Afganistanin tilanteeseen vaikuttaneita taustatekijöitä, mutta tuki nähtiin tarpeelliseksi osana rauhan saavuttamista poliittisen ratkaisun kautta ja maan vakauttamista. Jälleen kriittinen ulkoasiainvaliokunta peräsi Suomen Afganistan-tavoitteiden selkeää määrittämistä sekä tuleviin selontekoihin myös riskiarvioita.⁶⁰

56 Perheentupa (2017), s. 58–59.

57 UTP 19/2007 vp, s. 1–2.

58 UaVL 1/2008 vp – UTP 19/2007 vp.

59 Valtioneuvosto (2009a).

60 UaVM 3/2009 vp – VNS 8/2008.

Heti edellisen Afganistan-selonteon jälkeen valtioneuvosto julkaisi uuden turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon, jonka eduskuntakäsittely meni päällekkäin Afganistan-selonteon käsittelyn kanssa. Selonteossa linjattiin, että Suomen Nato-rauhankumppanuus-yhteistyössä keskeistä oli osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin ja niissä tarvittavien sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseen. Kriisinhallinta määriteltiin vastuun kantamiseksi ja kansainvälisen yhteistyön muodoksi, ja siinä keskityttäisiin ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden kannalta merkittäviin operaatioihin.⁶¹ Todennäköisesti juuri käsitellyn Afganistan-selonteon vuoksi uuden selonteon eduskuntakäsittely keskittyi muihin asioihin, kuten Nato-kysymyksiin – ei Afganistan-osallistumiseen. Valiokuntakäsittelyssä osa kansanedustajista vastusti selonteon Nato-yhteistyölle myönteisiä sanamuotoja.⁶² Vielä täysistunnossa kyseltiin Suomen tavoitteista, joiden edistämiseksi joukkoja lähetettiin kriisialueille, koska ”kunnollista keskustelua” tavoitteista ei ollut käyty.⁶³

Keväällä 2009 ulkoministeriö laati Suomen Afganistan-toimintaohjelman. Se listasi tavanomaisten tavoitteiden lisäksi ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyviä tavoitteita melko suorapuheisesti. Tavoitteeksi Afganistanissa todettiin toiminta ”kansainvälisen yhteisön vastuullisena jäsenenä”. Osallistumista kuvattiin tärkeäksi osaksi Suomen transatlanttista politiikkaa, ja Afganistanin sotilaallisen vakauttamisen todettiin olevan osa ”Suomen kumppanuusyhteistyötä NATO:n kanssa”.⁶⁴ Kytkeä Suomen Nato-politiikan tavoitteisiin esitettiin avoimemmin kuin missään siihenastisissa valtioneuvoston selonteissa.

Vielä marraskuussa 2009 ulkoministeriö julkaisi Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian. Sen strategiaan linjauksiin sisältyi, että osallistuminen kriisinhallintaan oli osa Suomen turvallisuuden rakentamista. Osallistumispäätöksissä tuli ottaa huomioon konfliktialueiden vakauden edistäminen mutta myös kansallinen turvallisuus ja omat intressit. Näiden intressien merkitystä osallistumisen päätöksenteossa ei avattu tarkemmin. Strategian mukaan Suomi osallistui kansainväliseen kriisinhallintaan edistääkseen rauhaa ja turvallisuutta, kehitystä ja ihmisoikeuksien kunnioittamista ja se tuli kohdentaa sellaisiin operaatioihin, joissa Suomen panoksella voitiin saavuttaa vaikuttavuutta. Strategian mukaan osallistuminen Nato-johtosiin kriisinhallintaoperaatioihin oli keskeinen osa Nato-rauhankumppanuutta. Afganistanissa tavoitteina olivat maan vakauttaminen ja sen turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn vahvistaminen.⁶⁵

61 Valtioneuvosto (2009b), s. 95–96, 98.

62 PuVL 4/2009 vp – VNS 1/2009 vp; UaVM 5/2009 vp – VNS 1/2009 vp.

63 Eduskunnan täysistunto 16.6.2009, PTK 69/2009 vp.

64 Ulkoasiainministeriö (2009a), s. 12–13.

65 Ulkoasiainministeriö (2009b), s. 6, 16, 17, 31.

Kiivas tahti politiikkadokumenttien tuottamisessa jatkui helmikuussa 2010, kun valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon Suomen ISAF-osallistumisen tilapäisestä vahventamisesta. Perusteissa todettiin aiemminkin esitetty vastuun kantamisen argumentti.⁶⁶ Eduskunnan lähetekeskustelussa nousi kiistaa, oliko Suomi Afganistanissa ”nöyristelläkseen Yhdysvaltoja ja Natoa”.⁶⁷ Osa kansanedustajista vastusti puolustusvaliokunnassa lisäjoukkojen lähettämistä ”Afganistanin sisällissotaan”.⁶⁸ Ulkoasiainvaliokunta vaati valtioneuvoston Afganistan-selontekoihin arviota kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön vaikuttavuudesta.⁶⁹

Joulukuussa 2011 valtioneuvosto antoi eduskunnalle jälleen Afganistan-selonteon. Tavoitteeksi todettiin demokraattisesti johdettu Afganistan, jossa kansallinen sovintoprosessi mahdollistaisi yhteiskunnan kehittymisen ja joka kykenisi lopulta itse huolehtimaan vakaudestaan ja hyvinvoinnistaan.⁷⁰ Lähetekeskustelussa opposition taholla syytettiin hallitusta Suomen päätösten sitomisesta Nato-kumppanien päätöksiin osoituksena hallituksen ”Nato-yhteensopivasta linjasta”.⁷¹

Puolustusvaliokunnassa eräät edustajat esittivät, että suomalaisten joukkojen vahvennuksia oli toteutettu vain Yhdysvaltojen ja Naton toiveiden mukaisesti. Todisteeksi viitattiin Limnellin ja Salonius-Pasternakin selvitykseen, jossa Afganistan-osallistuminen kytkettiin Nato-kumppanuusyhteistyöhön.⁷² Jälleen kerran ulkoasiainvaliokunta vaati kriisinhallintaselontekoihin arviointia toiminnan vaikuttavuudesta ja riskeistä.⁷³ Lopulta koko eduskunta vaati valtioneuvostoa laatimaan kriisinhallintaselonteot kokonaisvaltaisesti ja sisällyttämään niihin kaikki osa-alueet, kuten diplomatian, kehityksen, rauhanvälityksen, siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan, sekä toiminnan vaikuttavuusarvion.⁷⁴ Selonteon täysistuntokäsittelyssä ulkoministeri perusteli Afganistan-osallistumista solidarisuudella, rauhan ja vakauden tukemisella, demokratian, ihmisoikeuksien kunnioituksen ja naisten aseman vahvistamisella sekä kriisinhallintaoperaatioista saatavan kokemuksen

66 Valtioneuvosto (2010), s. 1.

67 Eduskunnan täysistunto 18.2.2010, PTK 10/2010 vp.

68 PuVL 1/2010 vp – VNS 1/2010 vp; UaVM 3/2010 vp – VNS 1/2010 vp.

69 UaVM 3/2010 vp – VNS 1/2010 vp.

70 Valtioneuvosto (2011), s. 4–5, 10.

71 Eduskunnan täysistunto 12.12.2011, PTK 84/2011 vp.

72 PuVL 2/2012 vp – VNS 2/2011 vp.

73 UaVM 1/2012 vp – VNS 2/2011 vp.

74 Eduskunnan kirjelmä valtioneuvostolle 30.3.2012, EK 4/2012 vp.

hyödyntämisellä omassa puolustuksessa. Eräissä puheenvuoroissa perättiin Afganistan-operaation poliittisia perusteita: ”Kun Nato-yhteys ja poliittinen peruste on näinkin selvä, niin sitä on aivan turha yrittää naamioida tällaisen yleishumanismin kaapuun.”⁷⁵

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa joulukuussa 2012 linjattiin, että osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään ulko- ja turvallisuuspoliittisista lähtökohdista ja alueen ja operaation tarpeiden mukaisesti. Kriisinhallinnan ja suorituskyky-yhteistyön todettiin olevan Suomen Nato-kumppanuuden ytimessä.⁷⁶ Lähetekeskustelussa sekä pääministeri että ulkoministeri pitivät kansainväliseen kriisinhallintaan osallistumista keskeisenä osana Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Osallistumista Afganistan-kriisinhallintaan ei nostettu esille.⁷⁷ Ulkoasiainvaliokunta edellytti, että kriisinhallintaoperaatioiden osallistumispäätökset tulee tehdä kansallisesti ja vaikuttavuuden tulee olla pääkriteerinä.⁷⁸

Valtiontalouden tarkastusviraston sotilaalliseen kriisinhallintaan kohdistaman tuloksellisuustarkastuksen kertomuksessa vuonna 2013 vertailtiin viittä sotilaallisen kriisinhallinnan operaatiota ja niille esitettyjä tavoitteita kuuden kriteerin valossa.⁷⁹ Operaatioista Atalanta ja UNIFIL olivat tarkastuskertomuksen mukaan parhaiten perusteltuja, Tšad ja Mali heikoimmin – ja ISAF sijoittui niiden väliin.

ISAF-operaation päättyminen vuoden 2014 lopulla ja turvallisuusvastuun siirtyminen Afganistanin viranomaisille vuoden 2015 alussa oli vedenjakaja myös Suomen kriisinhallinnassa. Poliittinen päätös osallistumisesta Naton uuteen Resolute Support Mission -tukioperaatioon (RSM) piti, joten eduskunta sai tästä selonteon. Sen tavoitteiden asettamisessa painottuivat ihmisoikeudet, naisten ja lasten aseman parantaminen, hyvä hallinto, korruption vastainen työ ja kehitysyhteistyö – toisin sanoen tutut tehtävät, jotka edellyttivät siviilikriisinhallintaa. Suomen RSM-osallistuminen tarkoitti koulutus- ja neuvonantotoimintaa Afganistanin asevoimille ja sen tukitoimia, mutta tavoitteena oli edelleenkin saada hyötyä myös kansallisen puolustuksen kehittämiseksi.⁸⁰ Lähetekeskustelussa osa oppositiosta jatkoi hallituksen arvostelua osallistumisesta operaatioon: hallitus ”näyttää haluavan olla mukana heiluttamassa siniristilippua merkinä USA:n uskollisen liittolaisen mukanaolosta”. Puolustusministerin mukaan osallistumisen syinä olivat solidaarisuus ja halu

75 Eduskunnan täysistunto 29.3.2012, PTK 31/2012 vp.

76 Valtioneuvosto (2012), s. 79.

77 Eduskunnan täysistunto 6.2.2013, PTK 3/2013 vp.

78 UaVM 1/2013 vp – VNS 6/2012 vp.

79 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013). Vertailut operaatiot olivat Tšad (EU, YK), Atalanta (EU), ISAF (Nato), UNIFIL (YK) ja Mali (EU).

80 Valtioneuvosto (2014b), s. 17, 24; Mustasilta ym. (2022), s. 87.

edistää rauhaa.⁸¹ Puolustusvaliokunta totesi kuitenkin, että Suomen kriisinhallintakonsepti oli mahdollistanut yhteistyön syventämisen ”Suomen kannalta tärkeiden maiden kanssa (USA, Pohjoismaat, Saksa)”.⁸² Näin yhteistyö kumppanimaiden kanssa noteerattiin selvästi yhdeksi Afganistan-osallistumisen perusteeksi.

Kesällä 2016 julkaistu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko oli aiempia suppeampi, koska se ei sisältänyt puolustuspolitiikkaa. Kriisinhallintaan osallistuminen kuvattiin ulko- ja turvallisuuspoliittiseksi vaikuttamiseksi ja kansainvälisen yhteistyön muodoksi. Sotilaallisen kriisinhallinnan avulla arvioitiin samalla kehitettävän Puolustusvoimien omia suorituskykyjä ja valmiuksia.⁸³

Valtioneuvoston puolustuselonteossa vuonna 2017 sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteeksi ilmoitettiin kansallisen puolustuskyvyn kehittäminen ja osallistumisen ehdoksi todettiin vaikuttavuus ja kansallisten tavoitteiden täyttäminen.⁸⁴ Määrittely oli samanlainen kuin edellisen vuoden turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa. Puolustusvoimien tehtävistä puolustuselonteossa keskityttiin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen jättäen esimerkiksi kriisinhallinta vähemmälle huomiolle, mistä eduskunnan puolustusvaliokunta ja ulkoasiainvaliokunta antoivat moitteita.⁸⁵ Puolustusvaliokunta linjasi, että osallistuminen kansainväliseen koulutus- ja harjoitustoimintaan ja kriisinhallintaan oli hyödyllistä sekä puolustuskyvyn vahvistamiseksi että kansainvälisen yhteistyön kannalta.⁸⁶

Kesällä 2018 valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon kriisinhallinnasta Afganistanissa ja osallistumisen pienestä vahvistamisesta. Tavoitteeksi todettiin Afganistanin toimintakyvyn vahvistaminen vastaamaan omasta hyvinvoinnistaan ja turvallisuudestaan – siis jo vakiintunut linjaus. Operaation todettiin myös edistävän YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) tavoitteita. Lisäksi mainittiin, että RSM-osallistuminen edisti yhteistyötä kumppanimaiden, kuten Yhdysvaltojen ja Saksan, kanssa ja että osallistumisen vahvistaminen vastaisi Suomen asemaa Naton edistyneenä kumppanina.⁸⁷ Kumppanuussuhteisiin liittyvä tavoite tuotiin siis tässäkin yhteydessä avoimesti esille. Ulkoasiainvaliokunnassa osa opposition edustajista piti

81 Eduskunnan täysistunto 16.11.2014, PTK 119/2014 vp.

82 PuVL 12/2014 vp – VNS 8/2014 vp.

83 Valtioneuvosto (2016), s. 29. Erillinen puolustuselonteko julkaistiin seuraavana vuonna eli vuonna 2017.

84 Valtioneuvosto (2017b), s. 16.

85 PuVM 4/2017 vp – VNS 3/2017 vp; UaVL 6/2017 vp – VNS 3/2017 vp.

86 PuVM 4/2017 vp – VNS 3/2017 vp.

87 Valtioneuvosto (2018), s. 2, 7, 15.

RSM-osallistumisvahvuuden nostamista ”lähinnä Yhdysvaltain ja Naton miellyttämisenä”.⁸⁸ Puolustusvaliokunnan mukaan RSM-operaatiosta ei kuitenkaan ollut saatavissa mitään uusia sotilaallisia hyötyjä Puolustusvoimille, vaan aiemmilta vuosilta saadut kokemukset ja opit oli jo hyödynnetty.⁸⁹ Tätä aiemmin säännönmukaisesti esitettyä puolustuspoliittista tavoitetta ei siis enää pidetty relevanttina. Ulkopoliittisen instituutin tutkimuksen mukaan Afganistanin kriisinhallinnasta oman maan puolustukselle saatavien oppien arvo osallistumisen perusteena laski jo 2010-luvun puolivälissä.⁹⁰

Valtioneuvoston seuraava turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko julkaistiin syksyllä 2020. Siinä kriisinhallinnalle yleisesti esitettiin monia perusteita, useimmat jo moneen kertaan aiemmin esitettyjä. Sotilaallisella ja siviilikriisinhallinnalla todettiin edistetyn rauhaa ja vakautta sekä demokratian, hyvän hallinnon, oikeusvaltiokehityksen ja ihmisoikeuksien toteutumista. Osallistumisen Naton harjoituksiin ja kriisinhallintaan todettiin kehittävän omia suorituskykyjä ja yhteistoimintakykyä kumppaneiden kanssa. Lisäksi mainittiin osallistumisen edistävän Suomen tavoitetta kansainvälisen turvallisuuden ja vakauden lisäämiseksi. Myös vastuun kantaminen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä sekä demokratian, hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen tuotiin esille kriisinhallinnan yhteydessä.⁹¹

Keväällä 2021 osallistumisen periaatteita linjasi kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea. Kriisinhallinta mainittiin yhdeksi Naton keskeisistä tehtävistä. Lisäksi komitea vahvisti jo aiemmin monessa yhteydessä todetun asian: osallistuminen Naton kriisinhallintaan on tärkeä osa Suomen Nato-kumppanuuspolitiikkaa ja tukee Suomen asemaa edistyneenä kumppanimaana.⁹²

Tuorein valtioneuvoston puolustusselonteko julkaistiin syyskuussa 2021 eli pian Afganistan-operaation päättymisen jälkeen. Siinä toistettiin jo monesti aiemmin esille nostettu peruste Naton sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumiselle: ”Osallistuminen Naton vaativiin harjoituksiin ja kriisinhallintaan kehittää Suomen omia suorituskykyjä ja yhteistoimintakykyä kumppaneiden kanssa.” Lisäksi todettiin jälleen kerran, että osallistumalla vaikutetaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen.⁹³ Tavoitteita ei siinä yhteydessä kuitenkaan avattu. Eduskunnassa puolustusvaliokunta

88 UaVM 7/2018 vp – VNS 3/2018 vp.

89 PuVL 9/2018 vp – VNS 3/2018 vp.

90 Mustasilta ym. (2022), s. 111, 113, 120.

91 Valtioneuvosto (2020), s. 14, 29, 45.

92 Valtioneuvosto (2021a), s. 22.

93 Valtioneuvosto (2021c), s. 40, 44.

painotti jälleen sitä, että tulevia operaatioita käynnistettäessä tavoitteen asettelu tulee olla alusta lähtien selvää: mitä operaatio-osallistumisella tavoitellaan niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.⁹⁴ Afganistan-kriisinhallintaosallistumiseen ei selonteossa otettu kantaa.

Selontekojen eduskuntakäsittelyssä nousi toistuvasti esille epävarmuus kriisinhallinnan vaikuttavuudesta sekä tyytymättömyys tavoitteiden epämääräisyyteen tai puuttumiseen. Selonteossa korostui Yhdysvaltojen rooli Suomen tärkeimpänä kumppanimaana.

2.1.2 Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisia tavoitteita tutkimusten valossa

Limnell ja Salenius-Pasternak olivat ensimmäisiä, jotka kyseenalaistivat Afganistanin ISAF-osallistumisen perusteita. Heidän mukaansa Suomi olisi voinut 2000-luvun alussa suunnata kriisinhallintatoimiaan muuallekin kuin Afganistaniin, sillä tarjolla oli vaihtoehtoja, jotka täyttivät lakisääteiset perusedellytykset, esimerkiksi Darfur. He myös havaitsivat, että ISAF-osallistumiselle oli vain yksi poliittinen perustelu, joka liittyi nimenomaan Afganistaniin – nimittäin halu asemoitua läntiseen viiteryhmään. He totesivat, että tiiviimpää yhteistyötä Yhdysvaltojen ja Naton kanssa toivovat kannattivat nimenomaan Afganistania kriisinhallinnan kohdemaaksi. Koska Suomi pyrki parantamaan yhteistyötä läntisten järjestöjen kanssa, oli välttämätöntä osallistua operaatioon, jota suuri osa länsimaista piti tärkeänä. Olisi ollut vaikea perustella pois jäämistä operaatiosta, jossa muut läntiset demokratiat olivat mukana. Kirjoittajat eivät kritisoineet poliittisia tavoitteita, mutta he kaipasivat niiden kertomista avoimesti. He itse tuntuivat pitäneen tärkeimpänä perusteena ISAF-osallistumiselle Puolustusvoimien saamaa kokemusta ja oppia sotilaallisesta yhteistoiminnasta.⁹⁵

Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta tutkinut Hyvönen selvitti keväällä 2012 suppeahkon haastatteluaineistonsa avulla Afganistanin vakauttamiseen ja jälleenrakennukseen osallistumisen hyötyjä. Hänen mukaansa Suomi pystyi osoittamaan kansainvälistä vastuuta ja solidaarisuutta sekä lisäämään keskeisten kumppanimaiden luottamusta. Suomi sai myös merkittävän kanavan kumppanuussuhteiden hoitamiseen muihin Pohjoismaihin, EU:hun ja Nato-maihin, erityisesti Yhdysvaltoihin. Lisäksi toiminta kehitti Puolustusvoimien sodanajan suorituskykyä mahdollistamalla joukkojen harjoittelun sekä kokemusten ja havaintojen keräämisen joukkojen ja kaluston käytöstä vaativissa olosuhteissa.⁹⁶

94 PuVM 4/2021 vp – VNS 8/2021 vp.

95 Limnell & Salenius-Pasternak (2009), s. 2, 4–6, 10–11.

96 Hyvönen (2012), s. 26.

Afganistanin sotilaallista kriisinhallintaa tutkinut Rätty on arvioinut, että Nato-johtoiseen kriisinhallintaan osallistumista pidettiin tärkeänä, koska omia kriisinhallintakykyjä voitiin kehittää vain vaativissa operaatioissa ja ainoastaan Natolla oli kykyä sellaisten toteuttamiseen.⁹⁷

Suomen kriisinhallinnan kansallisia päämääriä tutkineen Hassin mukaan niitä ei ollut määriteltävä selvästi. Niinpä hän päätteli julkaistujen strategia-asiakirjojen perusteella, että Suomella oli kolme keskeistä tavoitetta: 1) kansainvälisen vastuun kantaminen, 2) Suomen turvallisuuden rakentaminen sekä 3) ulko- ja turvallisuuspoliittisten pyrkimysten edistäminen. Hassin tulkin mukaan Suomi osallistui Afganistan-operaatioon, koska se oli YK:lle, Natolle ja Yhdysvalloille tärkeä ja muutkin EU-maat osallistuivat siihen. Hän arvioi, että Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia pyrkimyksiä edistettiin kriisinhallinnan keinoin.⁹⁸

Myös Suomen kylmän sodan jälkeistä puolustuspolitiikkaa tutkinut Pesu kytki kansainväliseen ISAF-operaatioon osallistumisen Suomen Nato-suhteen ylläpitoon. Hänen mukaansa osallistumisen katsottiin tukevan tavoitetta yhteistoimintakyvyn luomisesta Naton kanssa, ja lisäksi Suomi pääsi kumppanimaana Naton päätöksentekopöytiin Afganistania koskeissa asioissa.⁹⁹

Ulkopoliittisen instituutin Afganistan-raportin mukaan Suomen Afganistan-kriisinhallintaan osallistumisen kaikkia tavoitteita ei kerrottu avoimesti, vaan niitä jopa peiteltiin. Raportin mukaan julkisuuteen tuotiin lähinnä yleishumaaneja tavoitteita, jotka liittyivät vakauttamiseen, jälleenrakennukseen, ihmisoikeuksiin, afganistanilaisten auttamiseen yms. seikkoihin.¹⁰⁰

Ulkopoliittisen instituutin raportin mukaan Suomen kansainväliset kumppanuustavoitteet ennen kaikkea Yhdysvaltojen suuntaan olivat ensisijainen peruste Suomen osallistumiselle Afganistan-kriisinhallintaoperaatioihin koko tarkastelukauden ajan. Johtopäätös oli, että Suomen päätöksentekoa motivoivat ensisijaisesti kansainvälisen operaation ja kumppanuuden tarpeet ja sitoumukset, ei Afganistanin tilanteen kehitys.¹⁰¹ Raportin mukaan myös siviilikriisinhallinnan puolella kansainväliset kumppanuustavoitteet olivat ainakin mukana olleille suomalaisille keskeinen osallistumisen peruste.¹⁰²

97 Rätty (2013), s. 84–85.

98 Hassi (2014), s. 13, 21, 28.

99 Pesu (2017), s. 66.

100 Mustasilta ym. (2022), s. 14–15; ks. myös Karjalainen & Mustasilta (2023).

101 Mustasilta ym. (2022), s. 91–94, 97–98.

102 Ibid, s. 133–134.

2.1.3 Sisäisen turvallisuuden tavoitteita

Valtioneuvoston selonteossa tammikuussa 2002 yhtenä perusteena ISAF-operaatioon osallistumiselle tuotiin esille halu varmistaa, ettei Afganistania enää tulevaisuudessa kyettäisi käyttämään kansainvälisen terrorismin valmisteluun.¹⁰³ Tämä Suomen sisäiseen turvallisuuteen liittyvä näkökohta oli kuitenkin sivuosassa verrattuna Afganistanin vakauttamiseen ja humanitaarisiin tavoitteisiin. Terrorismin uhkaa ja sen torjumista ei esitetty Suomessa niin keskeisenä ISAF-osallistumisen perusteena kuin Yhdysvalloissa ja joissakin muissa maissa.¹⁰⁴ Selonteon valiokunta- ja täysistuntokäsittelyssä nousi esille huoli siitä, että niin sanottuun failed state-tilaan joutunut valtio muodostaisi otollisen kasvualustan muun muassa terrorismin synnylle.¹⁰⁵ Myös täysistunnon puheenvuoroissa viitattiin siihen, että oli syytä olla mukana rintamassa, joka pyrki pysäyttämään kansainvälisen terrorismin sekä torjumaan huumekauppaa, jonka vaikutukset ylsivät Suomeen saakka.¹⁰⁶

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa syksyllä 2004 terrorismia käsiteltiin paljon. Sitä ei kuitenkaan suoranaisesti esitetty perusteeksi Afganistan-kriisinhallinnalle. Afganistanin todettiin olevan terrorismin tukeutumisalueita, mutta Suomeen kohdistuva terroriuhka arvioitiin vähäiseksi.¹⁰⁷ Ulkopoliittisen instituutin raportin mukaan kansainvälisen terrorismin torjunnan merkitys kuitenkin korostui Suomen toiminnan lähtökohtana Afganistan-kriisinhallinnan ensimmäisen vuosikymmenen aikana.¹⁰⁸

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle syksyllä 2007 oli suorasukaisempi: sen mukaan kansainvälinen yhteisö kävi Afganistanissa terrorismin vastaista taistelua YK:n mandaatilla.¹⁰⁹ Yhteiskunnan rakentaminen ja demokraattisten instituutioiden kehittäminen näyttivät siinä vaiheessa jäävän sivuosaan. Tästä saatiin myös perusteita laajentaa Suomen osallistumista Afganistanin turvallisuusviranomaisten koulutus- ja materiaalitukeen.

Afganistanin huumetuotannon ja huumeviennin rajoittaminen mainittiin loppuvuonna 2007 Suomen Afganistan-osallistumisen yhdeksi tavoitteeksi ulko-, puolustus- ja sisäministeriöiden selvityksessä eduskunnalle Suomen tuesta Afganistanin vakauttamiselle.¹¹⁰ Tavoitteella oli selvä liittymäpinta Suomen sisäisen turvallisuuden intresseihin. Samoin

103 Valtioneuvosto (2002), s. 2.

104 Limnell & Salenius-Pasternak (2009), s. 10–11.

105 UaVM 19/2001 vp.

106 Eduskunnan täysistunto 10.1.2002, PTK 159/2001 vp.

107 Valtioneuvosto (2004), s. 21–22.

108 Mustasilta ym. (2022), s. 100.

109 Valtioneuvosto (2007), s. 4.

110 UTP 19/2007 vp, s. 1.

ulkoministeriön laatimassa Suomen Afganistan-toimintaohjelmassa huhtikuussa 2009 mainittiin huumetuotannon vastainen toiminta tavoitteena, jolla pyrittiin vähentämään huumausaineiden aiheuttamia haittoja Suomessa ja Euroopassa.¹¹¹

Valtioneuvoston Afganistan-selonteon eduskuntakäsittelyssä helmikuussa 2010 puolustusministeri perusteli Suomen mukanaoloa Afganistanissa ihmisoikeuksien lisäksi terrorismin ja huumetuotannon hillitsemisellä. Myös ulkoministeri mainitsi huumerikollisuuden kitkemisen yhtenä perusteena kriisinhallinnalle Afganistanissa. Suuren salin puheenvuoroissa varoitettiin, että Taliban-hallinnon valtaan paluun seurauksena terrorismi lisääntyisi, että kansainvälisellä yhteisöllä ei ollut varaa epäonnistua Afganistanissa ja että kysymys oli myös suomalaisten turvallisuudesta. Talibanien paluun valtaan myös ennakoitiin lisäävän pakolaisvirtoja.¹¹² Afganistanin historia huumetuotannon keskuksena nousi jälleen esille joulukuussa 2011 eduskunnalle annetun valtioneuvoston Afganistan-selonteon lähetekeskustelussa.¹¹³ Huumeiden ja kansainvälisen rikollisuuden torjunta toistettiin jo aiemmin kerrottujen osallistumistavoitteiden joukossa valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle vuonna 2014 Afganistanin tilanteesta ja tuesta Afganistanille sekä osallistumisesta RSM-sotilaskriisinhallintaoperaatioon.¹¹⁴

Syksyllä 2014 valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon, joka käsitteli Suomen osallistumista ISAF-operaation jälkeiseen RSM-tukioperaatioon. Siinä kerrattiin Suomen tavoitteita toiminnalleen Afganistanissa, ja pitkä luettelo päättyi huumeiden ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan.¹¹⁵ Ulkoasiainvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että osallistumisessa oli kyse myös kansainvälisestä turvallisuudesta ”liittyen erityisesti terrorismin ja huumeiden vastaiseen yhteistyöhön”.¹¹⁶

Ulkopoliittisen instituutin raportin mukaan Afganistanista lähtöisin olleet turvallisuusuhat eli terrorismi ja huumausaineet eivät kohdistuneet erityisesti Suomeen mutta vaikuttivat Suomeen. Myös Afganistanista tulleiden turvapaikanhakijoiden määrät olivat ennen vuotta 2015 pienempiä kuin Irakista ja Somaliasta tulleiden.¹¹⁷ Loppuvuonna 2015 tilanne

111 Ulkoasiainministeriö (2009a), s. 13.

112 Eduskunnan täysistunto 12.2.2010, PTK 10/2010 vp.

113 Eduskunnan täysistunto 12.12.2011, PTK 84/2011 vp.

114 Valtioneuvosto (2014b), s. 3.

115 Ibid, s. 3.

116 UaVM 18/2014 vp – VNS 8/2014 vp.

117 Mustasilta ym. (2022), s. 86.

muuttui dramaattisesti, kun Suomeen tuli lyhyessä ajassa yli 5 000 afganistanilaista turvapaikanhakijaa.¹¹⁸ Siitä lähtien maahantulokysymykset mainittiin säännöllisesti Afganistan-kriisinhallinnan perusteluissa.

Ulkoministeriön Afganistan-selvityksen mukaan Suomi pyrki vuonna 2015 turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa tehostamaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden tai rikoksiin syyllistyneiden turvapaikanhakijoiden palautuksia muun muassa Afganistaniin. Myös EU asetti muuttoliikkeen hallintaan liittyvät kysymykset omaksi prioriteetikseen Afganistanissa.¹¹⁹

Vuoden 2020 turvallisuus- ja ulkopoliittisessa selonteossa valtioneuvosto totesi kriisinhallinnan olevan yksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineistä, joilla voidaan vaikuttaa muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Kriisinhallintaan osallistumisen kerrottiin myös parantavan suomalaisten turvallisuutta.¹²⁰

Valtioneuvoston toukokuussa 2021 julkaisema sisäisen turvallisuuden selonteko keskittyy pääasiassa kotoperäisiin sisäisen turvallisuuden uhkatekijöihin. Lisäksi siinä käsiteltiin ulkoa päin tulevia mahdollisia sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavia uhkia tai häiriöitä, kuten laajamittaista, hallitsematonta maahantuloa ja terrorismia, joka on uhka myös kansalliselle turvallisuudelle.¹²¹ Kriisinhallinta kytkettiin sisäisen turvallisuuden ”ulkoisten ulottuvuuksien” ennakointiin: ”Kriisinhallinnalla voidaan toimia mm. terrorismia vastaan tai vaikuttaa muuttoliikkeen taustalla vaikuttaviin syihin.”¹²² Kysymys oli ennen kaikkea siviilikriisinhallinnasta, jolla pyrittiin paikallisen avustus- ja tukitoiminnan ohella ehkäisemään sellaisia ilmiöitä, joilla voisi olla kielteisiä vaikutuksia Suomen sisäiseen turvallisuuteen. Selonteon valiokuntakäsittelyssä hallintovaliokunta totesi selväsanaisesti siviilikriisinhallinnan ja sisäistä turvallisuutta uhkaavien ulkoisten tekijöiden yhteyden: ”Siviilikriisinhallintaoperaatioissa työskennellään juurisyihin vaikuttamiseksi laittoman maahantulon, ihmisalukuljetuksen, rajat ylittävän huume- ja asekaupan sekä terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin estämiseksi lähtö- ja kauttakulkumaissa.”¹²³

118 Maahanmuuttovirasto (2016).

119 Ulkoministeriö (2022b), s. 11.

120 Valtioneuvosto (2020), s. 43, 46.

121 Valtioneuvosto (2021b), s. 34.

122 Ibid, s. 44.

123 HaVM 19/2021 vp – VNS 4/2021 vp.

2.2 Tavoitteiden saavuttaminen

Suomi toimi kahdessa eri komentorakenteessa. Suomen sotilaallinen kriisinhallinta oli operaatioissa Naton komentorakenteiden osana ilman omaa vastuualuetta ja siviilikriisinhallinta vastaavasti osana EU-johdoista operaatiota. Sotilasosastot ja siviilikriisinhallintahenkilöstö eivät kumpikaan muodostaneet pääsääntöisesti sellaisia operatiivisia kokonaisuuksia, joille olisi voitu määrittää kansallisia vaikuttamistavoitteita.

Ruohomäki ja Hakanen ovat analysoineet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin problematiikkaa Policy Brief -julkaisussa, joka on laadittu tämän tutkimushankkeen yhteydessä. Siinä todettiin muun muassa, että kriisinhallintaoperaatioista tehdyissä ulko- ja puolustusministeriöiden jälkikäteisarvioissa ei ole yleensä arvioitu vaikuttavuutta, vaan tavoitteiden saavuttamista – ja sitäkin usein vain toteamalla, että tavoitteet saavutettiin. Tavoitteet oli asetettu niin yleiselle tasolle, että varsinainen vaikuttavuuden arviointi oli mahdotonta.¹²⁴

Hario on kiteyttänyt vaikuttavuusongelmaa pohtineiden komiteoiden, työryhmien ja selvitysten yhteisen havainnon niin, että kysymys on 1) kriisinhallinnan tavoitteiden asetannan ylimalkaisuudesta, 2) Suomen ongelmallisesta vaikuttavuuden tulkinnasta sekä 3) vaikuttavuuden raportoinnin puutteellisuudesta.¹²⁵ Myös tässä tutkimuksessa käytetyissä lähteissä vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on jäänyt ylimalkaiseksi.

Kokonaisvaltaisuuden aikaansaaminen edellyttää hyvin toimivaa koordinaatiota myös kansallisella tasolla. Kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa (2009) esitetty kriisinhallinnan strateginen koordinaatioryhmä¹²⁶ perustettiin vuonna 2010 ulkoministeriön puheenjohtajalla tarkoituksena koordinoita kansallisia toimia koko ”konfliktisyklin” kattavasti. Ryhmällä ei kuitenkaan ollut päätösvaltaa eikä roolia toimeenpanossa.¹²⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen (2013, 2015) perusteella ryhmän toiminta ei täysin vastannut odotuksia.¹²⁸ Sektoroitunut siiloissa toimiminen jatkui.

124 Ruohomäki & Hakanen (2022), s. 10–11.

125 Hario (2023).

126 Ulkoasiainministeriö (2009b), s. 47.

127 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013), s. 90.

128 Ibid, s. 79, 105; Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015), s. 6.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan ulko- ja puolustusministeriöiden vuosien 2011 ja 2012 tilinpäätös- ja toimenpidekertomuksissa ei arvioitu kriisinhallinnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista tai kriisinhallinnan yleistä onnistumista.¹²⁹ Hallinnonalat arvioivat kriisinhallintaosallistumisensa tuloksellisuutta ja vaikutuksia eri tavoin. Myös vaikuttavuuden arviointi kaipaakaan kokonaisvaltaista otetta ja selkeää omistajuutta.

Valtioneuvoston selonteoissa ja niiden perusteellisissa eduskuntakäsittelyissä olivat paljon esillä hyvän hallinnon, oikeusvaltioperiaatteiden, ihmisoikeuksien ja demokratian edistäminen sekä alueen vakauttaminen ja jälleenrakentaminen. Ei ole epäilystä siitä, että ne olivat Suomen päättäjille aidosti tärkeitä tavoitteita. Niiden rinnalla oli muita ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisia tavoitteita, kuten Puolustusvoimien sotilaallisten valmiuksien ja kykyjen kehittäminen sekä suhteiden edistäminen tärkeisiin läntisiin kumppanimaihin ja Natoon. Kumppanuus- ja Nato-suhteisiin liittyviä poliittisia tavoitteita tuotiin esille selonteoissa ja muissa politiikkalinjauksissa sekä eduskuntakäsittelyissä vaihtelevin sanamuodoin. Näitä tavoitteita ei esitetty ensisijaisina ja niiden muotoilut olivat epämääräisiä ja yleisluontoisia, joten ne jäivät jossakin määrin katveeseen. Eduskunnan valiokunnat antoivat toistuvasti kritiikkiä hallitukselle Afganistan-kriisinhallinnan tavoitteiden epämääräisyydestä.

Osallistuminen kriisinhallintaan Afganistanissa oli Suomen kaikkien aikojen vaativin kriisinhallintatehtävä. Ulkoministeriön selvityksessä muistutettiin, että Afganistan-kriisinhallinta tapahtui vaikeissa olosuhteissa ja jo lähtötilanne oli ainutlaatuisen haastava. Kansainvälisen yhteisön tavoite oli erittäin kunnianhimoinen: toimivan ja vakaan Afganistanin valtion rakentaminen. Valtiolliset rakenteet ja toiminnot piti luoda lähes tyhjästä.¹³⁰ Suomi oli Afganistanin kriisinhallinnassa kaikilla mittareilla mitattuna erittäin pieni tekijä, joten Suomessa tuskin voitiin edes odottaa merkittäviä vaikutuksia – vaikuttavuudesta puhumattakaan. Todennäköisesti Suomessa tehtiin Afganistanin kriisinhallintaa suunniteltaessa se, mikä voitiin, ja toimittiin niiden tietojen perusteella, jotka olivat käytettävissä. Päätöksentekotilanteiden kontekstit olivat eri suunnista vaikuttaneiden tekijöiden kohteina, ja kansallisten tavoitteiden tärkeysjärjestys on voinut vaihdella tilannekohtaisesti.

Hyvösen tutkimuksessa kriisinhallinnan vaikuttavuudesta (2012) tuli esille, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden määrittämisen merkittävin haaste Afganistanissa oli se, ettei ollut asetettu selkeitä Suomeen liittyviä tavoitteita eikä tavoitteiden toteutumisen arviointiin ollut määritetty mittareita. Hän myös huomautti oikeutetusti, että suomalaisten

129 Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013), s. 37.

130 Ulkoministeriö (2022b), s. 42.

panostuksen mahdollista vaikuttavuutta ei voitu erottaa muiden toimijoiden aikaansaannoksista. Suomen osoittamat henkilöstöresurssit olivat hajaantuneet eri organisaatioiden alaisuuteen, ja kehitysyhteistyön määrärahat kanavoitiin useiden avustusohjelmien kautta.¹³¹

Samoihin ongelmiin kiinnitti huomiota myös kriisinhallinnan parlamentaarinen komitea vuonna 2021. Komitean mietinnön mukaan vaikuttavuuden arviointi oli vaikeata silloin, kun selkeitä, kirjattuja tavoitteita ei ollut. Lisäksi yksittäisen joukon tai asiantuntijan vaikuttamismahdollisuuksien arviointi oli vaikeaa, koska toiminta tapahtui osana suurempaa organisaatiota.¹³²

Vuonna 2014 eduskunnalle annetusta valtioneuvoston selonteosta kävi ilmi, että Suomi oli kyennyt edistämään Naton operaatioajattelussa ihmisoikeuksien, naisten aseman ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan merkitystä.¹³³ Ulkoministeriön Afganistan-selvityksen (2022) mukaan Suomi pystyi vaikuttamaan EU:n Afganistan-politiikkaan tukemalla rauhanprosessia, demokratiakehitystä, alueellista yhteistyötä ja muuttoliikkeiden hallintaa.¹³⁴ Nämä kuvaukset ovat hyviä esimerkkejä kriisinhallinnan tavoitteiden toteutumisen arvioinnista viranomaisdokumenteissa. Ihmisoikeuksien parantamisessa pitkäkestoinen kansainvälinen läsnäolo toi epäilemättä edistystä, mutta vaikutus jäi väliaikaiseksi ja vaikuttavuus vähäiseksi.

Ulkopoliittisen instituutin raportin mukaan kehitysyhteistyön tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi on hyvin vaikeaa, koska luotettavia mittareita ei ollut ja kestävää edistymistä oli vaikea havaita.¹³⁵ Joissakin asioissa, esimerkiksi koulutuksessa, saatiin aikaan muutosta, mutta sen kestävyys on kokonaan eri asia.

Ulkoministeriön selvityksen mukaan ISAF-operaatiolla onnistuttiin aluksi parantamaan turvallisuustilannetta, mutta se alkoi heikentyä vuoden 2007 jälkeen. Arvion mukaan suomalaisten joukkojen mahdollisuudet vaikuttaa turvallisuustilanteeseen olivat vähäiset, etenkin kun niiden toiminta painottui alkuvaiheessa avustusluontoiseen toimintaan ja myöhemmin paikallisten turvallisuusjoukkojen kouluttamiseen ja tukeen. Vakauttamistavoitteessa kansainvälinen yhteisö onnistui siis vain osittain. Siviilikriisinhallinnassa

131 Hyvönen (2012), s. 30, 32.

132 Valtioneuvosto (2021a), s. 33–34.

133 Valtioneuvosto (2014b), s. 18.

134 Ulkoministeriö (2022b), s. 11.

135 Mustasilta ym. (2022), s. 150.

suomalaisten panoksen vaikuttavuutta oli vaikea erottaa heidän tukemiensa afganistanilaisten toimijoiden työn vaikutuksista, mutta osittaista onnistumista syntyi.¹³⁶ Kehitysyhteistyön pysyviä tuloksia oli ulkoministeriön selvityksen mukaan vielä liian aikaista arvioida.

Myös puolustusministeriön selvityksen mukaan ISAF- ja RSM-operaatiot vakauttivat turvallisuustilannetta, mikä osaltaan mahdollisti yhteiskunnan kehittämistä, kuten tyttöjen koulunkäynnin. Vakauttamista olivat myös laajamittainen afganistanilaisten turvallisuusjoukkojen kouluttaminen ja operaatioiden tuella tapahtunut infrastruktuurin rakentaminen. Näissä asioissa vakauttamistavoite saavutettiin ainakin osittain ja tilapäisesti. Puolustusministeriön selvityksessä lueteltiin pidempiaikaisen vakauttamisen epäonnistumiseen useita todennäköisiä syitä, esimerkiksi paikallisen kulttuurin ja klaaniyhteiskunnan ymmärryksen puute. Selvityksessä myös muistutettiin, että Suomen sotilaallisen kriisinhallintapanoksen vaikutusta Afganistanin turvallisuustilanteeseen ei voi erottaa operaatioiden vaikutuksesta, koska suomalaiset toimivat operatiivisessa johtosuhteessa kansainvälisiin operaatioihin.¹³⁷

Ulkopoliittisen instituutin raportin mukaan osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan Afganistanissa palveli Suomen transatlanttisia suhteita ja asemaa kansainvälisessä yhteisössä ja oli merkittävää Suomen Nato-suhteen kannalta niin poliittisella kuin yhteistoiminnan kehittymisen tasolla.¹³⁸ Raportin mukaan Suomen mukanaolo Afganistanissa palveli jo sinänsä Suomen suhteita Yhdysvaltoihin, pohjoismaista yhteistyötä sekä asemaa kansainvälisessä yhteisössä. Puolustusyhteistyön lisäksi Suomen omat valmiudet kehittyivät.¹³⁹ Raportin perusteella Suomi onnistui toteuttamaan tavoitteitaan kumppanuussuhteiden ja yhteistoimintakyvykkyyksien tasolla – samoin Nato-yhteistyön ja kahdenvälisten suhteiden vahvistumisen myötä – sekä nostamaan EU-profiiliaan.¹⁴⁰ Suomen osallistuminen siviilikriisinhallintaan oli kuitenkin menestyksellistä vain kumppanuustavoitteiden kannalta. Suomi oli hyvä kumppani EU- ja Nato-maille ja osoitti osaamistaan, kuten sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin.¹⁴¹

Ulkoministeriön selvitys tukee käsitystä Suomen kansainvälisen aseman vahvistumisesta. Osallistumalla Afganistanin kriisinhallintaan Suomi antoi näyttöä kansainvälisestä vastuunkannosta, vahvisti suhteitaan Yhdysvaltoihin olemalla sen silmissä uskottava ja osaava

136 Ulkoministeriö (2022b), s. 35–36.

137 Puolustusministeriö (2022), s. 24–25.

138 Mustasilta ym. (2022), s. 129.

139 Ibid, s. 15.

140 Ibid, s. 191–192.

141 Ibid, s. 138.

yhteistyökumppani, sai arvokasta kokemusta Nato-johtoisessa operaatiossa toimimisesta sekä kehitti kaikinpuolista yhteensopivuutta Naton kanssa.¹⁴² Samoin yhteistyö Saksan ja Ruotsin kanssa vahvisti Suomen suhdetta näihin maihin. Lähentyminen Naton ja Yhdysvaltojen kanssa sekä osoitettu toiminnallinen ja tekninen yhteensopivuus vahvistivat Suomen Nato-option uskottavuutta.¹⁴³ Kaiken kaikkiaan Suomen toiminta Afganistanissa vaikutti ulkoministeriön mukaan myönteisesti kumppanuuksien ja kahdenvälisen suhteen kehittymiseen.¹⁴⁴ Ulkoministeriö arvioi, että kumppanuus- ja Nato-yhteistyötavoitteiden osalta saavutettiin kestäviä tuloksia, kaikesta päätellen myös vaikuttavuutta.

Myös puolustusministeriön selvityksen perusteella Suomi sai selvää turvallisuuspoliittista hyötyä operaatioihin osallistumisesta. Suomen poliittista sitoutumista ja suomalaissotilaiden osaamista kentällä arvostettiin Natossa, ja Suomi opittiin tuntemaan luotettavana operaatiokumppanina. Arvion mukaan tällä oli merkittävä vaikutus Suomen saamaan EOP-statukseen Naton kumppanimaana vuonna 2014.¹⁴⁵ Osallistuminen Afganistanin kriisinhallintaan lujitti Suomen ja Yhdysvaltojen kahdenvälisestä puolustusyhteistyösuhdetta, ja samaa voidaan selvityksen perusteella sanoa Suomen ja Saksan sekä Suomen ja Ruotsin puolustusvoimien välisistä suhteista.

Suomen oman puolustuskyvyn kehittymiselle ISAF- ja RSM-osallistumisesta oli puolustusministeriön selvityksen mukaan merkittävää hyötyä: osallistuminen paransi Puolustusvoimien osaamista, yhteistoimintakykyä ja tilannetietoisuutta sekä kykyä antaa ja ottaa vastaan sotilaallista apua.¹⁴⁶ Myös näitä saavutuksia voidaan pitää vaikuttavuutena.

Afganistanin–Pakistanin alueelle liitettävissä olevan terrorismin uhan kohdistuminen Suomeen oli tarkastelujakson alkupuolella vähäinen. Sitä ei kuitenkaan voitu poissulkea Suomen ulkopuolella olevien kohteiden osalta. Kohteita olisivat voineet olla esimerkiksi Suomen lähetystöt, suomalaiset yritykset, kriisialueella olleet suomalaiset kriisinhallinnan toimijat tai kriisialueen lähialueilla olleet suomalaiset. Uhkakuva muuttui jonkin verran 2010-luvulta alkaen muun muassa sen vuoksi, että Suomi mainittiin radikaali-islamistien sosiaalisen median alustoilla yhtenä Afganistan-operaation osallistujana.¹⁴⁷ Uhkakuvan muuttumisen myötä kehitettiin muun muassa avointen lähteiden tiedonhankintaa, koska

142 Ulkoministeriö (2022b), s. 40.

143 Ibid, s. 43–44.

144 Ibid, s. 41.

145 Puolustusministeriö (2022), s. 26.

146 Ibid, s. 28–29.

147 Haastattelu 99.

suojelupoliisilla ei silloin ollut toimivaltuuksia omaan tiedonhankintaan ulkomailla. Vaikka Suomi oli Nato-johtoisessa operaatiossa, kaikkea toiminta-alueen terrorismiin liittyvää Nato-tietoa ei saatu.¹⁴⁸

Ulkoministeriö arvioi selvityksessään, että Afganistanissa toteutettu terrorismin vastainen toiminta vahvisti sekä kansainvälistä että myös Suomen turvallisuutta, vaikka Suomen toiminta liittyi terrorismin vastaiseen työhön vain välillisesti eli turvallisuustilanteen vakauttamisen ja terrorismin kasvutekijöihin vaikuttamisen kautta. Afganistanin huumeiden tuotantoa ja kauppaa kansainvälinen yhteisö ei pystynyt lopettamaan.¹⁴⁹ Suomen osalta huumeuotannon ja -kaupan torjunnan päävastuu lienee ollut muualla kuin kriisinhallinta-toimijoilla Afganistanissa, joten siinä suhteessa tuskin kukaan odottikaan vaikuttavuutta.

Näyttää siltä, että sisäisen turvallisuuden tavoitteissa kyettiin saavuttamaan haluttua vaikutusta. Toisaalta niiden kohdalla ambitiotaso oli ehkä vähemmän kunnianhimoinen kuin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa tavoitteissa.

2.3 Johtopäätöksiä

Afganistan-kriisinhallintaosallistumisen vaikuttavuuden arviointi peilaamalla sitä tavoitteiden asetantaan on lähtökohtaisesti haastava tehtävä, koska asetetut tavoitteet olivat epätasällisia ja tulkinnanvaraisia sekä lisäksi vaihtelivat tarkastelujakson aikana. Kaikkien tavoitteiden toteutumisen arvioimiseen ei välttämättä edes ole ”mittareita”. Silloin on tyydyttävä laadulliseen arviointiin, joka taas on epätasällista.

Kansallisten tavoitteiden asettamisessa on nähtävä ainakin kaksi tasoa: kansallisen, poliittisen tavoitteiden asetannan liittyminen YK:n tai EU:n määrittämään mandaattiin sekä Naton ja EU:n operaatioiden tavoitteisiin. Osallistujamaita sitovaa sopimusta eli mandaattia ei voi kansallisesti muuttaa tarkemmaksi kuin se on. Kansalliselle joukko voidaan kansallisen päätöksentekomekanismin puitteissa määrittää, miten ylemmän johtoportaan määrittämä tehtävä tulee toteuttaa. Kansallisesti voidaan kuitenkin määrittää vain rajallisesti, miten saavutetaan tavoite, jonka on määrittänyt ylempi johtoporras, jolle Suomen kansallinen joukko on alistettu.

Suomen kriisinhallintatoimien tavoitteet Afganistanissa olivat strategisella tasolla, ja niitä moitittiin operaatioiden aikana ja myös jälkikäteen laveiksi ja epämääräisiksi. Toisaalta myös yksityiskohtaisten, täsmällisten tavoitteiden asettaminen on ongelmallista.

148 Ibid.

149 Ulkoministeriö (2022b), s. 39.

Rauhanturvatoiminnassa tavoitteiden asetannan ja niiden toteutumisen yhteyttä tutkittaessa on todettu, että monimutkaisten tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyys vaikeissa toimintaympäristöissä on vähäinen, ja tämä liittyy erityisesti rauhanrakentamiseen.¹⁵⁰ Sen vuoksi on esitetty, että jos kunnianhimoisia tavoitteita asetetaan, olisi syytä määrittää vaiheistus niihin pyrkimiseen ja priorisoida tavoitteita. Tavoitteet olisi myös syytä mitoittaa realistisesti toimintaolosuhteisiin, jotta niiden toteutumisesta ei syntyisi liian suuria odotuksia.¹⁵¹

150 Blair ym. (2022), s. 677.

151 Ibid, s. 677.

3 Vaikutus Suomen valmiuksiin, osaamiseen ja viranomaisyhteistyöhön

Tässä luvussa kysytään, miten suomalaisten valmius ja osaaminen kehittyivät operaatioiden aikana ja vastasivatko ne operaatioiden muuttuvia vaatimuksia. Vastauksessa keskitytään Suomen Afganistan-operaatioissa käyttämien suorituskykyjen valmiuteen, osaamisen kehittämiseen ja myös viranomaisten yhteistoimintaan. Sotilaallista kriisinhallintaa ja siviilikriisinhallintaa tarkastellaan lomittain painottaen seurauksia ja muutoksia. Näkökulma on Suomen ja keskittyy suomalaisten toiminnan Afganistanissa vuosina 2002–2021 aiheuttamiin vaikutuksiin kotimaassa. Luvun lopussa tarkastellaan viranomaisyhteistyötä.

Valmius tarkoittaa tässä tutkimuksessa varautumisen myötä saavutettua tilaa, jossa kyetään vastaamaan erilaisiin uhkiin¹⁵², vaaroihin ja riskeihin. Valmiutta säätelemällä pyritään ehkäisemään ennalta uhkaa ja vaaraa sekä pienentämään toteutuvaa riskiä. Se tarkoittaa toisin sanoen suorituskykyä ja tahtoa toimia tavoitteen täyttämiseksi. Suorituskyky koostuu (keskenään yhteensopivista) osa-alueista, joiden tulee olla mahdollisimman yhteensopivia (myös) muiden toimijoiden käyttöön osoittamien suorituskykyjen kanssa.¹⁵³

Osaaminen tarkoittaa henkilöstön ja yhteisön tiedollisia, taidollisia ja innovatiivisia kykyjä toimia tavalla, jolla tuotetaan haluttua vaikutusta. Osaaminen liittyy läheisesti toimintakyvyn ja suorituskyvyn käsitteisiin.

3.1 Sotilaallisen kriisinhallinnan valmius ja osaaminen perustuvat sotilaskoulutukseen

Operaation suunnittelu käynnistyi Britannian johdolla joulukuun alussa 2001, jolloin terrori-iskuista Yhdysvaltoihin oli kulunut noin neljä kuukautta. YK:n turvallisuusneuvoston päätös tuli ennen vuoden vaihtumista. Suomelle jäi vain vähän aikaa päättää sopiva

152 Valmiuden osa-alueita ovat mm. johtamisvalmius, toimintavalmius ja materiaallinen valmius. Ks. esim. Kokonaisturvallisuuden sanasto (2017), s. 15, 38.

153 Kenttäohjesääntö (2008), s. 105.

osallistumisen muoto sekä valmistella ja kouluttaa lähetettävä osasto. Valmiutta suomalaisosaston lähettämiseksi Afganistaniin nostettiin hallinnonalojen välisellä tiedonvaihdoilla ja koordinoinnilla sekä valtiojohdon linjauksella suomalaisjoukon koosta ja varustuksesta. Valmiuden nostamisesta huolimatta valmistelussa tuli kiire, eikä valtiojohdon linjaus antanut mahdollisuutta varustaa joukkoa kaikilla tarvittavilla suorituskyvyillä.¹⁵⁴

YK:n päätöksellä ISAF-operaatio valtuutettiin käyttämään kaikkia tarpeellisia keinoja mandaattinsa toimeenpanoon. Mandaatti perustui peruskirjan VII lukuun, mikä tarkoitti vaativaa rauhanturva- ja kriisinhallintatehtävää. Näin ollen voimankäyttövaltuudet mahdollistivat itsepuolustuksen lisäksi riittävän voimankäytön tehtävän ja mandaatin täyttämiseksi.¹⁵⁵

Suomen osaston Afganistanissa (SOAF) tehtäviksi suunniteltiin humanitaarisen tilanteen arviointi ja koordinointi yhteistyössä avustusjärjestöjen kanssa, sotilasteknisen sopimuksen täytäntöönpanon valvonta, yhteydenpito väliaikaiseen hallintoon ja eri sotilasosapuoliin sekä avustaminen infrastruktuurihankkeiden kartoittamisessa. Samalla oli määrä luoda suhteita paikallisväestöön. Osaamisvaatimuksissa korostui siviilioasaaminen, joten reserviläisistä joukkoon valittiin rakentamisen, oikeudenhoidon, opetusalan ja lääkintäalan ammattilaisia.¹⁵⁶

Suomalaisessa mallissa rauhanturvaamisen ja sotilaallisen kriisinhallinnan koulutusjärjestelmä on jo 1950-luvulta alkaen perustunut varusmieskoulutukseen, reserviläisten lisäkoulutukseen ja vakinaisen sotilashenkilöstön hankkimaan yhtenäiseen osaamiseen. Afganistan-operaatiokohtaista, yksittäisten kriisinhallintatehtävien vaatimaa lisäkoulutusta annettiin ensin YK-koulutuskeskuksessa ja myöhemmin Porin prikaatissa. Tarvittava erityiskoulutus annettiin siinä vaiheessa, kun joukon ja henkilön tehtävät operaatiossa olivat tiedossa. Joukon koulutus räätälöitiin palvelemaan operaation johto-organisaation ja joukon tehtävän asettamia vaatimuksia aina joukon vaihtuessa (ns. vaihtohenkilö- tai rotaatiokoulutus 4–12 kuukauden välein). Lisäksi kyseisen kriisinhallintajoukon tai -esikunnan monikansalliselle henkilöstölle järjestettiin tehtäväkohtaista koulutusta jossakin joukkoja toimittavassa maassa sekä operaatioalueella. Koulutusmuotojen yhdistelmällä vastattiin myös Afganistan-operaatioiden eri vaiheissa ja eri syistä muuttuviin valmius- ja osaamisvaatimuksiin.¹⁵⁷

154 Haastattelut 93, 113. Tukiorganisaation (NSE) puuttuminen vaikeutti toimintaa, kunnes se lisättiin.

155 Valtioneuvosto (2002), s. 3–5. Voimankäyttövaltuudet olivat samankaltaiset kuin Naton KFOR-operaatiossa, jossa Suomi oli mukana.

156 Valtioneuvosto (2002), s. 5; Puolustusministeriö (2022), s. 17.

157 Koskela (2007); Haastattelu 93.

Toisinaan joukkoon rekrytoidaan jonkin erityisosaamisen vuoksi myös asepalveluksen käymättömiä henkilöitä. Heidän osuutensa on pieni, mutta se on lisääntynyt operaatioissa vaadittavien suorituskykyjen monipuolistuessa. Heiltä puuttuvat sotilaallinen perusosaaminen ja yleisymmärrys sotilaallisesta toiminnasta vaativat siis täydennyskoulutusta. Palvelusturvallisuuden ja omasuojan kannalta välttämätön oikeaoppinen aseenkäsittelytaito ja toiminta joukon osana vähentävät riskiä olla vaaraksi itselleen ja muille. Joukon riittävä toimintakyky edellyttää, että jokainen jäsen osallistuu toimintaan. Samalla ryhmäkoheesio ja yksilön itseluottamus vahvistuvat.¹⁵⁸

Afganistan-operaatioiden (ISAF, RSM) aikana koulutusjärjestelmää muokattiin vaatimusten muuttuessa. Esimerkiksi vuonna 2008 Porin prikaatissa koulutettiin operaatiokohtaisesti jo noin 800 sotilasta. 2000-luvulla koulutuksen saaneista yli kolmannes oli osallistunut operaatioon, kun koulutuksesta oli kulunut alle kaksi vuotta. Vuoden 2015 tilastot osoittavat, että noin 90 prosenttia oli palvellut operaatioissa koulutuksen jälkeen. Osaamisen kehittämistä edisti se, että 2010-luvulla noin puolet prikaatin palkatusta sotilashenkilöstöstä oli palvellut ainakin yhdessä operaatiossa. Uudet opit ja tavat eivät silti aina kelvanneet muissa joukko-osastoissa. Niiden kautta voitiin kuitenkin vahvistaa kansallisessa koulutuksessa tärkeitä taitoja, kuten aseenkäsittelyä, vakioituja menetelmiä ja toistokoulutusta.¹⁵⁹

Sotilaalliseen kriisinhallintaan tarvittavat valmius ja osaaminen otetaan kansalliseen puolustukseen tarkoitetuista suorituskyvyistä ja niitä rakentavasta rauhan ajan koulutusjärjestelmästä. Käytännössä kulutetaan siis rauhan ajan koulutusjärjestelmän resursseja. Perusajatuksena on ollut suoriutua niin kansallisen puolustustehtävän kuin kriisinhallintatehtävän asettamista vaatimuksista samoilla sotilaallisilla suorituskyvyillä, joita tarvittaessa täydennetään operaation vaatimalla erityismateriaalilla.¹⁶⁰

Kansallisen puolustuksen – johon kriisinhallintakyvyt perustuvat – riittävän valmiuden ja osaamisen edellyttämä työmäärä on kasvanut Venäjän vallattua Krimin Ukrainalta vuonna 2014. Kansallista puolustusjärjestelmää on kehitetty perinteisestä koulutuspainotteisesta valmiuspainotteiseen samalla, kun rauhanturvaamisen rinnalle on luotu kyky vaativiin kriisinhallintaoperaatioihin. Molemmat järjestelmät ovat hyötäneet vuorovaikutuksesta, sillä ne eivät ole toistensa kaltaisia vaan voivat lainata toisiltaan hyviä käytäntöjä. Suorituskykyjen yhteiskäyttöisyys auttaa erityisesti vastattaessa nopeasti syntyviin kriisinhallinnan muutostarpeisiin, sillä mittakaavaltaan Suomen panostus sotilaalliseen kriisinhallintaan

158 Mättölä (2012), s. 173–176; Haastattelut 202, 93.

159 Iskanus (2016), s. 289–291.

160 Haastattelut 202, 102.

on pieni verrattuna kansalliseen puolustukseen varattuihin voimavaroihin. Järjestely on nostanut erityisesti Suomen valmiutta osallistua operaatioihin maailmalla lyhyelläkin varoitusajalla.

Suomessa sotilaallista joukkojen kriisinhallintakoulutusta antaa Porin prikaati, jota muut Puolustusvoimien osat tukevat. Tuotettavat joukot ja esikunnat sekä asiantuntijat muodostavat suorituskykypoolin, josta Suomi valitsee tarjottavat suorituskyvyt, kun operaatiota harkitaan poliittisesti ja suunnitellaan sotilaallisesti. Päätökset Suomen osallistumisesta tehdään sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain mukaisella tavalla.¹⁶¹

Puolustusvoimien kansainvälinen keskus (PVKVK, FINCENT) järjestää johtaja- ja asiantuntijahenkilöstön tarvitseman koulutuksen ja harjoittelun muun muassa Naton, EU:n ja YK:n asettamien koulutustarpeiden pohjalta.¹⁶² PVKVK vastasi vuosina 2002–2007 myös sekä sotilasasiantuntijoiden että joukkojen kouluttamisesta Afganistaniin ja näiden operatiivisesta johtamisesta kotimaasta käsin. Sen jälkeen koulutus-, perustamis-, ylläpito- ja johtamisvastuut on siirretty Porin prikaatille, johtamisen ja suunnittelun osalta taas Maa-voimien esikunnalle vuoden 2014 lopulla. PVKVK:n toiminta on keskittynyt vuodesta 2008 alkaen yksilökohtaiseen koulutukseen – useimmilla keskuksen ohjelmassa olevilla kursseilla tarjotaan Afganistaniin liittyvää osaamista. Koulutus on kuitenkin yleisluonteista eikä keskity mihinkään yksittäiseen operaatioon.¹⁶³ Toisaalta esimerkiksi Cimic-kursseja on järjestetty Afganistan-kokemusten pohjalta, ja Nordefco-yhteisön työnjaossa Suomi vastaa sotilastarkkailijakursseista.¹⁶⁴

Kansainvälisen kriisinhallinnan kehittyminen etenkin Afganistan-kokemusten myötä on tuonut PVKVK:n ohjelmaan muun muassa inhimilliseen turvallisuuteen ja siviilien suojeleluun liittyviä sisältöjä. Konfliktien osapuolten ja toimijoiden määrä on lisääntynyt samalla, kun iskut kohdistuvat yhä useammin siviileihin. Kyse ei enää ole yksin siitä, että operaation oma henkilöstö noudattaa sodan oikeussääntöjä ja humanitaarisen oikeuden vaatimuksia, vaan sen tehtävänä on suojella siviilejä kaikilta muiltakin toimijoilta, etenkin kapinallisten iskuilta. ISAF otti vuonna 2009 ensisijaiseksi tehtäväkseen siviilien suojelun ja onnistui laskemaan itse aiheuttamiensa siviiliuhrien määrää noin kolmanneksella. Samaan aikaan Afganistanin hallituksen vastaisten toimijoiden aiheuttamat siviiliuhrit lisääntyivät.

161 Kriisinhallintalaki (2006); KRIHAVA-raportti (2012), s. 8–11; Kuutamo (2023).

162 Puolustusvoimat, FINCENT (2023a). Kurssitarjonnasta ks. FINCENT Course and Activity Catalogue 2023–2024.

163 Taustamuistio 30.3.2023; Haastattelu 303.

164 Karumaa (2022), s. 24–26; Taustamuistio 30.3.2023; Haastattelu 303.

Afganistan-kokemusten myötä myös Nato jalkautti uuden toiminnon ottamalla siviilien suojelun kriisinhallintakoulutuksen osaamisvaatimukseksi sekä osaksi operatiivista suunnittelua ja suorituskykyvajeiden korjaamista huippukokouksessaan vuonna 2016.¹⁶⁵

Naton ja ISAF-operaation osaamisvaatimusten muutokset ovat heijastuneet suomalaisen toimintamalliin. Osaamisen kehittämistä on palvellut kyseiset kaksi vuosikymmentä Naton operatiivisten kykyjen arviointi- ja palautetoiminnan konsepti (OCC E&F), joka Suomessa otettiin käyttöön rauhankumppanuuden myötä jo 2000-luvun alussa. PVKVK:n toiminta Puolustusvoimien arvioinnin osaamiskeskuksena sekä Naton monikansallisen kriisinhallintakoulutuksen toimeenpanon koordinaattorina ja laadunvalvojana (NATO PSO DH) laajentui ISAFin myötä. Puolustusvoimien sotilaallisen kriisinhallinnan suorituskyvyt, jotka on asetettu edellä mainittuun pooliin, arvioidaan Naton standardien mukaisesti kyseisellä konseptilla. Keskuksen myötä Suomi on voinut vaikuttaa Naton suorituskykyjen kehittämiseen ja käyttää saatuja oppeja kansallisten kykyjensä parantamiseen.¹⁶⁶

Department Head (DH) -status ja vastuut korostuvat jatkossa, kun vuonna 2022 hyväksytyä Naton strategista konseptia ryhdytään panemaan toimeen ja Suomi on siinä mukana. Todennäköisesti tulevat kriisinhallintaoperaatiot, joihin Naton jäsenmaita osallistuu, ovat koulutus-, neuvonanto- ja tukemispainotteisia (Training, Advice and Assist, TAA) – eivät Afganistanin tai Irakin kaltaisia laajoja, pitkäkestoisia hankkeita. PVKVK on Naton kriisinhallintakoulutuksen keskeisenä koordinaattorina ollut mukana kehittämässä Afganistaniin sopivaa TAA-osaamista. Tätä kautta myös DH-status on saanut lisää näkyvyyttä ja voisi antaa jopa mahdollisuuden tavoitella Naton osaamiskeskuksen statusta (Center of Excellence, CoE). Inhimillinen turvallisuus, joka on uudessa strategisessa konseptissa liitetty kaikkiin Naton päätehtäviin, näkyy lähivuosina koulutukseen liittyvinä uusina päätöksinä. Afganistanista opittuna siihen sisältyy muun muassa siviileihin kohdistuvan väkivallan vähentäminen, kun ennakoidaan ja ehkäistään kriisejä ja konflikteja. Siviilien suojeleminen on inhimillisen turvallisuuden keskeinen osa, ja sen korostuminen Natossa antaa Suomelle tilaisuuden vaikuttaa muun muassa puolustus- ja turvallisuuskapasiteettia kehitettäessä. Tavoite on yhteinen EU:n kanssa, joten sen jalkauttaminen koordinoitusti voi tuottaa synergiaetuja molemmille organisaatioille ja niiden jäsenmaille.¹⁶⁷

165 v. Bonsdorff ym. (2022).

166 Puolustusvoimat/FINCENT (2023a); Puolustusvoimat (2023b); Haastattelu 222b.

167 Taustamuistio 30.3.2023; Haastattelu 303. FINCENT koordinoi jäsen- ja kumppanimaiden PSO-koulutusta. Vastuulla on 44 koulutusratkaisua sekä mm. verkkomateriaalien ja seminaarien valmistelut. Tutkimusyhteistyötä valmistellaan mm. Naton Science for Peace and Security Programme -ohjelmassa yhdessä CMC:n kanssa.

3.2 Siviilikriisinhallinnassa vaikutusta tavoitellaan yksilön osaamisella

Siviilikriisinhallinta on pelkistettynä siviiliasiantuntijoiden työtä kriisialueella. Julkilausuttu tavoite on sama kuin kaikessa kriisinhallinnassa: edistää rauhaa, vakautta ja kestävä kehitystä. Suomen tavoitteena on, että kansainvälinen siviilikriisinhallinta on koordinoitua asiantuntijatoimintaa, joka perustuu ihmisoikeuksien kunnioitukseen, demokratiaan, tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Toimilla edistetään myös rajat ylittävien turvallisuusuhkien, kuten terrorismin ja hallitsemattoman maahanmuuton, ennaltaehkäisyä ja hallintaa. Lisäksi tavoitteena on kiinnittää huomiota naisten asemaan kriisinhallinnassa ja konflikteissa.¹⁶⁸

Siviilikriisinhallintaoperaatioilla pyritään vahvistamaan kriisialueen valtiorakenteen tärkeimpiä toimintoja, kuten poliisitoimintaa, oikeuslaitosta, rajavartiointia, tullilaitosta ja vankeinhoitolaitosta. Tehtävät voivat sisältää myös rauhan- tai tulitaukosopimusten valvontaa sekä vähemmistökysymysten huomioon ottamista ja demokratian edistämistä. Usein kyse on kohdemaan turvallisuussektorin laajemmasta uudistamisesta tai eri viranomaistoimintojen, kuten poliisin tai oikeuslaitoksen tehtävien, sijaistamisesta. Siviilikriisinhallinnan tehtävät voivat olla tuki-, tarkkailu-, neuvonanto- ja koulutustehtäviä tai esimerkiksi poliisisektorin toimeenpanevia tehtäviä.¹⁶⁹

Toimintaa Afganistanissa luonnehtivat pitkäkestoiset hankkeet julkisen hallinnon, oikeusvaltion sekä ihmisoikeuksien ja demokratian vahvistamiseksi mutta myös toiminnan tilapäinen luonne. Valmiuden kehittämisessä siviilikriisinhallinnassa nojaututtiin asiantuntijapooleihin niin kotimaassa kuin EU:ssa. Osaamisalueet mukautuivat vastaamaan operaatioiden luonteen ja tarpeiden muutoksia. Nykyään keskitytään poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus-, ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymyksiin. Erityisalueita ovat oikeusapu ja -palvelut, uhrintunnistus ja rikostutkinta sekä vankeinhoito. Koulutuksessa kiinnitetään huomiota myös konfliktien, kulttuurin ja toimintaympäristön ymmärtämiseen.¹⁷⁰ Toiminta luo perustaa kehitysyhteistyöprojekteille paikallisten ihmisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön välinen raja on häilyvä, mitä kuvastaa sekin, että noin 75 prosenttia siviilikriisinhallinnan kustannuksista kuuluu kehitysyhteistyömaksatuksiin. Toisaalta turvallisuussektorin kehittämiseen keskittymällä voi syntyä kokonaisvaltaisuutta heikentäviä raja-aitoja kehitysyhteistyötä tekevien suuntaan.

168 Valtioneuvosto (2014a).

169 Ulkoministeriö (2023a); Sisäministeriö (2023a); Valtioneuvosto (2014a).

170 Valtioneuvosto (2014a), s. 16. Liesinen (2007) luettelee osaamisalueina mm. kulttuurin, politiikan, hallinnon, turvallisuuden, sotilaallisen kriisinhallinnan ja poliisitoiminnan, ihmisoikeuksien ja oikeudenhoidon sekä tasa-arvokysymykset. Keskeistä on, että miehiä ja naisia olisi suunnilleen saman verran.

Suomessa siviilikriisinhallinnan johtava toimeenpanija on Kriisinhallintakeskus Crisis Management Centre (CMC) Finland. Perustamisestaan vuonna 2007 lähtien se on lähettänyt Afganistaniin yhteensä 120 asiantuntijaa useilta eri hallinnonaloilta. CMC on toiminut alusta alkaen sisäministeriön hallinnonalalla ja vuodesta 2019 lähtien sisäministeriön yhteydessä. Käytännössä se on vastannut kansallisten valmiuksien ylläpitämisen ja kehittämisen yhteensovittamisesta sisäministeriön ohjauksessa mutta samalla kriisinhallintapolitiikasta päättävää ulkoministeriötä kuullen. Työnjako ja johtosuhde kahden hallinnonalan välillä on selvä: ulkoministeriö ohjaa ja päättää, mihin operaatioihin haetaan, ja sisäministeriö koordinoi CMC:n operatiivisen toiminnan ja strategisen päätöksenteon välillä. Sisäministeriö vastaa koordinoinnista myös kansalaisjärjestöjen suuntaan. CMC tekee esityksiä haettavista tehtävistä sekä vastaa valmiudesta ja toimeenpanosta. CMC on keskittynyt siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden rekrytointiin ja kouluttamiseen sekä alan tutkimukseen.¹⁷¹ Se vastaa myös materiaalisista ja logistisista valmiuksista. Koulutusta järjestetään eri puolilla Suomea, ja kerrallaan noin 120 asiantuntijaa työskentelee CMC:n lähettämänä kansainvälisissä tehtävissä ensisijaisesti EU:n – mutta myös YK:n ja Etyj:n – organisaatioissa. Koulutusvaatimuksia yhdenmukaistetaan etenkin EU-maiden ja -instituutioiden sekä Pohjoismaiden kesken.

Afganistanissa Suomen siviilikriisinhallinta alkoi vuonna 2003 ja jatkui vuoteen 2020 saakka. Merkittävin panos Suomelta annettiin EU:n poliisioperaatioon (EUPOL Afghanistan), ja yksittäisiä asiantuntijoita työskenteli myös Naton, YK:n ja kansainvälisen koalition tehtävissä. Suomen harkintaan vaikuttivat muun muassa unionin vuonna 2003 hyväksytty turvallisuusstrategia ja sen uhkamallit. EU tavoitteli itsenäistä kriisinhallintaroolia, joka vuonna 2009 institutionalisoitiin Lissabonin perussopimuksella osaksi ulkosuhdehallintoa ja korkean edustajan johtoon. Tavoitteeksi otettiin kauppapolitiikan, kehityspolitiikan ja diplomatian muodostama kokonaisvaltaisuus. Loppuvuodesta 2018 hyväksytty Kompakti-hanke (Civilian CSDP Compact) pyrki vaihtelevalla menestyksellä tehostamaan sekä EU:n että yksittäisten jäsenmaiden kriisinhallinnan suorituskykyä ja voimavaroja. Tosin neuvoston, komission ja ulkosuhdehallinnon toimet ovat edelleen itsenäisiä ja toimet konfliktien ehkäisemisessä tai hallinnassa irrallaan toisistaan. Välineitä EU:lla siis on, ja siitä on tullut monipuolinen normatiivinen tekijä kriisinhallinnassa. EU on samalla maailman suurin kehitysapua jakava organisaatio. Tämä parantaa unionin edellytyksiä toteuttaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa.¹⁷²

171 Tutkimustoiminnasta esimerkkinä Laurea AMK:n johtama IECEU-projekti, jossa analysoitiin siviilikriisinhallinnan missioiden ja kriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuutta. Tutkimushankkeeseen osallistuivat CMC ja PVKVK. Ks. Hyttinen ym. (2015–2017).

172 Council of the EU (2019); Ulkoministeriön muistio 14.11.2018; Pyykönen & Kivinen (2020), s. 27–28.

Toimintaympäristön monimuotoisuus ja heikko ennustettavuus asettavat lisävaatimuksia asiantuntijoiden koulutukselle, rekrytoinnille ja varustamiselle. Kriisialueen tarpeita vastaavasta varustautumisesta vastaa operaatio. Sitä pyritään kehittämään muun muassa EU-maiden kesken, jotta operaatioiden käynnistäminen sujuisi nykyistä tehokkaammin. Työnantajan vastuu turvallisuudesta kasvaa, ja riskit lisääntyvät. Päivystysjärjestelyillä ja tilannekuvaa parantamalla – yhdessä paremman henkilökohtaisen varustuksen kanssa – on vastattu muutoksiin Afganistanissa. Lisäksi on tarkistettu palvelussuhteen ehtoja muun muassa työterveyshuollon osalta.¹⁷³

Afganistanissa suomalaiset tekivät operaation alkupuolella saman havainnon kuin aiemmin Balkan-operaatioissa: siviilikriisinhallintaa toteuttavat kaipasivat turvallisuuskoulutusta, kun taas sotilaille olisi ollut hyötyä aluetuntemuksesta sekä humanitaaristen periaatteiden ja humanitaarisen oikeuden osaamisesta. Tärkeää olisi ollut varmistaa humanitaarisen avun periaatteiden noudattaminen (humanitaarisuus, riippumattomuus, puolueettomuus). Toiminnan tulosten arviointi oli vaikeaa tarkkojen tavoitteiden puuttuessa. Osin pysyväisluonteiset epäkohdat johtuivat mandaattien ja roolien epäselvyyksistä, kuten edellä kuvattu suomalaisten Cimic-toiminta tai monenkirjavat jälleenrakennuskonseptit osoittavat. Myös siviilikriisinhallinnan toimintamallien ja perusohjeistuksen puute vaikeutti toimintaa alkuvaiheessa.¹⁷⁴

Suomen siviilikriisinhallinnan tavoitteet kumpusivat samoista ulko- ja turvallisuuspoliittisista linjauksista kuin sotilaallisenkin kriisinhallinnan. Lähtökohta oli kokonaisvaltainen ja tavoitteli ainakin julistuksellisesti afganistanilaisten auttamista ja tukemista inhimillisen turvallisuuden ideaalin pohjalta. Myös tasa-arvo- ja ihmisoikeusnäkökulmat tulivat vahvasti esiin poliittisen johdon perusteluissa.¹⁷⁵ Silti asiantuntijoiden kesken esiintyi ristivetoa siviilikriisinhallinnan tavoitteista: onko painopiste paikallisten ihmisten auttamisessa vai Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden vahvistamisessa. Jälkimmäinen oli näistä yleisempi perustelu asiantuntijoiden keskuudessa.¹⁷⁶ Suomen rooli muuttui vähitellen osallistujasta kohti kehittäjän roolia, jolla katsottiin olevan näistä suurempi vaikutus EU:n siviilikriisinhallintaan. Huumausaineiden ja terrorismin torjunnalla oli selvä yhteys

173 Valtioneuvosto (2014a), s. 17.

174 Valtioneuvosto (2014a), s. 17; Manninen-Visuri (2007); Haastattelut 261 (audio), 023 (audio).

175 Ks. esim. Kopola ym. (2012), Korhonen ym. (2005), Mäki-Rahkola (2020) tai Mäntymäki (2015).

176 Mustasilta ym. (2022), s. 133. Yli 60 % haastatelluista tunnisti Suomen siviilikriisinhallinnan toiminnan perusteeksi kumppanuuden eikä paikallisten ihmisten tukemiseen tai ihmisoikeuksiin liittyviä tavoitteita.

kotimaan tarpeisiin. EU:n operaatiot Georgiassa, Irakissa ja Lähi-idässä liittyivät aiempaa selvemmin Suomen sisäiseen turvallisuuteen, mutta Afganistan oli etusijalla henkilöstövoimavaroja jaettaessa.¹⁷⁷

Ristivetoa painopisteen valinnassa löytyy myös puhuttaessa siviilikriisinhallinnan osaamisalueista: oikeusvaltion vahvistaminen, korruption vastaiset toimet vai ihmisoikeuksien edistäminen. Myös toimintamallista on kiistely: tulisiko suomalaisia kriisinhallitsijoita keskittää kustannustehokkuuden nimissä vai pitäisikö luottaa heidän yksilöllisiin taitoihinsa vaikeissakin olosuhteissa. Suomi korostaa yksittäisen kriisinhallitsijan oman osaamisen merkitystä, jonka tulisi näkyä, kun ulkoministeriö päättää tehtävistä, joihin suomalaisia asetetaan ehdolle.¹⁷⁸

Suomen rooli – ja myös vastuu – naisten aseman ja tasa-arvon edistämässä näkyivät naispoliisien kouluttamisen käynnistämisessä. Naispoliisien asema jäi heikoksi monesta syystä, joista kulttuuriin liittyvät tekijät, kuten kontekstin heikko ymmärtäminen ja paikallisen omistajuuden laiminlyöminen, heikensivät tulosten vaikuttavuutta ja etenkin pysyvyyttä. Nämä pyrkimykset yhdessä inklusion ja konfliktisensitiivisyyden ohella otettiin Suomen osalta huomioon, mutta niiden toteuttaminen monien muiden toimijoiden kanssa johti usein kompromisseihin. Ehkä suurimman esteen onnistumisille muodosti paikallisen näkemys ja omistajuuden laiminlyöminen.¹⁷⁹

FINCENT ja CMC tukevat toistensa koulutus- ja opetustoimintaa ja ovat etenkin aiemmin tehneet yhteistyötä myös tutkimuksen saralla. Molemmat ovat osallistuneet rekrytointiin ja henkilöstön lähettämiseen kursseille ja operaatioihin. Molemmat ovat tehneet yhteistyötä usein samojen kansainvälisten sotilas- ja siviilikumppaneiden kanssa. Olikin luonnollista, että vuonna 2008 CMC ja FINCENT muodostivat yhdessä Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskuksen. Poliisiammattikorkeakoulusta (Polamk) tuli osaamiskeskuksen jäsen vuonna 2018 ja Raja- ja merivartiokoulusta (RMVK) vuonna 2020. Nämä neljä muodostavat osaamiskeskuksen ytimen mutta toimivat itsenäisesti ilman säännönmukaista koordinaointia. Toiminta osaamiskeskuksena alkoi lupaavasti, mutta se on menettänyt vauhtiaan yhteisen tekemisen vähentyessä.

177 Taustamuistio: Siviilikriisinhallinnan paneelikeskustelu 5.5.2022; Haastattelut 261 (audio), 203 (audio), 293, 044 (muistio).

178 Valtioneuvosto (2014a).

179 Haastattelut 53, 023 (audio).

3.3 Tapaus Afganistan: valmiuden ja osaamisen kehittäminen muutoksessa

Valmius edellyttää tahtoa ja suorituskykyä saavuttaa asetettu tavoite tai toteuttaa annettu tehtävä. Valmiuden tarkastelussa keskitytään suomalaisen rauhanturva- ja kriisinhallintajoukon ja -henkilöstön edellytyksiin osallistua Afganistan-operaatioihin. Tahto tarkoittaa poliittisen ja virkamiesjohdon motivaatiotasoa tehdä kriisinhallintaa koskevia päätöksiä, jotka koskevat operaation käynnistämistä, muuttamista ja lakkauttamista.

Suorituskyky koostuu tehtävän edellyttämästä henkilöstöstä ja sen varustuksesta sekä joukosta ja sille kuuluvasta materiaalista. Lisäksi on hallittava tavoitteen saavuttamisen edellyttämät käyttö- ja toimintaperiaatteet, tunnettava tehtävään liittyvät suunnitelmat ja toimintatavat sekä osattava käyttää tehokkaasti infrastruktuuria ja tukeutumismahdollisuuksia.¹⁸⁰ Henkilöstö on läpileikkaavana mukana kaikissa suorituskyvyn osa-alueissa, joten sitä tarkastellaan näistä viimeisenä.

3.3.1 Sotilaallisen kriisinhallinnan valmius ja osaamisen kehittäminen

Valmius tarkoittaa käytännössä sitä, että Puolustusvoimat (Porin prikaati, PVKVK, muut tulosyksiköt) on rakentanut ja valmistellut poliittisen johdon päättämät suorituskyvyt sekä toimittanut ne kriisinhallintaorganisaation käyttöön. Suorituskyky on kaikissa Afganistan-operaatioiden vaiheissa saatu valmiiksi ajoissa ennen kuin kansallinen poliittinen päätös sen käyttämisestä on kypsynyt. Valmius perustuu pitkäaikaiseen kokemukseen ja kerrytettyyn osaamiseen, jota päivitetään kulloinkin harkinnassa olevan operaation ja kyseisen kriisialueen vaatimalla tavalla.

Rauhanturvaamisen aikakaudella Suomen osallistumispäätös noudatti usein jotakin aiemmin käytettyä osallistumisen muotoa (kuten jalkaväkikomppania tai sotilastarkkailijaryhmä), mikä osaltaan helpotti suunnittelua, valmistelua ja toteutusta. Kriisinhallintaoperaatioiden korkeampi vaatimus- ja riskitaso sekä toimintaympäristön monimuotoisuus johtivat kansallisen suorituskykypoolin perustamiseen. Siinä lueteltiin Suomen Etyj:lle, EU:lle, Natolle ja YK:lle mahdollisesti tarjoamat vaihtoehtoiset osallistumisen tavat, kuten sotilastarkkailijat, esikuntaupseerit, kouluttajat, asiantuntijat ja erilaiset sotilasyksiköt käyttötarkoituksineen ja suorituskykyineen. Puolustusvoimat vastasi siitä, että poliittisen johdon päättämä suorituskyky oli käytettävissä. Tällainen prosessinomainen käytäntö nosti osallistumisvalmiutta merkittävästi ja myös jäntevöitti poliittista päätöksentekoa. Tämä pätee myös siviilikriisinhallinnan valmiuteen ja osaamisen kehittämiseen, vaikka yksilöihin

180 KO yl. (2008), s. 105.

keskittyvänä se on yksinkertaisempaa. Lisäksi operaatio vastaa sille lähetetyn siviiliasiantuntijan turvallisuudesta ja tukitoimista, mikä entisestään keventää lähetävän tahon, kuten Suomen, vastuuta.

Ensimmäinen Afganistaniin lähetetty suomalaisosasto oli siviili-sotilasyhteistyöhön tarkoitettu niin sanottu Cimic-osasto (Civil-Military Co-operation¹⁸¹).¹⁸² Joukolla oli sotilaallisen osaamisen ohella kokemusta muun muassa rakentamisesta, lainsäädännöstä, terveydenhuollosta ja opetustoimesta. PVKVK tarjosi vuodesta 2003 alkaen Afganistan- ja Irak-kokemusten pohjalta taktisen tason kurssin tähän tarpeeseen. Joukon käyttötarkoitus muuttui jo ensimmäisten parin vuoden aikana monesti: humanitaarisesta hätäensiavusta tilannetiedon keräämiseen, tyttökoulujen rakentamiseen sekä operaation aiheuttamien oheisvahinkojen korjaamiseen. Suomen lähettämät joukot ja asiantuntijat siis taipuivat moninaisiin rooleihin. Suomalaisosasto sai pian tehtäväkseen määrittää kaikkien ISAFin johdossa olevien Cimic-ryhmien toimintaperiaatteet sekä osaltaan koordinoida kapinallisten vastaista taistelutoimintaa. Ensiksi mainittu tehtävä jatkui koordinaatiokeskuksen lakauttamiseen vuonna 2004 saakka, ja viimeinen Cimic-osasto suljettiin vuonna 2006.¹⁸³

Käynnistysvaikeuksien ratkettua erilaiset näkemykset Cimic-toiminnan sisällöstä alkoivat heijastua toimintaan. Näkemyseroja syntyi lähinnä ISAFin alueellisen johto-organisaation kanssa, sillä suomalaisten sotilaiden harjoittama Cimic-toiminta ei Naton ohjeistuksen mukaan kuulunut sotilaiden tehtäviin. Suomalaisosasto oli suoraan ISAFin esikunnan johdossa, ja sen mukaan edellä mainittuihin tehtäviin olisi ollut käytettävissä varsinaisia siviilikriisinhallinnan toimijoita sekä kehitys- ja humanitaarista apua tarjoavia organisaatioita. Suomalaiset jatkoivat toimintaansa ulkoministeriön ohjauksessa ja rahoituksella (rahoitusta saatiin myös EU:n komissiolta ja Britannialta) entisellään, kunnes ristiriita ratkesi ISAFin toiminta-ajatuksen vaihtuessa jälleenrakentamiseen (Provincial Reconstruction Team, PRT).¹⁸⁴

Ensimmäisen vuoden kestäneen rotaation kokemusten perusteella koulutukseen ei tehty merkittäviä muutoksia suurelta osin siksi, että toimet olivat aiemmista operaatioista tuttuja ja erityispiirteistä oli saatu tieto tiedustelu- ja valmisteluvaiheessa.¹⁸⁵ Vuodesta 2004 alkaen ISAF laajensi toimintaansa Kabulin alueelta maan pohjoisosiin Maimanan ja Mazar-e-Sharifin alueille, jonne suomalaisosastotkin siirtyivät. Uusi toimintamuoto ja

181 Kirjoitusasut vaihtelevat. Tässä on käytetty: MC 411/1 Nato Military Policy on Civil-Military Co-operation.

182 Puolustusvoimien kotisivut (2021), Kaksikymmentä vuotta sotilaallista kriisinhallintaa Afganistanissa.

183 Saloniemi-Pasternak & Visuri. (2006), s. 9–30; Koskela (2012), s. 40–43.

184 Kurko (2022), s. 17. Vrt. Koskela (2012), s. 40–43 ja Mättölä (2012), s. 173.

185 Taustamuistio 8.2.2023; Haastattelu 93.

operaatioajatus oli yhdistää ja koordinoita kehitystyöstä ja hallinnon kehittamisestä vastaavien siviilitoimijoiden ja turvallisuudesta vastaavien sotilaskomponenttien toimintaa. Tavoiteltiin siis aiempaa kokonaisvaltaisempaa toimintamuotoa, johon PVKVK:n ja CMC:n kehittämä ICM-kurssi (Integrated Crisis Management) antoi lisäevästyksiä.¹⁸⁶ Suomalaiset toimivat kahdessa maakunnallisessa jälleenrakennusryhmässä (PRT): Norjan johtamassa ryhmässä Maimanassa ja Ruotsin johtamassa ryhmässä Mazar-e-Sharifissa. Toiminta rakentui pääosin liikkuvien ryhmien (Military Observation Team, MOT) partiomatkoihin joskus etäällekin tukikohdasta. Kuten Cimic-roolissa, myös jälleenrakentamisessa tavoitteena oli auttaa paikallishallintoa ja vahvistaa Afganistanin hallituksen vaikutusvaltaa ryhtymättä itse rakennustoimiin. Paikalliset ihmiset eivät yleensä erotelleet ISAF-joukkoja toisistaan kansallisuuden perusteella, mutta silti suomalaiset rakensivat suhteita heihin henkilökohtaisten kontaktien pohjalta. Tästä huolimatta suomalaisetkin joutuivat keskelle tulitaisteluja ja muun muassa tukikohtansa valtausyrityksen kohteeksi Maimanassa vuonna 2006.¹⁸⁷

Helmikuussa 2008 suomalaiset aloittivat PRT-toiminnan ohella operatiivisen mentoroinnin (Operational Mentoring and Liaison Teams, OMLT). Mentoreiden tehtävänä oli ohjata Afganistanin asevoimien sotilasjohtajia operatiivisessa suunnittelussa, johtamisessa ja suunnitelmien toteuttamisessa, joten mentorit olivat tiiviissä yhteistoiminnassa asevoimien kanssa liikkuen myös kentällä.¹⁸⁸ Mentorointi pohjautui Puolustusvoimien peruskoulutuksessa saatuun taktiseen ja operatiiviseen osaamiseen sekä kouluttajakoulutukseen, jota täydennettiin PVKVK:n OMLT-kurssilla. Mentoreille asetettiin turvaryhmiä, jotta he eivät olisi joutuneet liikkumaan yksin tai afgaanijoukkojen autokyydissä. Suomalaisten kokonaisvahvuus kasvoi 110 sotilaaseen, minkä seurauksena myös kansallista tukiosaa tuli vahvistaa. Tämä ketju aiheuttikin muutoksia koulutukseen.

Mentorointi muistutti Cimic-toimintaa, vaikka tuettavat olivat Afganistanin hallinnon sotilaita ja poliiseja. PRT-joukkojen päätehtävänä oli sotilasoperaation tehtävien toteuttaminen, joten voimavarojen käyttäminen siviilikriisinhallintaa muistuttaviin (Cimic-)tehtäviin vähensi voimavaroja suojaamistehtävistä. Kritiikin mukaan tehokkaampaa olisi ollut turvata siviilikriisinhallintaa ja antaa sen toteuttaa omia tehtäviään. Sotilaiden, jotka kuuluivat sotilaalliseen kriisinhallintajoukkoon, osuutta siviilikriisinhallinnan tehtävistä ISAFin johto (osin myös Ruotsin PRT:n johto) piti operaation kannalta silmiinpistävänsä suurena.¹⁸⁹ Rajanveto sotilas- ja siviilitoimijoiden vastuiden jakamiseksi molempia tyydyttävällä tavalla jatkui sekä ISAF- että RSM-operaatioiden aikana.

186 Taustamuistio 30.3.2023; Haastattelu 303.

187 Salenius-Pasternak & Visuri. (2006), s. 30–31.

188 Puolustusvoimien kotisivut (2021), Kaksikymmentä vuotta sotilaallista kriisinhallintaa Afganistanissa.

189 Taustamuistio 8.2.2023; Haastattelut 202, 162b, 163b.

Joukon ja henkilöstön varustus ja materiaali muodostavat yhden suorituskyvyn osatekijän. Ne ovat olleet kehittämistyön kohteina jatkuvasti lähinnä kahdesta syystä. Ensinnäkin operaatioiden turvallisuustilanne (uhkat, vaarat, riskit) on synnyttänyt uusia vaatimuksia etenkin omasuojalle ja pioneerikoulutukselle. Afganistan-kokemusten myötä erityisesti taisteluensiapua (Tactical Combat Casualty Care, TC3) on merkittävästi parannettu. Mella-kantorjuntavarustusta kaivattiin jo Maimanassa vuonna 2006, ja sitä oltiin hankkimassa jo tuolloin. Samalla tarkistettiin voimankäyttövaltuuksia, jotka toki muistuttivat ennestään tuttuja määräyksiä Kosovosta.¹⁹⁰

Panssaroiattomista maastohenkilöautoista siirryttiin kapinallisten iskujen lisääntyessä (vuodesta 2006 alkaen) ensin kevyesti suojattuihin autoihin ja myöhemmin panssaroituihin maastohenkilöautoihin. Vuonna 2009 lisääntyneet iskut vaativat jo panssaroituja partioajoneuvoja etenkin tienvarsi-iskujen varalta. Vuodesta 2011 alkaen henkilökuljetuksiin käytettiin partioajoneuvoja ja myöhemmin valtaosin helikoptereita. Seurannaisvaikutuksena C-ajoluvan kuljettajia tarvittiin yhä enemmän, mikä lisäsi heidän koulutusaikaansa useilla viikoilla. Henkilökohtaista varustusta, etenkin suojaruukusta, vahvistettiin ja monipuolistettiin koko henkilöstön osalta. Taistelutekniikkaan saatiin uusia toimintamalleja, joita nykyään sovelletaan laajamittaisesti myös Suomen puolustamisessa.¹⁹¹

Toinen syy kehittämiselle oli Suomen puolustuskyvyn parantaminen kriisinhallinnasta saatujen oppien pohjalta. Afganistan-operaatiot olivat tässä työssä hyödyksi vaihtelevalla tavalla. Merkittävimmät opit kansalliselle puolustukselle saatiin kiivaimmista taistelukokemuksista, joita oli eniten runsaan kolmen vuoden ajan – kesästä 2009 syksyyn 2012. Muina ajanjaksoina Afganistanissa oli rauhallisempaa, joten siellä toimittiin aiemmista operaatioista, etenkin Balkanilta, saatujen oppien pohjalta. Puolustusvoimien jatkaminen RSM-operaatioissa perustui siis ensisijaisesti muuhun kuin kriisinhallintaosaamisen tai kansallisen puolustuksen kehittämiseen, koska aiemmilta vuosilta saadut kokemukset ja opit oli jo hyödynnetty kotimaassa.¹⁹² Tästä syystä tarkastelu painottuu ISAF-operaatiosta tehtyihin havaintoihin – ja vähemmän RSM-vaiheeseen.

Suomalaisten käyttämät menetelmät oppien tunnistamiseksi, keräämiseksi, analysoimiseksi ja soveltamiseksi noudattivat pitkälti Naton analyysimallia¹⁹³. Prosessin kautta havainnot saatiin järjestelmällisesti talteen ja Suomessa laaditun analyysin pohjalta

190 Salenius-Pasternak & Visuri. (2006), s. 31–32.

191 Haastattelut 162b, 232.

192 PuVL 9/2018 vp – VNS 3/2018 vp. Puolustusvaliokunnan mukaan RSM-operaatiosta hankitut opit ja kokemukset oli hyödynnetty kotimaassa jo aiemmin. Ks. myös Mustasilta ym. (2022), s. 111, 113, 120.

193 Nato (2022).

tarvittaessa jalkautettaviksi kansalliseen koulutukseen ja harjoitteluun. Pikatilanteiden, kuten tienvarsi-iskujen, varalta käytössä olivat suomalaisjoukon oma välitön raportointi ja ensiarviointi jatkotoimista. Tätä menettelyä kehitettiin etenkin iskujen lisääntyessä vuodesta 2006 lähtien, erityisesti vaalienvahvennustehtävän alkaessa kesästä 2009 siihen saakka, kunnes operatiivinen joukko (jääkärikomppania) kotiutettiin syksyllä 2013.¹⁹⁴

Afganistanissa opituista kokonaisuuksista merkittävimpiä on laajan vaikutuksensa vuoksi yleisen taistelutekniikan päivittäminen uusien toimintojen ja niihin liittyvän asevarustuksen osalta. Erikoisjoukkojen toimintaa kehitettiin pitkäjänteisesti, ja käytännössä se kytkeytyi toimintaan muiden valtioiden joukkojen kanssa. Taistelutekniistä ja taktista osaamista parannettiin laajentamalla Nato-maissa käytettävien toimintamallien (NATO/US – Tactics, Techniques and Procedures, TTP) harjoittamista. Niiden käyttöä sovitettiin kansallisiin toimintamalleihin muun muassa pienryhmätoiminnassa.¹⁹⁵

Nämä muutokset heijastuivat suoraan joukon, kuten jääkärikomppanian, toimintaan. Osaamista kehitettiin aiemman pohjalta myös pitkäkestoisessa komppaniatason toiminnassa ja sen johtamisessa sekä tiedustelu- ja viestitoiminnassa, evakuoinnissa ja suojaamisessa. Muutosten vaikuttavuutta on vahvistanut se, että Afganistan-kokemuksiin pohjautuvat kansalliset ratkaisut on jalkautettu laajalti varusmies- ja reserviläiskoulutukseen sekä palkatun henkilökunnan opetukseen.¹⁹⁶ Kriisinhallintakokemusten pohjalta päivitettyyn koulutukseen osallistuvien varusmiesten ja reserviläisten määrä on vuosittain yli 60 000 sotilasta.¹⁹⁷

Käyttö- ja toimintaperiaatteet heijastuvat toiminnan vaikuttavuuteen, sillä niiden kautta ohjataan muutosta. Afganistanissa molemmat operaatiot olivat joko Nato-maan tai Nato-johtoesikunnan johdossa, joten niissä noudatettiin sen hyväksymiä suunnittelu- ja johtamisperiaatteita, työprosesseja ja -modaliteetteja, standardeja sekä terminologiaa.

194 Haastattelut 102, 202, 232, 162b.

195 Uusia toimintoja olivat mm. taisteluensiapu, kenttälääkintä korkean riskin alueilla, sotilaiden psykososiaalinen tuki ja hoito, ilmatulenjohto, erikoisjoukko- ja pimeätoiminta sekä ajoneuvotaktiikka. Uutta asevarustusta olivat mm. kranaatinheitin, kranaattikonekivääri, ilmatorjuntakonekivääri ja IED-häirintälähetin. Taustamuistio 8.2.2023; Haastattelu 202; Mättölä (2012).

196 Haastattelut 102, 202, 162b, 232; Puolustusministeriö (2022), s. 28–29, 31–32, 37–40; Mättölä (2012). Tässä viitataan OECD-DAC:n vaikuttavuuden arviointimalliin, jossa kriteereinä ovat oleellisuus, yhteensopivuus, tehokkuus, tuloksellisuus, kestävyys ja vaikutus.

197 Vuodessa varusmieskoulutuksesta valmistuu noin 22 000 sotilasta ja reserviläisiä käy kertausharjoituksissa noin 30 000. Lisäksi Puolustusvoimien vapaaehtoisissa harjoituksissa käy lähes 12 000 reserviläistä. Korhonen (2022).

Lisäksi puhuttiin ja kirjoitettiin luonnollisesti yhteistä englannin kieltä. Naton suunnittelu- ja valmisteluprosessit käytännössä kaikilla organisaation johtamistasoilla niin Euroopassa kuin Afganistanissa ovat tulleet tutuiksi sadoille suomalaisupseereille.

Prosessit ovat nykyään monilta osin samankaltaisina käytössä Puolustusvoimissa, joten reserviläiset tuntevat niitä myös kansallisina toimintatapoina.¹⁹⁸ Tältä osin suomalaiset ovat olleet riittävän yhteensopivia toimimaan Nato-maiden ja -instituutioiden kanssa jo pitkään. Nato-jäsenyyden toteuduttua näille osaamisalueille tulee lisää kysyntää, kun suomalaissotilaita haetaan täyttämään tehtäviä puolustusliiton organisaatiossa.

Operaation yhtenäiset suunnitelmat ja toimintatavat ovat välttämättömiä monikansallisen ja monitoimijaisen kokonaisuuden hallinnoimiseksi ja vaikutuksen saavuttamiseksi. Suomen oli pienenä toimijana sopeutettava omat käytäntönsä suurempaan kokonaisuuteen. Esimerkkeiksi sopivat Suomen harjoittamat Cimic- ja sotilastarkkailijatoiminnot (MOT), joissa Naton mallin mukaan palvelevat operaation sotilaskomentajaa muun muassa tiedonhankinnalla ja yhteydenpidolla paikalliseen väestöön. Liikkumalla pienissä osastoissa – tyypillisesti kaksi ajoneuvoa ja kuusi sotilasta – saatiin ensi käden tietoa alueen ilmapiiristä ja suhtautumisesta. Operaation johto arvosti tätä osaamista suuresti. Paikallisten ihmisten myönteistä asennoitumista haettiin muun muassa tukemalla humanitaarista avustustoimintaa ja vahvistamalla yhteiskunnan rakenteita.¹⁹⁹

Infrastruktuurin ja tukeutumismahdollisuuksien hyödyntäminen suorituskyvyn osa-alueena on oleellista kriisinhallintaoperaatiossa etenkin Afganistanin kaltaisessa heikon infrastruktuurin maassa. Hyödyntäminen toteutettiin lähinnä vahvistamalla oman joukon tai osaston tukielementtiä (National Support Element, NSE) tai varmistamalla yhteensopivuus operaation ja johtovaltion tukielementtien kanssa. Molemmat pohjautuvat Naton standardeihin, jotka myös helpottivat keskinäistä vertailua, arviointia ja yhdessä kehittämistä niin kotimaassa kuin operaatiossakin. Afganistanin tapauksessa oli varmistettava koko logistinen ketju Suomesta, ja siihen kokeiltiin myös Venäjän läpi kulkevan rautatieyhteyden käyttöä. Operaation alkaessa kukin Pohjoismaa järjesti kuljetuksensa itse, mutta vuodesta 2008 alkaen rakennettiin yhteistä ilmakuljetusreittiä Suomen, Norjan ja Ruotsin tukikohtien kautta Afganistaniin. Tästä käynnistynyt kehittämistyö johti vuonna 2009 virallistettuun pohjoismaiseen puolustusyhteistyöhankkeeseen (Nordic Defence Cooperation, Nordefco), joka sulautti yhteen aiemmat kolme pohjoismaista puolustusalan koordinoitihanketta. Pohjoismaiden keskinäisessä työnjaossa logistiikka annettiin Norjan vastuulle.

198 Naton operatiivinen suunnitteluprosessi käännettiin suomeksi ja sovitettiin koekäyttöön kansalliseen prosessiin 1990-luvun puolivälissä.

199 Haastattelut 102, 202, 162b; Kurko (2013).

Osaamisen kehittämisessä ja koulutuksessa painopiste on henkilössä ja yksittäisen sotilaan osaamisen kehittämisessä. Afganistaniin lähtemistä suunniteltaessa ja valmisteltaessa lähtökohtana oli YK:n valtuuttama rauhanturvaoperaatio, jonka tehtävänä oli avustaa väliaikaista hallitusta ja turvata YK:n henkilöstöä.²⁰⁰ Operaatioalueella ei myöskään ollut odotettavissa merkittävää sotilaallista tai muuta turvallisuusuhkaa, joten sotilaallisten taitojen, asevoiman tai suojan merkitys olisi vähäisempi kuin esimerkiksi Balkanin rauhanpakottamisoperaatioissa.

Koulutusta suunniteltaessa otettiin – kuten nykyäänkin – huomioon esimerkiksi operaatioalueen olosuhteet, demografia, kulttuuritaustat sekä uskonnolliset ja arvoperustaiset vaikutteet. Toisen merkittävän kokonaisuuden muodostavat itse operaation, johto-organisaation ja kehysvaltion asettamat vaatimukset. Lisäksi joukon rooli operaation kokonaisuudessa vaikuttaa tarvittavaan osaamissisältöön, joten roolin vaihtuessa osaamista oli tarkistettava viimeistään seuraavan rotaation koulutuksessa. Balkanilta oli jo saatu pitkäaikaista kokemusta pataljoonan kokoisilla suomalaisjoukoilla, jotka toimivat vaativassa turvallisuusympäristössä. Afganistaniin lähetettiin Cimic-osaston jälkeen suorituskyvyltään moninaisia joukkoja räätälöityinä tehtäviinsä sopiviksi. Vuosina 2004–2009 Suomi lähetti Afganistaniin muun muassa osaston kahteen jälleenrakennusryhmään (PRT), erillisen lentokenttäpalokunnan, itsenäisesti toimivia sotilastarkkailijaryhmiä (MOT) ja alkuvuodesta 2008 lähtien mentoreita ja neuvonantajia (OMLT).²⁰¹

Kesällä 2009 Suomi lähetti ISAF-operaatioon uudenlaisen joukon, jonka tehtävänä oli turvata Afganistanin presidentin- ja maakuntavaaleja. Joukko muodostettiin kansallisen puolustuksen periaatteella eli joukkotuotannon, toisin sanoen varusmies- ja reserviläiskoulutuksen, avulla. Uutta oli se, että koulutuksessa ollut varusmiesjoukko säilytti kokoonpanonsa ja henkilöstönsä myös kotiuduttuaan reserviin.²⁰² Kertausharjoitukseen tultaessa oltiin siis tutussa porukassa, jonka koheesio oli valmiiksi korkea. Afganistanissa joukon suorituskykyjä vahvistettiin erikoisjoukkokoulutuksen saaneilla ammattisotilailla ja erityisosaamisen osalta kokeneilla reserviläisillä.²⁰³ Jääkärijoukkue, SKJA:n kova kärki, koulutettiin vapaaehtoisista pääsykokeella valituista varusmiehistä, joille annettiin kansainvälinen kriisinhallintakoulutus sodan ajan jääkärikomppanian. Nuoret, juuri kotiutuneet reserviläiset muodostivat vastakohtan erikoisjääkäreille, joilla oli takanaan jo useita vaativia kriisinhallintaoperaatioita, myös Afganistanissa. Ruotsi-johtoisen PRT:n vastuulla oli määrittää molemmille sellaiset tehtävät, että ne selviäisivät niistä – tulikaste mukaan lukien. Toisin

200 Puolustusvoimien kotisivut (2021), Kaksikymmentä vuotta sotilaallista kriisinhallintaa Afganistanissa.

201 Puolustusministeriö (2022), s. 16–18.

202 Puheloinen (2023), s. 203–204.

203 Esim. Mättölä (2012), s. 173.

sanoen tehtävän piti vastata sekä joukon henkilöstön osaamista että varustusta, josta suorituskyky osin koostuu. Lyhyen perehdyttämiskurssin jälkeen siirryttiin operatiivisiin tehtäviin vaatimustasoa vähitellen nostaan. Ruotsin johtaman PRT:n tehtäviä olivat muun muassa liikkumisvapauden ylläpitäminen ja turvallisuustilanteen parantaminen. Erillisillä alueilla tuettiin Afganistanin viranomaisia turvallisuuden luomisessa ja pyrittiin vahvistamaan paikallisen väestön luottamusta niin keskushallintoon kuin ISAF-joukkoihin. Ensimmäisistä päivistä lähtien operatiivinen tempo oli kiivas, mutta ruotsalaiskomendantin antamat tehtävät toteutettiin onnistuneesti. Etenkin nuorista kootun jääkärijoukkueen suorituskyky riitti hyvin vaativiin tilanteisiin ja tehtäviin.²⁰⁴

Turvallisuustilanteen heikentyessä etenkin vuodesta 2009 alkaen ISAFin tehtävät laajenivat kapinallisten vastaiseen toimintaan. Näin kävi myös pohjoisilla alueilla, joilla oli ollut muita alueita harvemmin aseellista väkivaltaa. Myös suomalaisjoukkoja vastaan iskettiin usein, ja välillä taistelutilanteet olivat lähes päivittäisiä. Tähän vastattiin tehostamalla taistelijan perustoimintojen, taisteluteknisten pienryhmätaitojen ja omasuojataitojen koulutusta. Taisteluensiapukoulutus ja taistelupelastajien (Combat Medic) koulutus operaatioon lähteville siirtyivät pian myös kansalliseen käyttöön. Kaikkien oli sisäistettävä nämä taidot oman ja muun joukon turvallisuuden varmistamiseksi. Ilmatulitukseen liittyvä osaaminen ja tietotaito olivat olleet kansallisen puolustuksen hankintaohjelmassa jo aiemmin, mutta nyt ne olivat hankittavissa ja vakiinnutettavissa kumppanimaiden asevoimilta. Voimankäyttövaltuuksia lisättiin vastauksena turvallisuustilanteen heikkenemiseen. Aseistuksen tulivoimaa, omasuojaa ja liikkuvuutta parannettiin.²⁰⁵ Vähitellen syntyi kriisinhallintakokemusta hyödyntävä joukkotuotantoprosessi – konsepti, joka tuotti Suomelle suorituskykyisimmät sodan ajan perusyksiköt toisen maailmansodan jälkeen.

Turvallisuusvastuun siirtäminen afganistanilaisille edellytti ISAFin vahvuuden väliaikasta kasvattamista, joka alkoikin vuonna 2011. MOT-toiminnasta luovuttiin, ja tilalle tuli suurempia yksiköitä, jotka toimivat yhdessä Afganistanin asevoimien ja poliisin kanssa. Suomalaisosastoa vahvennettiin muun muassa eri aselajeja kouluttavilla mentoreilla ja jääkärijoukkueella, joten kokonaisvahvuus oli maaliskuussa 2011 jo 195 sotilasta. Vartiointi-

204 Puolustusministeriö (2022), s. 18–20; Taustamuistio 8.2.2023; Haastattelu 202; Puolustusvoimien kotisivut (2021), Kaksikymmentä vuotta sotilaallista kriisinhallintaa Afganistanissa.

205 Taustamuistio asiantuntijatapaamisesta ja haastattelusta. Useissa haastatteluissa ja julkaistuissa artikkeleissa sivutaan taistelukosketuksia (mm. Kurko, Mättölä). Kaksi suomalaista menehtyi tienvarsipommi-iskuissa: kersantti Petri Immonen toukokuussa 2007 ja yliluutnantti Jukka Kansonen helmikuussa 2011. Lisäksi 15 suomalaista haavoittui vakavasti palvelustehtävissään Afganistanissa.

partiointi- ja saattotehtäviin keskittynyt joukkue kasvatettiin komppaniaksi samana vuonna, minkä lisäksi suomalaisjoukkoon tulivat raivaamisen erikoisosasto ja kenttälääkintäryhmä. Vajaan vuoden ajan suomalaissotilaat myös kouluttivat afganistanilaisia poliiseja.

Maaliskuusta 2011 syyskuuhun 2012 suomalaisen joukon sotilaallinen suorituskyky nousi vastaamaan sille annettujen tehtävien edellyttämää valmiutta ja suorituskykyä. Jääkäri-komppania osallistui muun muassa alueiden haltuun ottamiseen ja tarkastukseen yhdessä afgaanijoukkojen kanssa sodankaltaisissa oloissa. Suomen osalta PRT-vaihetta kesti syksyyn 2012, jonka jälkeen jatkettiin siirtymävaiheen tukiryhmänä. Siirtymävaiheessa ISAF-operaatio keskittyi tukemaan Afganistanin turvallisuusviranomaisia tavoitteenaan vuosi 2014, jolloin Yhdysvallat oli luvannut operaation päättyvän. ISAF-vaihe päättyikin loppuvuonna 2014, jolloin siirryttiin RSM-vaiheeseen.²⁰⁶

Hyvien kokemusten ja jatkuvan kehittämisen kautta tätä joukkotuotantomallia käytettiin niin kauan, kunnes operatiivisista tehtävistä ja siten myös itse operatiivisesta joukosta luovuttiin. Alkuvuodesta 2015 siirryttiin ISAF-operaatiosta Resolute Support Mission -vaiheeseen (RSM). Kriisinhallintakoulutuksella täydennettyä joukkotuotantomallia sovellettiin vuodesta 2011 alkaen Suomen Libanoniin lähettämien UNIFIL-operaation joukkojen koulutukseen. Ajatuksena oli, että hankittua osaamista ja kehitettyjä suorituskykyjä tarvitaan lähes sellaisinaan arabikevään levottomassa ympäristössä. Samalla kyettäisiin pitämään yllä Afganistanissa hankittuja uusia oppeja ja kokemuksia. Arabikevään laantuessa jo loppuvuodesta 2012 turvallisuustaso Libanonissa parani, joten toimintamallia voitiin tarkistaa kohti rauhanturvaamista ja suorituskykyvaatimuksia laskea. Sittemmin terävin kärkiosaaaminen alkoi hiipua, mutta sitä hidastettiin sovittamalla malli Libanonin UNIFIL-operaatioon. Venäjän vallattua Krimin niemimaan Ukrainalta alkuvuodesta 2014 tätä mallia sovellettiin kansalliseen puolustukseen rakennettaessa valmiuskonseptia.²⁰⁷

Suomalaisten tehtävät muuttuivat, kun ISAF-operaatio päättyi vuoden 2014 lopussa ja RSM-vaihe alkoi. Turvallisuuden kannalta suurin muutos oli vastuiden siirtyminen Afganistanin hallinnolle. RSM:n mandaatti rajattiin afganistanilaisjoukkojen ja poliisien kouluttamiseen, neuvonantoon ja avustamiseen strategisella tasolla. Lisäksi tuettiin turvallisuusviranomaisia ja luonnollisesti suojattiin RSM:n omaa toimintaa. Taistelutoiminta siirtyi afganilahallinnon vastuulle – toki ulkomaalaisten tukemana ja opastamana.

206 Puolustusministeriö (2022), s. 19–20; Taustamuistio 8.2.2023; Haastattelu 202; Nato (2010).

207 Haastattelu 222b.

Suomalaisten vahvuus laskettiin 30–40 sotilaaseen vuoden 2015 lopussa, ja nimi muuttui Suomen osastoksi Afganistanissa (SOA). Suunnitelman mukaan RSM-operaation piti päättyä vuoden 2016 lopussa. Kansainvälisen sotilaallisen läsnäolon hiipuessa suuri määrä afgaaneja lähti maasta, ja he päätyivät turvapaikanhakijoiksi EU-maihin. Kansainvälinen yhteisö vaati Afganistanin hallitukselta tiukempaa otetta tilanteen vakauttamiseksi mutta sitoutui samalla tukemaan maan turvallisuussektoria vuoteen 2020 asti.

RSM-operaation aikana suomalaisjoukkoja toimi turvallisuusviranomaisten neuvonantajina, kouluttajina, kansallisessa tukijoukossa sekä esikuntatehtävissä RSM-operaation Saksan johtamalla pohjoisella komentoalueella Mazar-e-Sharifissa ja Kabulissa. Vuosina 2017–2018 neuvonantotoimintaa suojattiin omasuojahenkilöstöllä. Vuoden 2019 alusta alkaen SOA:n kokonaisvahvuus nousi 60:een, kun Suomi lähetti suojausosaston, neuvonantajia, kouluttajia ja esikuntahenkilöstöä. Vuoden 2020 lopussa SOA:sta kotiutettiin suojausjoukkue, ja vahvuus oli loppuvaiheessa – ennen evakuoitinta – noin 20 sotilasta.²⁰⁸

Suojausjoukkue (suojausosasto) oli neliryhmäinen, komento-osalla vahvennettu jääkärijoukkue, jonka vahvuus oli noin 40 henkeä. Joukkue oli varustettu tarvittavalla omasuojavälineistöllä, ja ajoneuvot olivat kaikki panssaroituja myös tienvarsipommeja vastaan. Tärkeimpiä osaamisalueita olivat perusjääkärijoukkueen toimintatavat ja -tekniikat sekä henkilösuojaustoiminta. Henkilöstöä käytettiin aluevalvontaan ja partiointiin päätukikohdan ympärillä, turvatalojen turvatarkastuksiin ja suojaamiseen sekä mentorihenkilöstön suojaamiseen. Kuten edellä kuvattiin, suomalaissotilaat olivat toteuttaneet kaikkia näitä tehtäviä aiemmissa operaatioissa ja myös aiemmin Afganistanissa. Tarvittavaa asiantuntemusta oli, joten sitä päivitettiin ja sovellettiin myöhemmin myös Kabulissa henkilöstön evakuointiin. Vastaavalla tavalla kuin suojausjoukkue Kabulissa käytetyt turvahenkilöt saivat hyvän, tehtävänmukaisen koulutuksen. Se oli tavanomaista turvahenkilöstölle annettavaa koulutusta, ja kouluttajina käytettiin alan asiantuntijoita Puolustusvoimista ja muista viranomaisista. Koulutuksessa keskeinen osuus oli aseksittelyllä. Tähän oli olemassa hyvät valmiudet, eikä uusia osaamisvaatimuksia syntynyt.²⁰⁹

Huhtikuussa 2021 Naton puolustusministerit päättivät, että RSM-kriisinhallintaoperaatio päätetään kesään 2021 mennessä. Vetäytyminen käynnistyi toukokuun alussa. Suomen osalta operaatio päättyi, kun viimeiset suomalaiset sotilaat palasivat kotiin Mazar-e-Sharifista kesäkuussa 2021.²¹⁰

208 Taustamuistio 8.2.2023; Haastattelu 202; Puolustusvoimien kotisivut (2021), Kaksikymmentä vuotta sotilaallista kriisinhallintaa Afganistanissa.

209 Taustamuistio 8.2.2023; Haastattelut 102, 202.

210 Taustamuistio 8.2.2023.

3.3.2 Siviilikriisinhallinnan valmiuden ja osaamisen kehittäminen

Kansainvälisen siviilikriisinhallinnan vakiintuneen järjestelyn mukaisesti valtiot lähettävät yksittäisiä siviilikriisinhallinta-asiantuntijoita toimimaan osana monikansallista operaatiota. Asiantuntijat toimivat operaation johdon alaisuudessa. Lähetettyjen asiantuntijoiden asema, toiminta ja tehtävät perustuvat operaation sääntöihin, operaatioasiakirjoihin ja kunkin tehtävänkuvan määrittelemiin velvollisuuksiin, joita henkilö toteuttaa kansallisen lainsäädännön puitteissa.²¹¹ Siviilikriisinhallinta on vahvasti kansainvälistä, joten yhteiset käytännöt ohjaavat myös Suomea toimimaan sovitulla tavalla. Oikeuksien ja velvollisuuksien tulee olla selkeät sekä asiantuntijalle että valtiotyönantajana toimivalle Kriisinhallintakeskukselle. Kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva henkilö on määräaikaissa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa Suomen valtioon, ja palvelussuhteessa olevan henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen noudatetaan suomalaista lainsäädäntöä. Silti erityisesti asiantuntijoiden rikos- ja virkamiesoikeudelliset vastuukysymykset vaativat edelleen tarkennuksia ja muutoksia.²¹²

Siviilikriisinhallintaan osallistumisen määrälliset indikaattorit vaihtelevat paljon. EULEX Kosovo -missiossa suomalaisilla oli alkuvaiheessa eniten asiantuntijoita suhteessa väestöön ja vaikuttavuus etenkin alkuvuosina oli merkittävää.²¹³ Afganistanin EUPOL-operaatio oli samaan aikaan, jolloin Suomi lähetti sinne lukumääräisesti enemmän asiantuntijoita. Sen jälkeen osallistuminen supistui keskimäärin 3–5 henkilöön kussakin operaatiossa, mutta operaatioita oli kaikkiaan noin 30. Suomen lähettämiä asiantuntijoita olikin lähes jokaisessa EU:n siviilikriisinhallintaoperaatiossa. Strategia, jolla Suomi osallistui mahdollisimman moneen operaatioon nostamatta kokonaismäärää, laski tehokkuutta yksikkökustannusten ja osaamisvaatimusten noustessa.²¹⁴ Keskittäminen on vahvistunut viime aikoina muun muassa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuskytkennän vuoksi. Painopiste on muodostumassa Irakin, Somalian ja Libyan kaltaisiin maihin sekä Sahelin alueelle.

Afganistanissa palveli kahden vuosikymmenen aikana 120 asiantuntijaa, keskimäärin kuusi henkilöä vuosittain. ISAF-operaation tehtäviin lähetettyjä oli yhteensä 20, joista yhdeksän poliisitehtävissä (2004–2008), kahdeksan poliittista neuvonantajaa (2004–2015), kaksi kehityspoliittista neuvonantajaa ja yksi gender-neuvonantaja (2014–2015). RSM:n tehtävissä palveli kaksi poliittista ja yksi gender-neuvonantaja vuosina 2015–2020.²¹⁵

211 Valtioneuvosto (2014a), s. 20; Kuutamoinen (2023).

212 Valtioneuvosto (2014a), s. 19–20.

213 Pyykönen & Kivinen (2020).

214 OECD-DAC (2019).

215 Tietopyyntö CMC:lle 6.4.2023.

Henkilömäärät eivät siis ole olleet merkittäviä verrattuna sotilaalliseen kriisinhallintaan, mutta ne ovat riittäviä antamaan kuvan Suomen osallistumisesta. Suomen kriisinhallinnan kokonaisvaikuttavuus riippuu osaltaan siitä, kuinka hyvin kyseisessä tehtävässä voisi halutessaan vaikuttaa operaatioon. Suomen kaksi EUPOL-operaation ylimmän johtajatehtävän haltijaa olivat vaikuttavimmassa mahdollisessa operatiivisessa roolissa. Haastatteluiden perusteella tämän vaikutuskanavan käyttö jäi Suomelta vajaaksi, mutta sen sijaan suomalaisten panos käytänteiden kehittämiseen EU:n ylimmissä rakenteissa (esim. CPCC, CIVCOM) on ollut tuloksetta.²¹⁶ Kansainvälisissä turvallisuusorganisaatioissa vaikuttaviin tehtäviin tulee valituksi ehdokas, jolla on pitkäaikaista työkokemusta kyseisessä organisaatiossa. Tämä edellyttää Suomelta pitkäjänteistä, johdonmukaista henkilösuunnittelua, jossa henkilöitä ”valmennetaan” tukemalla heidän etenemistään kyseisessä organisaatiossa yhä korkeampiin tehtäviin.²¹⁷

Siviilikriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta päättäminen on sotilaallista kriisinhallintaa koskevaa menettelyä kevyempi prosessi.²¹⁸ Käytännössä se vaatii sisäministeriöltä valmiutta nimetä ulkoministeriölle ehdokas siihen monikansalliseen missioon, johon ulkoministeriö on halunnut Suomen osallistuvan. Ehdokkaan osaamisen kehittäminen siten, että hän tulee valituksi, on yksilön oma-aloitteisen toiminnan varassa. Henkilön valitsee kyseinen kriisinhallintaorganisaatio, eikä kandidaatin nimenneellä valtiolla ole siinä välitöntä roolia. Suomalaisehdokkaan on täytettävä vaaditut ominaisuudet, minkä lisäksi on usein tarpeen tukea ehdokasta poliittisin ja virkamiestoimin eri hierarkiatasoilla.

Siviilikriisinhallinnan rekrytoinnissa oli havaittavissa kahdenlaisia kohtaanto-ongelmia, koska kriisien luonteen muutos heijastuu uudenaikaisina osaamisvaatimuksina. EU:ssa tämä näkyi lähinnä siten, että operaation perustamista kannattavat jäsenvaltiot eivät kuitenkaan lähettäneet riittävästi osaavia asiantuntijoita tehtäviin. Näin ollen EU:n siviilikriisinhallintamissiot toimivat etenkin alkuvaiheessa alimiehitettyinä ja myös puutteellisella varustuksella.²¹⁹ Toiseksi Suomella kohtaanto-ongelma oli ensisijaisesti laadullinen, sillä henkilöstöpoolin osaaminen ei aina täysin vastannut ulkoministeriön tavoitteita Suomen osallistumiselle. Suomen ehdokas ei tule valituksi, jos hänen osaamisalueensa ei vastaa

216 Ks. esim. Pyykönen & Kivinen (2020), s. 49; Haastattelu 261.

217 Haastattelut 261 (audio), 203 (audio); Ketola ym. (2022).

218 Laki siviilihenkilöiden osallistumisesta siviilikriisinhallintaan (2004); Kuutamo (2023), s. 5–7; KRIHAVA-raportti (2012), s. 14–16.

219 Henriksson (2020); Haastattelu 261 (audio). EUPOL-operaation tilanne parani 2010-luvun alussa.

turvallisuusorganisaation asettamia vaatimuksia. Muutos vaatii parikin vuotta, jotta esimerkiksi ihmisoikeusjuristi tunnustetaan, rekrytoidaan, saadaan koulutettua osaajaksi ja tulee lopulta valituksi operaatioon.²²⁰

Siviilikriisinhallinnan valmiuden ja osaamisen kehittämisen keskiössä ovat yksittäiset asiantuntijat. Vaatimukset henkilön osaamiselle asettaa kriisinhallintatehtävä. Ammatillisesta osaamisesta vastaa siis hakija itse, ja CMC kehittää hänen osaamistaan kriisinhallintakykyjen osalta. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta poiketen CMC ei sovelle suorituskyvyn käsitettä välineenä valmiuden ja osaamisen kehittämiseen, mutta sisältö on pitkälle yhteneväinen edellä kuvattujen henkilöstöä, varustusta ja materiaalia koskevien suorituskyvyn osa-alueiden kanssa.²²¹ Suorituskyky-käsitteen sijaan käytetään asiantuntijarekisteriä ja informatiojärjestelmiä, joiden avulla suorituskyvylle asetettavat vaatimukset liitetään yksilöön. Valmiuteen lähettää pyydettyä osaamista sisältyy suorituskyvyn elementtejä samalla tavalla kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Kansainvälinen yhteistyö koulutuksen ja hankkeiden aloilla on parantanut laatua. Tässä työssä keskeisiä kumppaneita ovat olleet Saksa ja Ruotsi.²²²

CMC on laajentanut koulutustarjontaansa sitä mukaa kuin on tunnustettu uudenlaisia tehtäviä. Muun muassa turvallisuusorganisaatioiden sihteeristöissä, kuten EU:n ministerineuvostossa, sekä tarkkailijatehtävissä suomalaisia näkyvä vaihtelevia määriä riippuen operaatioiden henkilövahvuuksista. Uudenlaisia osaamisvaatimuksia edellyttävät muun muassa kriisinsietokyky ja disinformaatiolta suojautuminen. Vuonna 2022 koulutukseen oli 260 hakijaa, joista 40 valittiin. Oikeudenhoidon alalle on vaikeaa löytää hakijoita.²²³

CMC:n tutkimus on käytännönläheistä ja toteutetaan usein yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Tutkimustoiminnan vastuulla ovat kotimaan valmiuksien – erityisesti koulutuksen ja rekrytoinnin – vaikuttavuuden ja laadun arviointi sekä laajempi kriisinhallinnan ja rauhanoperaatioiden kehittämiseen liittyvä tutkimustyö. Kehittämistoiminnan avulla analysoidaan muun muassa sitä, millaisia asiantuntijoita on valikoitunut koulutuksiin, kuinka hyvin he rekrytoituvat operaatioihin ja millainen heidän urapolkunsu on. CMC laatii ja julkaisee kenttäoperaatioiden tarpeisiin tehtyjä käytännön oppaita sekä oppaita asiantuntijatehtäviin hakemisesta, operaatioon tai missioon lähtemisestä ja kotimaahan palaamisesta.²²⁴

220 Haastattelu 044 (muistio).

221 KO yl. (2008), s. 105.

222 Haastattelut 293, 044 (muistio).

223 Pyykönen & Kivinen (2020), s. 37–38; Haastattelut 293, 044 (muistio).

224 CMC:n kotisivut, 14.3.2023; esim. Advisory Support to Tackling Organised Crime (2019).

CMC:n tutkimus on osin samantyyppistä kuin PVKVK:llä, jonka tehtäviin ei nykyään kuulu tutkimustoiminta. Molemmissa tunnistetaan koulutuksen ja rekrytoinnin ongelmakohtia tutkimuksen avulla. Molemmat myös ovat ottaneet asiakseen edistää kokonaisvaltaisuutta. Tutkimuksen ja kehittämistoiminnan yhteinen ongelmanasettelu lisää mahdollisuuksia löytää uusia valmiuksia ja toimintamuotoja. Suurelta osin ongelmat ovat samankaltaisia, joten ratkaisutkin todennäköisesti ovat. Näin yhdessä tekemisen lisäämiselle löytyy vahvaa perustaa.²²⁵

3.3.3 Suomalaisen viranomaisyhteistyö Afganistanin kriisinhallinnan kontekstissa

Viranomaisyhteistyö on yleiskielinen ilmaisu viranomaisten keskinäiselle yhdessä tekemiselle, joten käsite tulkitaan tässä yhteydessä yhteensovittamiseksi tai koordinoimiseksi.²²⁶ Taustalla vaikuttavat hallinnonaloille lainsäädännöllä määritetyt toimivaltuudet ja vastuut. Ministerit muodostavat kollegion, jossa pääministeri on hierarkkisesti samalla tasolla muiden ministereiden kanssa. Hänellä on vastuu valtioneuvoston toimintakyvystä ja yhteensovittamisesta mutta ei käskyvaltaa muiden ministereiden tekemisiin. Tämä heijastuu viranomaisyhteistyöhön ”siiloutumisena”, jolloin jokainen hallinnonala vastaa omasta tilanearviostaan, suunnittelustaan, toimeenpanostaan, johtamisestaan ja kehittämisestään sekä oman toimintansa vaikuttavuuden arvioinnista.²²⁷

Viranomaisyhteistyö edellyttää ministeriöiden (ulkoministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, muu valtioneuvosto) ja kriisinhallinnan toimeenpanon edellytysten tarjoajien (Puolustusvoimat, CMC) välistä vuorovaikutusta. Johtosuhteet ja hierarkia perustuvat lainsäädäntöön. Määritelmällisesti kyseessä ovat yhteensovittaminen ja koordinointi, mutta kunkin hallinnonalan sisällä on omat hierarkia- ja johtosuhteensa. Vuosien saatossa yhteistyön määrä on vaihdellut, joten toiminnan tehokkuus, tuloksellisuus ja kestävyys ovat

225 Valtioneuvosto (2014a), s. 19–21; Taustaselvitys 30.3.2023

226 Yhteisen tekemisen neljä muotoa vaatavuustason mukaan: 1) verkostotoiminta muodostuu tiedon vaihtamisesta yhteiseksi hyväksi, 2) yhteensovittaminen muodostuu em. verkostotoiminnasta ja toimintojen muuttamisesta, 3) yhteistoiminta muodostuu em. yhteensovittamisesta ja resurssien jakamisesta ja 4) yhteistyö muodostuu em. yhteistoiminnasta ja yhteisten suorituskykyjen kehittämisestä yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Kokonaisturvallisuuden sanasto (2017), s. 57–58; KO yl. (2008), s. 108–109.

227 Covid-19-pandemian aikaista kriisijohtamista on tarkasteltu mm. seuraavissa selvityksissä: Onnettomuustutkintakeskus OTKES (2021); Mörttinen (2021); Deloitte (2021). Ks. myös Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003.-01.

samoin vaihdelleet. Useat haastatelluista kaipasivat kansallisen yhdessä tekemisen lisäämistä strategisella tasolla, sillä tehokaskaan operatiivisen tason yhdessä tekeminen ei automaattisesti siirry hierarkiassa ylöspäin.²²⁸

Ministeriöiden välinen koordinointi strategisiin seikkoihin ja valmiuteen liittyvissä asioissa toteutuu ministerien sekä valtiosihteerin ja kansliapäälliköiden kesken. Sotilaskriisinhallintaan liittyvä päätöksenteko, valmistelu ja toimeenpano noudattavat lainsäädäntöä. Siviilikriisinhallinnan käytännönläheiset asiat, kuten asiantuntijoiden lähettäminen, sovitaan virkamiestasolla. Vuonna 2009 voimaan tulleen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategian ehdottama strateginen koordinaatioryhmä oli tarkoitettu tukemaan ja jännevöittämään hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Ryhmän toiminta hiipui parin vuoden sisällä, sillä samat henkilöt tapasivat muissakin yhteyksissä ja saattoivat sopia tai jopa päättää asioista ”siinä sivussa”. Tämä sopii paremmin siviili- kuin sotilaskriisinhallintaan, sillä ensin mainitussa ei ole erillistä päätöksentekoprosessia. Käytännössä kansallinen koordinaatio eri muodoissaan – virallisissa ja satunnaisissa – kuitenkin tarjoaa julkishallinnon tahoille mahdollisuuden vaikuttaa asioihin, mikäli tätä halutaan.

Operaation perustaminen ja lakkauttaminen vaativat poliittisen päätöksen sekä ohjausta ja koordinoitua keskusvirastojen (Pääesikunta, CMC) kanssa. Perustamisen ja lakkauttamisen edellyttämä työmäärä on kaikilla tasoilla suunnilleen sama riippumatta suomalaisosallistumisen koosta tai tehtävästä. Jos mittarina on tehokkuus, on perusteltua pyrkiä pitkäaikaiseen, keskitettyyn läsnäoloon. Sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita perustettiin – ja lakkautettiin – eniten 1990-luvulla. Suomi on irtautunut jokaisesta YK-johtoisesta operaatiosta, johon se liittyi 1990-luvulla, mutta kahdessa aiemmin aloitetussa se on jatkanut edelleen. EU:n kuudesta operaatiosta jatketaan yhdessä, samoin yhdessä neljästä Nato-johtoisesta operaatiosta.²²⁹

Suomalaisen kokonaisturvallisuuden mallin toimivuus nojaa käytännön tasolla (siviili-) henkilöstön harjaantumiseen kriisitilanteissa. Siviilikriisinhallintaan osallistuneille henkilöille on kertynyt operaatioista laajalti osaamista, jota on käytetty muun muassa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen (MPK) koulutuksessa – ja päinvastoin²³⁰. Merkittävän osan tästä ovat tarjonneet sotilas- ja siviilikriisinhallintaoperaatioissa Afganistanissa toimineet noin 2 600 suomalaista. He ovat voineet käyttää kokemustaan työtehtävissään turvallisuusallalla. Viranomaisyhteistyölle on syntynyt kokonaisvaltaista pääomaa, kun esimerkiksi sisäisen turvallisuuden vastuhenkilöt ovat saaneet kokemusta toiminnasta

228 Haastattelut 163, 261 (audio), 023 (audio), 044 (muistio).

229 Holma (2012), s. 281–282; Wikipedia.

230 Maanpuolustuskoulutusyhdistys, Vuosikatsaus 2019; Valtioneuvosto (2012a).

kriisialueella sotilasorganisaatioissa. Operaatioissa käytettyjen kansallisten järjestelmien yhteensopivuus ja tehokkuus ovat samalla tulleet testatuiksi vaativassa kansainvälisessä ympäristössä.²³¹

Suomessa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhteistä tekemistä edistävät yleinen asevelvollisuus ja koko yhteiskunnan kattava kokonaisvaltainen turvallisuuskäsitys. Muun muassa hallinnonalakohtaiset varautumisen ja johtamisen toimintamallit, jaetut vastuut sekä yhdessä laaditut kansalliset riskimallit auttavat ymmärtämään toisen osapuolen näkökulmia ja argumentteja. Suomessa on ollut monia muita maita korkeampi valmius rakentaa kokonaisvaltaista kriisinhallintapolitiikkaa, jossa siviili- ja sotilasosaamista tarkastellaan yhtenäisenä – ellei yhtenä – prosessina suunnittelusta ja valmistelusta toimeenpanoon sekä jälkiarviointiin ja kehittämiseen. Nykyjärjestelmän kannalta olisi jo nyt mahdollista aloittaa koeluonteisella koulutus- ja suunnitteluvaiheen yhdistämisellä. Sen jälkeen tai samanaikaisesti olisi syytä myös miettiä kolmoisneksuksen kytkemistä kokonaisuuteen aiempaa tiiviimmin. Afganistan-operaatioiden jälkeen monilla poliittisilla ja virkamiespäättäjillä on tunnistettavissa aiempaa vahvempi pyrkimys välttää virheiden toistamista.²³²

Koulutuksen yhdistäminen vaatisi viranomaisten yhteisen tekemisen vahvistamista mutta ei välttämättä lisää voimavaroja. 2020-luvulle tultaessa PVKVK ja CMC ovat tyytyneet osallistumaan toistensa tilaisuuksiin ja tukemaan toisiaan vaihtamalla asiantuntijoita keskenään. Kaksi keskeisintä kriisinhallinnan toteuttajaa (Porin prikaati ja CMC) ei kuitenkaan harjoita yhteistyötä keskenään, vaikka molempien henkilöitä toimii samoilla kriisialueilla. Pitkään jatkunut voimavarojen vähentäminen ei ole kääntymässä lähivuosina, sillä Venäjän laajennettu hyökkäys Ukrainaan ja Nato-jäsenyyden tuomat uudet velvoitteet nielevät ulkoasiain- ja puolustushallinnon lisäresursseja.²³³

Toinen yhteisen kehittämisen alue on yksilön toimintakyvyn kehittäminen. Se on valtaosin samanlaista niin siviileille kuin sotilaille, vaikka asiantuntemus onkin erilaista. Suomalaisille sotilaille ja siviileille on aiheutunut erilaisia stressireaktioita (post-traumatic stress disorder, PTSD), jotka ovat heikentäneet heidän toimintakykyään. Sotilaista harva operaatioissa palvellut on palannut takaisin henkisesti ja fyysisesti samanlaisena kuin oli lähtiessään. Valtaosalla vaikutukset ovat olleet positiivisia, mutta osalla uhkataso tai muu rasitus operaatioalueella on vaikuttanut negatiivisesti henkiseen tasapainoon. Erityisesti traumatisoivan tapahtuman jälkeiset oireet (PTSD) ja niiden puhkeaminen kuukausien tai jopa vuosien viipeellä ovat mahdollisia. Mahdollisimman varhainen PTSD-oireiden

231 Haastattelu 93; Pyykönen & Kivinen (2020), s. 45–46.

232 Valtioneuvosto (2017c); Sisäministeriö (2019); Liesinen (2007).

233 Haastattelut 222a, 163.

tunnistaminen ja avun saaminen on sekä kriisinhallintatehtävistä palaavan että hänen läheistensä hyvinvoinnin kannalta tärkeää. Vetäytymistä seurannut Afganistanin hallituksen romahdus aiheutti osalle operaatioissa palvelleista siviileistä henkistä pahoinvointia ja jopa traumoja. Eräät haastatellut totesivat, että he olivat vakavissaan tekemässä osaansa Suomen virallisen ulkopolitiikan hyväksi luottaen sen olevan tuloksellista ja vaikuttavaa. Lopputulos lähestulkoon tuhosi heidän uskonsa heidän tekemänsä työn tarkoitukseen ja henkilökohtaisen uhrauksensa mielekkyyteen. Sotilas- ja siviilihenkilöiden stressireaktioiden jälkihoidossa on puutteita erityisesti tehtävistä palanneiden jatkokäsittelyssä. Tähän on toimivia vaihtoehtoja niin Suomessa kuin verrokkimaissamme, joten asiointi on parannettavissa jo pienillä ponnistuksilla.²³⁴

3.4 Johtopäätöksiä

1. **Tavoitteiden yleisluonteisuus heikentää toivottua vaikutusta.** Konfliktien luonne muuttuu, ja niiden hallintaan tulisi löytää sopivia välineitä. Samalla ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen raja hämärtyy entisestään muun muassa Nato-jäsenyyden myötä terrorismin vastaisten toimien vaatiessa lisää huomiota. EU:n linjaukset siviilikriisinhallinnasta heijastuvat Suomen valitsemiin painopisteisiin. Kahdenkeskeisen turvallisuusorganisaation yhteisvaikutus vahvistuisi, mikäli kriisinhallintapolitiikat sovitettaisiin kansallisesti yhteen. Yhteisvaikutus paranisi edelleen, jos pyrittäisiin viemään yhtenäistä viestiä molempien organisaatioiden jäsenenä esimerkiksi tulevia kriisinhallintalinjauksia valmisteltaessa.

Tutkimustehtävänä oli Suomen Afganistan-osallistumisen vaikutusten arvioiminen. Sen kannalta on ongelmallista, ettei kriisinhallinnan kehittämistyön tai parantamisen vaikutuksille ole asetettu julkistettuja tavoitteita, kriteerejä eikä mittareita.²³⁵ Toisin sanoen ei ole kuvausta, jota vasten osallistumista voisi arvioida. Sellaista ei ole julkisesti saatavilla yksittäisistä operaatioista eikä Suomen poliittisista julkituloista. Afganistan-operaatioiden poukkoileva eteneminen, joka tosin oli Suomesta riippumatonta, olisi edellyttänyt johdonmukaisempaa kansallista linjaa ja

234 Suomen Rauhanturvaliitto ry:n lausunto 31.8.2020; Haastattelut 93, 201.

235 Kyseessä on pitkäaikainen ongelma, johon on esitetty korjausvaihtoehtoja esim. KRIHA-VA-raportissa (2012) ja VNTEAS-selvityksessä (Pyykönen & Kivinen 2020). Asiaa on tarkasteltu myös Vaikuttavaa kriisinhallintaa -loppuraportissa (2021) ja lukuisissa julkisissa puheenvuoroissa. Usein toistettu suositus on hallinnonalojen yhteisen vaikuttavuuden seuranta- ja arviointimallin kehittäminen.

politiikkaa. Oikeaan osuneita suosituksia on viimeksi toistettu Vaikuttavaa kriisinhallintaa -loppuraportissa²³⁶.

Keskeinen tekijä pohdittaessa Suomen mahdollista osallistumista seuraavaan kriisinhallintaoperaatioon on suorituskykyvaatimus. Se voidaan määrittää, kun tiedetään, mitä tavoitellaan. Tavoitteen ulko- ja turvallisuuspoliittinen sanoitus (mitä tehdään) voi jäädä yleisluonteiseksi, ja silti siitä on vaihtoehtojen kannalta työkaluksi valmistelijoille. Puolustuspoliittisen tavoitteen (miten tehdään) tulisi olla jo tarkempi, jotta saataisiin pitäviä, kestäviä perusteita toteutustapojen määrittelylle. Sama koskee siviilikriisinhallinnan tavoitteita (miten tehdään), joissa yhdistyvät vahvasti Suomen ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät vaatimukset. Mikäli halutaan kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, nämä tavoitteet on nivottava yhdeksi toimivaksi rakenteeksi jo valtionhallinnon ylätasolla. Kyseessä on kriisialueella kriisiaikana toimiva moniulotteinen rakenne, joten toimiakseen vaativissakin tilanteissa sillä tulee olla selkeä, hierarkkinen johtamisrakenne ja yksi johtaja riittävin valtuuksin ja voimavaroin. Suomen rauhan ajan johtamismalli, jota koeteltiin viimeksi pandemian aikana, ei edusta tällaista kriisijohtamiseen tarvittavaa ratkaisua.²³⁷ Toisaalta Suomen tähän mennessä harjoittamaa sotilaallista kriisinhallintaa ei ole sovellettu (lainsäädännössä) muina kuin rauhan aikoina. Nato-jäsenyys tuo tähän uusia vaatimuksia kollektiivisen puolustuksen velvoitteiden myötä.

Ulkopoliittisten tavoitteiden yleisluonteisuus on antanut tilaa sille, ettei puolustushallinnon ja sisäasiainhallinnon ole tarvinnut sitoa toimintaansa muiden tavoitteisiin. Osana valtioneuvostoa ne ovat toki tukeneet valtiojohdon asettamia yleisluonteisia ulkopoliittisia ja arvopohjaisia tavoitteita. Molemmat ovat keskittyneet edistämään hallinnonalansa kannalta tärkeitä asioita, kuten puolustusyhteistyötä ja terrorismin vastaista toimintaa.

2. **Hallinnonalan omat tavoitteet motivoivat parantamaan.**

Puolustushallinto on arvioinut omaa toimintaansa Afganistanissa suhteessa kansallisiin ja ylemmän johdon antamiin tai oletettuihin tavoitteisiin. Valtiojohdon asettamien tavoitteiden jäädessä yleisluonteisiksi omalle toiminnalle on ollut tilaisuus asettaa tavoitteita itsenäisesti ja lähinnä oman

²³⁶ Valtioneuvosto (2021a), s. 36–39.

²³⁷ Ks. esim. Deloitte (2021); Mörttinen (2021); Onnettomuustutkintakeskus OTKES (2021).

hallinnonalan lähtökohdista.²³⁸ Näin paljon mainostettu suomalainen kokonaisturvallisuusosaaminen ei ole saanut pitävää perustaa ylimmällä tasolla, vaikka se ei olekaan estänyt yhteistä tekemistä alemmilla tasoilla. Yhdessä tekeminen suomalaisten kesken on toiminut hyvin, koska se on usein välttämätöntä.²³⁹

Perinteisesti Suomessa kiinnostaa sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisessa se, miten osallistuminen kehittää kansallista puolustusta – puolustushallinnon ydinaluetta. Tämä onkin usein julistettu kriisinhallinnan keskeiseksi osallistumisen tavoitteeksi tai ainakin tarkoitukseksi. Samalla tavalla on julistettu, että haluamme edistää puolustusyhteistyötä verrokkimaidemme kanssa. Eikä siihen ole kriisinhallintaa vahvempaa kontekstia tarvittukaan. Nato-jäsenyys voimistaa painetta kehittää kollektiivista puolustusta yhdessä, mikä heijastuu aikanaan myös kriisinhallintaan ja siihen osallistumisen motivaatioihin.

Jo näistä kahdesta yleisesti käytetystä osallistumisen perusteesta on johdettavissa yksityiskohtaisia tavoitteita sen suhteen, miten ja mitä osa-alueita tietyssä operaatiossa olisi mahdollista kehittää. Tämä voisi olla keskeinen peruste priorisoida tiettyjä operatioita – panostetaan siihen, mistä on eniten opittavaa kansalliselle puolustukselle ja jatkossa myös Naton johtamalle kollektiiviselle puolustukselle. Afganistan oli juuri tällainen hyödyllinen operatio erityisesti sotilaallisesti vaativimpana ajanjaksona eli vuosina 2009–2013. Tuolloin saadut opit onkin valtaosin jo sovitettu kansalliseen puolustukseen, eikä samoja asioita ole tarvetta oppia uudelleen.

Afganistanin jälkeen koalition valtioilla ei ole nähtävissä motivaatiota käynnistää yhtä vaativaa operatiota. On siis perusteltua miettiä vaihtoehtoja vaativille kriisinhallintaoperaatioille Suomen turvallisuuden vahvistamiseksi. Yksi sellainen on sotilaallisen kriisinhallinnan painopisteen palauttaminen perinteiseen rauhanturvaamiseen ja vaativasta, selvästi kalliimmasta kriisinhallinnasta säästyvien voimavarojen kohdentaminen esimerkiksi Nato-maiden kanssa tehtävään kollektiivisen puolustuksen vahvistamiseen Suomen lähialueilla. Tämä palvelisi suoremmin kansallista ja kollektiivista puolustusta sekä turvallisuutta lisäämällä toiminnan kustannustehokkuutta kestäväällä tavalla.

238 "Jos tehtävää ei ole annettu, sellainen pitää itselleen ottaa, mikä tietysti vaatii kokonaistilanteen ymmärrystä." Puheloinen (2023), s. 416.

239 Haastattelut 163, 023 (audio).

Vastaavalla tavalla voidaan perustella osallistumista siviilikriisinhallintaan. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kietoutuminen toisiinsa ja niiden rajan hämärtyminen vaativat aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja ainakin eurooppalaista ymmärrystä konflikteista ja niiden hallinnasta. Osallistumalla on mahdollista kehittää sisäisen turvallisuuden valmiutta ja osaamista niin kansallisella kuin eurooppalaisella tasolla – myös Natossa.

3. **Ajoissa tehty linjavalinta lisää vaikutusta.** Kehitystrendeissä korostuu ristiveto yksilön ja Suomen kansallisen edun välillä. Painotus näyttää siirtyvän yksilön turvallisuuden edistämisestä, jota EU:n yhteiset politiikat korostavat, Suomen ja verrokkimaidemme turvallisuuden edistämiseen, joka on puolestaan Naton päätehtävä.

Linjanvetoa tarvitaan myös siviilikriisinhallinnan osaamisalueiden priorisoinnissa: oikeusvaltion vahvistaminen, korruption vastaiset toimet vai ihmisoikeuksien edistäminen? Työkalu ratkaisun määrittämiseksi voisi olla konfliktianalyysin laatiminen ennen osallistumispäätöstä, jotta paikallisten ihmisten avuntarpeet ja osallistujatahojen toimittama tuki kohtaisivat paremmin. Analyysin kautta olisi saatavissa argumentteja myös Suomen painopisteen määrittämiseen, sillä tekijöitä tarvitaan niin ydin- kuin tukitehtäviin.

Puolustushallinto onnistui Afganistan-operaatioihin liittyvällä viestinnällään vahvistamaan yhteiskunnan osoittamaa tukea ja suosiota toiminnalleen. Miten tämä tehtäisiin siviilikriisinhallinnan osalta? Viestintäprofiilin nostaminen voisi auttaa esimerkiksi osallistumismäärälle asetetun tavoitteen (150 henkilöä) saavuttamisessa tai lähetettyjen osaamisen kehittämisessä. Yksi vastaus kehittämiseen muuttuvan osaamistarpeen pohjalta on suorituskyky-käsitteen kelvollisten osien soveltaminen siviilikriisinhallintaan.

4. **Suomen Nato-jäsenyys muuttaa suomalaista käsitystä kriisinhallinnasta.** Kansallinen turvallisuus on noussut keskeiseksi teemaksi monilla foorumeilla etenkin sen jälkeen, kun Venäjä laajensi hyökkäystään Ukrainassa. Tämä lisää kriisinhallinnan legitimizeettiä ja tukea samalla, kun Nato-jäsenyyden vaatimukset nostavat puolustusmenoja. Vastakkainasettelun välttäminen sotilaallisen puolustuksen ja kriisinhallinnan välillä on estettävissä. Suomi on tähän mennessä harjoittanut sotilaallista kriisinhallintaa kansallisen lainsäädäntönsä pohjalta ainoastaan rauhan ajan oloissa. Nato-jäsenyys voi tuoda tähän uusia vaatimuksia kollektiivisen puolustuksen velvoitteiden myötä. Nato-jäsenyyden vaikutukset Suomen harjoittamaan sotilaalliseen kriisinhallintaan riippuvat puolustusliiton strategisen konseptin tulkinnoista. Tässä työssä Suomikin on vaikuttamassa Naton jäsenenä.

4 Suomi osana kansainvälistä yhteisöä

Tässä luvussa esitellään tutkimustulokset kysymykseen siitä, millaisia vaikutuksia kriisinhallintaosallistumisella Afganistanissa on ollut Suomen kansainväliseen vaikuttamiseen ja Suomen osallistumiseen kansainväliseen siviilikriisinhallinnan kehittämiseen. Luku sisältää myös katsauksen aiempaan, kysymysten kannalta relevanttiin kirjallisuuteen.

Osio vastaa kahteen hankkeelle annettuun tutkimuskysymykseen, jotka liittyvät Suomen toimintaan osana kansainvälistä yhteisöä vuosina 2002–2021: Alaluku 4.1 käsittelee Suomen kansainvälistä vaikuttamista EU:ssa, Natossa ja kahdenvälisissä suhteissa Yhdysvaltoihin (kysymys 1C). Alaluku 4.2 käy läpi Suomen osallistumista kansainväliseen siviilikriisinhallinnan kehittämiseen (kysymys 1D). Molemmat alaluvut pohjautuvat ensisijaisesti haastatteluaineistoon. Niissä tarkastellaan integroidusti myös sitä, missä määrin ajatus kokonaisvaltaisuudesta ja niin sanotusta kolmoisneksus-lähestymistavasta²⁴⁰, suomalaisen kehityspolitiikan prioriteetit (naisten asema, hyvä hallinto ja oikeusvaltio) sekä Afganistanin rauhanprosessi ja kansallinen vuoropuhelu olivat osana kansainvälisen vaikuttamisen ja kriisinhallinnan kehittämisen sisältöjä (kysymys 1F).

Suomen osallistuminen Afganistan-operaatioihin on tutkittavan aiheen eli Suomen toimijuuden (kansainvälinen diplomaatiavaikuttaminen ja kansainvälisen kriisinhallinnan kehittäminen) taustalla vaikuttanut tekijä – ei niinkään tarkastelun keskiössä. Se taustoittaa vuosien 2002–2021 Suomen kansainvälistä vaikuttamista, jota ei ole toistaiseksi käsitelty muissa tutkimuksissa. Tutkimushankkeessa määritellyt kolme aikaikkunaa kulkevat läpi tämän luvun siten, että kutakin käsiteltävää kysymystä on tarkasteltu niiden kautta.²⁴¹ Ensimmäinen ajanjakso koskee operaatioiden alkuvuosia 2002–2004, toinen taas Afganistanin presidentin- ja maakuntaneuvostovaalien aikaa eli vuosia 2008–2009. Kolmas jakso puolestaan viittaa operaatioiden viimeisiin vuosiin eli vuosiin 2015–2021.

240 Neksus-lähestymistavalla viittaamme synonyymisesti kolmoisneksus-lähestymistapaan. Ks. Doty & Kuusi (2022).

241 Ks. johdantoluku.

Katsaus aiempaan kirjallisuuteen

Esittelemme seuraavaksi, mitä aiemmassa kirjallisuudessa on sanottu tutkimuskysymyksistämme. Teimme laajan kirjallisuuskatsauksen, jossa kävimme läpi 98 julkaisua tai julkaisun osaa. Katsaukseen haettiin kirjallisuutta vuosilta 2000–2022 seuraavilla hakusanoilla: kriisinhallinta, kansainvälinen vaikuttaminen, diplomaattinen vaikuttaminen, politiikka-vaikuttaminen, vaikutusvalta, vaikuttamistyö, vaikuttamistoiminta, kokoaan suurempi, development, civilian capability development, EU, NATO, CIVCOM, Civilian Headline Goal 2008, CHG 2008, Partnership for Peace, PFP, soft power, influence, diplomacy, diplomatic advocacy, lobbying, influencing, Finland, Finnish, crisis management, Civilian CSDP Compact ja Committee for Civilian Aspects of Crisis Management.

Läpikäydyssä kirjallisuudessa ei ollut lainkaan mainintoja Afganistan-operaatioihin osallistumisen vaikutuksista Suomen mahdollisuuksiin osallistua kansainväliseen siviilikriisinhallinnan kehittämiseen. Myöskään yleisellä tasolla siviilikriisinhallinnan kehittämiseen osallistumisesta ei löytynyt kovin paljon aiempaa tutkimusta. Lukemissamme julkaisuissa kuitenkin tuodaan yleisellä tasolla esiin se, että kriisinhallintaosallistuminen edistää Suomen vaikuttavuutta ja mahdollisuuksia vaikuttavuuteen kansainvälisissä suhteissa.²⁴² Tekstit eivät kuitenkaan tarkemmin erittele, miten tai missä määrin näin tapahtuu. Myöskään siviilikriisinhallinnan kansainväliseen kehittämiseen liittyvän tutkimuskysymyksen kannalta relevanttien prosessien kulkua eli sitä, miten kehittämisprosessit ovat käytännössä edenneet, ei käsitelty suurimmassa osassa tekstejä muuten kuin hyvin yleisellä tasolla.

Verrattuna muihin kansainvälisiin organisaatioihin kriisinhallinnan haaste EU:n tasolla on Karjalaisen ja Savorannan mukaan päätöksenteon rakenteellinen raskaus. Se on heidän mukaansa pitkälti seurausta hitaasta, monimutkaisesta päätöksentekoprosessista, jossa jäsenmailla on mahdollisuutena halutessaan vaikuttaa operaatioiden suunnitteluun hyvinkin pikkutarkasti. Toisaalta he näkevät menettelyn antavan jäsenmaille mahdollisuuksia vaikuttaa kriisinhallinnan kehittämiseen.²⁴³ Nowak²⁴⁴ ja Schadenbauer²⁴⁵ pitävät EU:n kriisinhallinnan tulevaisuuden kannalta tärkeänä, että EU toimisi yhtenäisesti ja johdonmukaisesti strategiansa mukaan, jolloin se näkyisi myös ulospäin yhtenäisenä ja vahvana toimijana. Giuli, Hedberg ja Ivan puolestaan toteavat, että Suomen aktiivinen lobbaus EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puolesta on edesauttanut Suomen asemaa turvallisuus- ja puolustustoimijana.²⁴⁶

242 Palenberg ym. (2020), s. 103; Mustasilta ym. (2022), s. 138.

243 Karjalainen & Savoranta (2021), s. 16.

244 Nowak (2006), s. 139.

245 Schadenbauer (2021), s. 207–208.

246 Giuli ym. (2018), s. 15.

Kriisinhallintaosallistuminen mainittiin kirjallisuudessa sekä EU:n että Naton tasolla yhtenä keinona vahvistaa maan omaa kansainvälistä imagoa sekä omia kahdenvälisiä kumppanuuksia.²⁴⁷ Kriisinhallintaosallistumisen on nähty auttaneen Suomea luomaan itselleen luotettavan maineen kumppanimaana, mikä on mahdollistanut maan hyvän näkyvyyden Natossa ja EU:n kontekstissa kokoaan suurempana toimijana. Tämä on vuorostaan luonut mahdollisuuksia kasvattaa kansainvälistä vaikutusvaltaa.²⁴⁸ Hytösen mukaan Suomen vaikutus EU-tasolla on rakentunut vahvasti puolueettomuuden, ongelmanratkaisukykyyn, vahvan asiantuntemuksen sekä luotettavan ja uskottavan imagon varaan.²⁴⁹ Böttcher sekä Karjalainen ja Savoranta kuvasivat lisäksi kriisinhallintaosallistumista hyväksi foorumiksi maiden kansallisten intressien edistämiseksi niin EU:ssa kuin Natossakin.²⁵⁰ Herd ja Kriendler taas nostivat Nato-operaatioihin osallistumisen positiivisena vaikutuksena esiin sen, että Suomi on niiden kautta saanut kutsun joihinkin lähtökohtaisesti vain Naton jäsenille tarkoitettuihin kokouksiin, minkä voi tulkita antaneen Suomelle näkyvyyttä puolustusliitossa.²⁵¹ Mustasilta ym. puolestaan kirjoittavat, että osallistuminen ISAF-operaatioon avasi Suomelle mahdollisuuden ylläpitää ja syventää poliittista, strategista ja operatiivista kumppanuutta Naton kanssa, minkä he uskovat vaikuttaneen positiivisesti taustalla Suomen hakiessa Naton jäsenyyttä.²⁵²

Aiemmassa kirjallisuudessa on esitetty, että Suomen vaikutusvaltaa EU:ssa rajoittaa Suomen asema pienenä jäsenmaana, jolla on vähäinen edustus EU:n rakenteissa. Asiantuntijoiden niin sanotut sekondeeraukset EU:n ulkosuhdehallinnon ja siviilikriisinhallinnan tehtäviin kuvataan olennaiseksi vaikuttamisen keinoksi, jonka avulla Suomen on ollut mahdollista lisätä vaikutusvaltaansa.²⁵³ Hyvärinen mukaan Suomen vaikutusmahdollisuuksia EU:ssa kantaa kuitenkin pikemminkin asiantuntemus kuin äänimäärä.²⁵⁴ Suhonen puolestaan tuo esille jäsenmaiden mahdollisuudet sekondeerausten kautta pitää esillä ja vahvistaa tiettyjä teemoja tai painopisteitä (kuten genderiä).²⁵⁵ Mustasilan ym. mukaan Suomi olisi voinut hyödyntää vaikutusvaltaansa operaatioissa ja kansainvälisessä yhteisössä enemmänkin – Suomi olisi voinut tuoda itseään ja omia intressejään enemmän esiin kasvattaakseen vaikuttavuuttaan sen sijaan, että se tyytyi pelkkään mukana olemiseen.²⁵⁶

247 Kriendler (2004), s. 61; Herd & Kriendler (2012), s. 69; Böttcher (2018), s. 3.

248 Giuli ym. (2018), s. 14; Mustasilta ym. (2022), s. 91.

249 Hytönen (2012), s. 17.

250 Böttcher (2018), s. 3; Karjalainen & Savoranta (2021), s. 14.

251 Herd & Kriendler (2012), s. 67.

252 Mustasilta ym. (2022), s. 93.

253 Palenberg ym. (2020), s. 103; Mackie ym. (2022), s. 33–34.

254 Hyvärinen (2009), s. 109.

255 Suhonen (2016), s. 46.

256 Mustasilta ym. (2022), s. 138–139, 174.

Aineiston kuvaus

Tämä pääluke perustuu yhteensä 21 semistrukturoituun haastatteluun sekä haastatteluilta henkilöiltä saatuihin taustadokumentteihin ja muistioihin. Haastattelut toteutettiin pääosin Teams-alustalla. Kolme haastattelua tehtiin puhelimitse, kolme henkilöä lähetti vastauksensa kysymyksiin sähköpostitse ja yhden henkilön kanssa tavattiin kasvotusten. Haastattelut olivat kestoaltaan 30–90 minuuttia. Haastatteluista 12 keskittyi kysymykseen Suomen kansainvälisestä vaikuttamisesta ja yhdeksän kysymykseen Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallinnan kansainväliseen kehittämiseen. Haastatteluista 11 henkilöä oli toiminut ulkoasiainhallinnon uravirkamiehenä ulkoministeriön poliittisella osastolla tai diplomaattina Suomen EU-edustustossa (EUE), Nato-edustustossa tai Yhdysvalloissa. Loput haastattelut olivat toimineet siviilikriisinhallintaan liittyvissä virkamiestehtävissä valtionhallinnossa (valtioneuvoston kanslia, sisäministeriö, ulkoministeriö) tai EU:n ministerineuvoston sihteeristössä, sekondeerattuina kansallisen asiantuntijan tehtävissä Euroopan unionin ulkosuhdehallinnossa (EUH / EEAS – EU External Action Service) muun muassa CPCC – Civilian Planning and Conduct Capability -osastolla tai asiantuntijatehtävissä Naton kansainvälisessä sihteeristössä tai sotilasesikunnassa. Joukossa oli myös henkilöitä, jotka olivat toimineet Suomen CIVCOM-edustajan ja -puheenjohtajan tehtävissä. Tutkimusosallistujilla oli lisäksi omakohtaista kokemusta asiantuntijatehtävistä kansainvälisissä operaatioissa useilla haurailu- ja kriisialueilla, kuten Afganistanissa, Kosovossa, Somaliassa, Malissa, Lähi-idässä, Pohjois-Afrikassa tai Libanonissa. Luvun analyysia varten on hyödynnetty osin myös lukua 3 (Afganistan-operaation vaikutus Suomen valmiuksiin, osaamiseen ja viranomaisyhteistyöhön) varten tehtyjä haastatteluja. Haastattelujen lisäksi tutkimusprosessin kuluessa on käyty useita taustakeskusteluja analyysin tueksi virkamiesasemassa olevien, kriisinhallintaa ja kansainvälistä vaikuttamista tuntevien henkilöiden kanssa.

4.1 Kansainvälinen vaikuttaminen

Hankkeen toimeksiannossa muotoillussa tutkimuskysymyksessä 1C (*Millaisia vaikutuksia kriisinhallintaosallistumisella on ollut Suomen kansainväliseen vaikuttamiseen EU:ssa, Natossa ja kahdenvälisissä suhteissa, erityisesti USA:han?*) edellytettiin kriisinhallintaosallistumisen vaikutusten tarkastelua suhteessa kansainväliseen vaikuttamiseen. Lähestyimme kysymystä siitä lähtökohdasta, että Suomen osallistuminen Afganistan-kriisinhallintaoperaatioihin oli pikemminkin kansainvälisen vaikuttamisen taustatekijä kuin itse tarkastelun pääfokus. Emme siis lähteneet hakemaan näkymää suorista syy-seuraussuhteista kriisinhallintaan osallistumisen ja vaikuttamisen välillä. Sen sijaan lähestyimme kansainvälistä vaikuttamista itseisarvoisesti – Suomen harjoittamana toimintana, jolla oli Afganistan-operaatioihin osallistumisen 20 vuoden tarkastelujaksolla erilaisia toimintatapoja ja tavoitteita. Pyysimme haastateltavia kuvailemaan ja määrittelemään kansainvälisen vaikuttamisen sekä sen tavoitteet, painotukset ja toiminnot EU:n, Naton ja Yhdysvaltojen kontekstissa kolmella tutkimushankkeessa määritellyllä tarkastelujaksolla.

4.1.1 Tavoitteista, toimintatavoista, painotuksista ja instrumenteista

[Kansainvälinen vaikuttaminen on] Suomen etujen ajamista kansainvälisillä foorumeilla ja toisten maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä. Sillä yritetään maksimoida oma asema, että kykenemme ajamaan omia asioita.²⁵⁷

Vaikuttaminen on pitkän linjan toimintaa. Vaikuttamista tehdään, että saadaan kansainvälistä luottamusta. Se on Suomi-kuvan ylläpitämistä, sen ”myyntiä”, Suomen pitämistä kartalla.²⁵⁸

Tutkimukseen haastateltujen mukaan kansainvälisessä vaikuttamisessa on kyse Suomen kansallisten päämäärien sekä Suomen kansainväliseen järjestelmään ja politiikkaan liittyvien tavoitteiden edistämisestä. Kansainvälistä vaikuttamista kutsutaan myös politiikkavaikuttamiseksi, diplomaattiseksi vaikuttamiseksi, diplomatiavaikuttamiseksi tai pelkästään vaikuttamiseksi tai vaikuttamistyöksi.²⁵⁹ Se mielletään diplomaattien harjoittamaksi päivittäiseksi toiminnaksi, jonka puitteissa he ovat yhteydessä ja verkostoituvat eri maihin ja eri maiden kollegoiden kanssa pyrkimyksenään hankkia tietoa muista maista, tilanteista ja monenkeskisistä järjestöistä. Informaatiota välitetään valtionhallinnolle kansallisen päätöksenteon tueksi. Tavoitteena on pysyä mukana muuttuvassa poliittisessa ympäristössä, pitää läheiset tai samanmieliset kumppanimaat informoituina sekä samalla koordinoida yhteisiä kantoja ja tuoda niitä esiin kansainvälisessä keskustelussa.²⁶⁰

Onnistuneen vaikuttamisen avaimiksi aineistossa mainittiin selkeät omat kannat ja prosessit. Suomella kuvattiin olevan hyvät perinteet asioiden laajasta käsittelystä virastoissa, ministeriöissä, järjestökentällä ja yritysmaailman kanssa. Myös Suomen vaikuttamisen tavoitteista tiedottamista ja keskeisten painotusten pitämistä avoimesti julkisuudessa pidettiin tärkeänä osana diplomatiavaikuttamista, vaikka sen todettiin olevan haasteellinen taitolaji erityisesti turvallisuuspolitiikan saralla sekä vaativan erityisosaamista ja resursseja.²⁶¹

257 Haastattelu H143.

258 Haastattelu H233.

259 Käytämme tässä tekstissä näitä termejä synonyymisesti.

260 Haastattelut H133, H153, H181, H233, H241, H223.

261 Haastattelu H213.

Kansainvälisen vaikuttamisen prioriteetit ja tavoitteet määrittyvät poliittisessa ohjauksessa²⁶². Selkeästi mietityt linjat ja kannat tulevat korkealta poliittiselta tasolta, hallitukselta ja eduskunnalta.²⁶³ Tutkimusosallistajat kuvasivat suomalaisessa poliittisessa ajattelussa tärkeinä pidettyjen arvojen ja periaatteiden hioutuvan edelleen eri ministeriöiden ja järjestöjen välisessä diskurssissa ja kulkeutuvan sitä kautta osaksi kansainvälistä vaikuttamista. Osa haastatelluista piti riittävinä raameina hallitusohjelmakirjauksia ja selontekojen linjauksia, toiset puolestaan pohtivat niitä kriittisemmin todeten niiden olevan ”passiivissa kirjoitettuja, ilman prioriteetteja ja johtavan vain luetteloon asioita”. Jotkut haastateltavista mainitsivat ulkoministeriöstä proaktiivisesti annetun ohjauksen olevan vähäistä tai jopa puuttuvan kokonaan. Tämä koettiin ongelmalliseksi erityisesti sekondeerattujen asiantuntijoiden kohdalla. Kaikki eivät välttämättä osanneet itse hakea ohjausta, kun sitä ei ollut systemaattisesti tarjolla Helsingistä.²⁶⁴

Kansainvälisen vaikuttamisen tavoitteet ja konkreettiset toimenpiteet eivät näyttäneet aineiston perusteella aina olleen kovin selviä. Vaikka vaikuttamisen tavoitteiden keskeisten linjojen kerrottiin olleen kirjattuina ulkoministeriössä ”muistioihin ja muuhun dokumentaatioon”, tavoitteiden tarkempi määrittely ja etenkin niitä kohti edistymisen seuranta vaikutti olleen varsin ohutta ja epäsystemaattista.

Eräs tutkimusosallistuja kertoi Suomessa puhuttavan paljon kansainvälisestä vaikuttamisesta mutta totesi, ettei diplomaateilla kuitenkaan aina ole ollut (yleisempää, poliittisen ohjauksen antamaa raamia lukuun ottamatta) täysin kirkasta näkymää niistä spesifeistä ja konkreettisista asioista, joihin heidän tulisi vaikuttaa. Samalla juuri tämä vaikuttamisen tavoitteellisuus ja ”operatiivinen puoli” kuvattiin tärkeäksi osaksi diplomatian tuloksellisuutta.²⁶⁵

Aineistosta nousi vaikuttamisen tavoitteiden asettamisen suhteen myös toisenlaisia näkemyksiä. Yksi haastateltava esimerkiksi korosti, että vaikuttamistyössä pitäisi ennen muuta olla ”jokin pulma”, jonka avulla saadaan ihmiset kuuntelemaan, minkä kautta voi lähestyä

262 Poliittinen ohjaus on poliittinen valinta asetettavista tavoitteista, joista päättävät hallitus ja eduskunta. Ministeriötasolla strategisen ohjauksen kokonaisuudesta vastaa valtioneuvoston kanslia. Valtiovarainministeriön verkkosivut, Hallinnon ohjaus.

263 Ks. tarkemmin viranomaisyhteistyöstä luku 3.

264 Haastattelut H261, H153, H233, H222a, H213.

265 Haastattelut H133, H155.

sitä, että pyydetään apua ongelman ratkaisuun.²⁶⁶ Toinen haastateltava puolestaan painotti ”tulokulman” merkitystä kansainvälisessä vaikuttamisessa. Hänen mukaansa kirkkaiden tavoitteiden sijaan tärkeämpää on edistää ajatuksia.²⁶⁷

Turvallisuuden luominen ja ylläpito ovat valtion tärkeimpiä tehtäviä. Juuri tämä hahmotuikin haastatteluaineistossa keskeisimmäksi perusteluksi kansainväliselle vaikuttamiselle. Muitakin syitä, kuten kansainvälisen luotettavuuden saavuttaminen, näkyvyyden lisääminen sekä kansallisen brändin rakentaminen ja vahvistaminen, esitetään. Nämä kaikki ovat kuitenkin välillisiä pyrkimyksiä, joiden kautta kansainvälinen vaikuttaminen vahvistaa valtiollista suvereniteettiä, turvaa Suomen alueellista koskemattomuutta sekä tuottaa turvallisuutta ihmisille. Haastateltavien näkemykset Suomen toimijuudesta kansainvälisen yhteisön jäsenenä ja siihen vaikuttajana luovat kuvan Suomesta, joka pyrkii olemaan luotettu, operatiivinen ja tunnustettu toimija – valtio, joka haluaa olla osa kansainvälisiä, vakauteen tähtääviä järjestelmiä ja joka investoi merkittäväällä tavalla omaan ja alueelliseen turvallisuuteensa pyrkimättä vapaamatkustajaksi.²⁶⁸

Yhteyksien aktiivinen lisääminen ja liikkuvuus, jalkautuminen ihmisten pariin, kokousosallistuminen sekä tapaamiset ja keskustelut muiden valtioiden edustajien kanssa ovat diplomaattisen vaikuttamisen keskeistä ydintä.²⁶⁹ Käytännön toimina vaikuttamistyöhön liittyy monenlaista, monella tasolla tapahtuvaa, hyvin käytännönläheistä viestintää, edustustilaisuuksia ja monikanavaista tiedonvaihtoa. Osa haastateltavista korosti erityisesti henkilösuhteiden vaalimisen kautta tehtävän vaikuttamisen tärkeyttä, mitä korostettiin aineistossa erityisesti suhteessa Yhdysvaltoihin. Tutkimusosallistujat kuvasivat vaikuttamiselle tärkeiksi periaatteiksi uskottavuutta ja luotettavuutta: sitä, että tuntee asiat, on jotakin selkeää vietävää ja että toimitaan lupauksen mukaisesti. Diplomaatilta vaaditaan vaikuttamistyössä myös sosiaalista älykkyyttä ja tilannetajua, kykyä hakea ja ”haistaa” sopivat tilaisuudet ottaa asioita esiin. Vaikuttamistilanteissa käytetyillä puheenvuoroilla tulee myös pyrkiä jäämään kuulijan mieleen ja tuomaan jotakin konkreettista pöytään, jotta tulisi kutsuksi uudelleenkin ja luottamuksen rakentaminen voisi jatkua.²⁷⁰

Hyvä tilannekuva ja toimintaympäristön tuntemus mainittiin aineistossa edellytyksinä tehokkaalle kansainväliselle vaikuttamiselle. Haastateltavat kertoivat mahdollisuuksien tunnistamisen Suomen kannalta edulliselle toiminnalle syntyvän tätä kautta.²⁷¹ Tilan-

266 Haastattelu H223.

267 Haastattelu H143.

268 Haastattelut H133, H153, H181, H233, H213, H223.

269 Haastattelut H133, H143, H223.

270 Haastattelut H241, H233, H223.

271 Haastattelut H143, H133, H233.

nekuvan ja kontekstin seurannan kuvailtiin olevan siinä mielessä systemaattista, että se nojasi Suomen läsnäoloon siellä, missä vaikuttamista tehtiin. Niistä maista, joissa Suomella oli edustustot, raportoitiin jatkuvasti, ja näin karttuvasta tiedosta koostui kokonaiskuva. Toisaalta tilannekuvan ylläpitämiseksi ei ollut käytössä erityistä tilannekuvapankkia tai maatietokansioita, joihin tietoja olisi tallennettu ja joista niitä olisi voinut hakea, vaan raportointia tehtiin kulloisenkin tilanteen ja tarpeen mukaan. Tausta-aineistoja koottiin jatkuvasti, ja tilannekuva eli ja päivittyi organisesti.²⁷²

Eräs haastateltava totesi Suomen maantieteellisen sijainnin Euroopan ”oikeassa yläkulmassa” edellyttävän kaikilta diplomaatioon osallistuvilta eli poliitikoilta ja ministeriöiden edustajilta määrätietoista jalkautumista vuoropuheluun muiden maiden kanssa. Hän peräänkuulutti tässä yhteydessä kansainvälisen vaikuttamisen pohjaksi aktiivista otetta ja vahvaa strategista ajattelua sekä kykyä ”ymmärtää laajempi eurooppalainen konteksti ja nähdä Suomi osana isompaa kuvaa”.²⁷³

Tähän hankkeeseen koottu haastatteluaineisto jättää avoimeksi kysymyksen siitä, miten kansainvälistä vaikuttamista mahdollisesti arvioitiin tai mitattiin tutkimuksen 20 vuoden tarkastelujaksolla. Yleinen tuntuma aineiston perusteella on kuitenkin se, ettei kansainvälisen vaikuttamisen vaikutuksia (saatikka vaikuttavuutta) ole arvioitu tai mitattu systemaattisesti. Haastateltavat olivat silti yleisesti ottaen sitä mieltä, että Suomi oli pystynyt vaikuttamaan ja ajamaan omia prioriteettejaan, ja antoivat mielellään esimerkkejä Suomen kansainvälisen vaikuttamisen konkreettisista tuloksista. Yksi tutkimusosallistuja totesi, ettei oikein tiennyt, kuinka systemaattista diplomaatiavaikuttamisen tavoitteiden edistymisen seuranta oli ollut: ”Seuranta kyllä pikkasen saattaa uupua – kriisinhallinnan, turvallisuuspolitiikan ja puolustuksen puolella on ehkä ollut järjestelmällisempää.”²⁷⁴ Toinen haastateltava puolestaan kertoi, että puolustusyhteistyöhön liittyneiden vaikuttamistavoitteiden toimeenpanoa seurattiin jatkuvasti. Hänen mukaansa kyse oli puolustushallinnon kulttuurista ja toimintamallista, jossa tilannearviosta edettiin analyysien ja skenaarioiden kautta erilaisiin vaihtoehtoihin, päätöksiin, toimeenpanoon ja lopulta jälkikäteisarviointiin. ”Tätä piirrettä muiden hallinnonalojen edustajat kehuivat usein, mutta eivät ottaneet siitä mallia.”²⁷⁵

272 Haastattelu H115.

273 Haastattelu H133.

274 Haastattelu H233.

275 Haastattelu H145; ks. myös Pyykönen (2016).

Useat haastateltavat mainitsivat kriisinhallintaan osallistumisen olevan Suomen käyttämä tärkeä kansainvälisen vaikuttamisen instrumentti.²⁷⁶ Kehitysyhteistyö puolestaan oli hyvin ohuesti esillä kansainväliseen vaikuttamiseen liittyvässä haastatteluaineistossa. Yksi haastateltava mainitsi asiasta toteamalla, että siinä missä osa maista tekee vaikuttamistyötä ensisijaisesti rahalla, Suomen ”rahapuolen” vaikuttamistoiminta on perinteisesti liittynyt lähinnä kehitysyhteistyöhön.²⁷⁷ Toinen henkilö antoi tästä esimerkin myös Afganistaniin liittyen: Suomi oli tarkastelujakson aikana käyttänyt Afganistanin suhteen vahvaa ehdollistamista bilateraalineuvotteluissa kehitysyhteistyöstä, jolloin vastaanottajan suostuminen tiettyihin ehtoihin oli sidottu taloudellisen tuen määrään.²⁷⁸

Kehityspolitiikka on virallisesti määritelty osaksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja kehitysyhteistyö puolestaan yhdeksi sen keskeisistä instrumenteista.²⁷⁹ Kehitysyhteistyötä on myös tutkimuksen näkökulmasta usein kuvattu siten, että se voidaan ymmärtää osaksi kansainvälisen politiikan harjoittamista ja tärkeäksi vaikuttamisen instrumentiksi.²⁸⁰ Tästä näkökulmasta olikin yllättävää, että haastatteluissa kehitysyhteistyö mainittiin osaksi kansainvälistä vaikuttamista vain hyvin harvoin. Syynä voi olla se, että tutkimushankkeen fokus oli kriisinhallinnassa ja siten haastatellut olivat orientoituneet puhumaan nimenomaan kriisinhallinnasta. Toisaalta vähäisempi puhe kehitysyhteistyöstä vaikuttamisena saattaa myös kertoa muista kehitysyhteistyöhön liitetyistä arvoista tai imagosta, jotka kytkeytyvät ennemmin hyväntekeväisyyteen ja solidaarisuuteen kuin turvallisuuden tuottamiseen.

Osana Suomen kansainväliseen vaikuttamiseen liittyvää tutkimuskysymystä (1C) tarkastelussa oli myös se, missä määrin ajatus kokonaisvaltaisuudesta ja niin sanotusta neksus-lähestymistavasta, suomalaisen kehityspolitiikan prioriteetit (naisten asema, hyvä hallinto ja oikeusvaltio) sekä Afganistanin rauhanprosessi ja kansallinen vuoropuhelu olivat osana vaikuttamisen sisältöjä (kysymys 1F). Näistä teemoista kokonaisvaltaisuus, neksus-näkökulmat sekä naisten asemaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät kysymykset olivat osana Suomen vaikuttamisen agenda EU:n suuntaan, erityisesti siviilikriisinhallintaan liittyen (ks. luku 4.2). Naton ja Yhdysvaltojen suuntaan nämä teemat olivat esillä jonkin verran Afganistan-operaatioihin liittyen, mutta niistä ei tähän hankkeeseen kootun aineiston perusteella voi itsessään puhua diplomatiavaikuttamisen tavoitteina. Afganistanin

276 Ks. tästä tarkemmin alaluku 4.1.2.

277 Haastattelu H143.

278 Haastattelu H241. Suomen kehitysyhteistyö Afganistanin kanssa oli vahvasti rahoittajalähtöistä ja ehdollista koko 20 vuoden tarkastelujakson ajan. Ks. esim. Mustasilta ym. (2022), s. 142–145.

279 Ulkoministeriön verkkosivut, Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö.

280 Ks. esim. Koponen & Seppänen (2016), s. 341–382.

kehitysyhteistyöhön, humanitaariseen apuun ja rauhanprosessiin liittyvät sisällöt olivat haastatteluaineistossa näkyvillä vain hyvin ohuesti ja nousivat esiin ainoastaan keskusteluissa niiden tutkimusosallistujien kanssa, jotka olivat muiden tehtäviensä kautta itse olleet suuremmin tekemisissä Afganistanin kanssa.

Kansainvälisen vaikuttamisen osalta haastateltujen henkilöiden välillä oli isoja eroja siinä, miten tuttuja käsitteet konfliktisensitiivisyydestä ja Do No Harm -periaatteesta heille olivat. Osalle nämä käsitteet ja niihin liittyvät toimintatavat olivat hyvinkin tuttuja, ja osa totesi joskus kuulleensa termeistä ja tietävänsä suunnilleen, mihin niillä viitataan. Haastateltavien joukossa oli kuitenkin myös niitä, jotka kokivat käsitteet itselleen täysin vieraisiksi, akateemisiksi ja ulkoapäin liimatuiksi.

4.1.2 Kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen vaikuttamisen keinona

*Kriisinhallinta on hyvä lähtökohta vaikuttamiseen: Osallistumalla kansainväliseen toimintaan... voi vaikuttaa maan, alueen ja kansalaisten elämään... (sillä) voidaan vaikuttaa myös suoraan operaatioihin. Tärkeimpänä: sillä vahvistetaan Suomen kansainvälistä asemaa, mikä antaa lisäpontta politiikkavaikuttamiselle... se vaatii resursseja, arvovaltaa jne.*²⁸¹

Tutkimusosallistajat kuvailivat Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan paitsi osaksi kansainvälistä vastuunkantoa myös keskeiseksi kansainvälisen vaikuttamisen keinoksi, jota Suomi on tehnyt jo 1950-luvulta lähtien. Vielä 1990-luvulle saakka YK-ope-raatioiden rauhanturvaajista suomalaisia oli noin 17 prosenttia, mikä oli jäsenmaiden keskuudessa suurin suhteellinen kontribuutio väkilukuun nähden. Syynä suurelle panostukselle rauhanturvaamiseen oli tuolloin halu erottautua Neuvostoliiton kontrolloimista itäblokin maista ja osoittaa Suomen kuulumisen länteen. Tämä oli kylmän sodan aikaan diplomaattisesti tärkeää. Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan globaalilla tasolla on nykyisin vain ”joidenkin promilleiden luokkaa”. Suomesta ei siis enää voi puhua rauhanturvaamisen suurvaltana samalla tavalla kuin rauhanturvaamistoiminnan

281 Haastattelu H181.

alkuaikoina.²⁸² Kriisinhallintaan ja rauhanturvaamiseen osallistuminen on kuitenkin historiallisesti ja kautta koko tutkimushankkeen 20-vuotisen tarkastelujakson ollut Suomelle tärkeää diplomaattisesti ja Suomi-kuvan kannalta. Se on antanut Suomelle tarpeellisen, hyödylliseksi koetun viitekehysten, jonka puitteissa käydä poliittista keskustelua: paikan, jossa vaikuttaa – tai tarvittaessa olla vaikuttamatta – kansainvälisiin suhteisiin.²⁸³

*Suomi haluaa tuottaa turvallisuutta itselleen, ympärilleen ja globaalisti... kriisinhallintaan osallistumisessa on useita tavoitteita; diplomaattinen vaikuttaminen on yksi näistä. Suomelle on ylipäätään tärkeintä se, että tuotamme turvallisuutta myös globaalisti. Se koetaan vauraan, länsimaisen valtion velvollisuudeksi. Osallistuminen kriisinhallintaan, samoin kuin kehitysyhteistyöhön, humanitaariseen apuun ja muuhun, on osa globaalin turvallisuuden tuottamista. Paitsi että se on meidän velvollisuutemme, me lunastamme sillä myös paikkamme tässä läntisessä yhteisössä, johon me kuulumme.*²⁸⁴

Konkreettisemmin: osallistumalla kriisinhallinnan operaatioihin ja ottamalla vastuuta niiden tietyistä toiminnoista tai esimerkiksi tukikohdan hallinnasta Suomi on voinut olla mukana keskeisissä kansainväliseen kriisinhallintaan liittyvissä keskusteluissa. Esimerkkinä tästä on Suomen vuoden 2004 lopussa Saksalta vastaanottama vastuu rauhanturvaajien Camp Eagle -tukikohdasta Tuzlassa Bosnia-Hertsegovinassa. Neuvoteltavana oli tuolloin se, mitkä kulut kuuluvat EU:n ja mitkä tukikohdan niin sanotun kehysvaltion eli Suomen maksettaviksi. Suomi sai oman kantansa läpi ja onnistui säästämään muutamia miljoonia euroja. Merkittävämpää oli se, että neuvotteluiden kautta Suomi pystyi vaikuttamaan Natossa ja EU:ssa perinteisesti kiistanalaisena pidettyyn sotilaallisen kriisinhallinnan kulunjakokysymykseen.²⁸⁵

Haastateltavat kokivat kriisinhallintaan osallistumisen mahdollistaneen Suomelle pääsyn keskustelemaan operaatioita koskevien teemojen ohella myös muista itselleen tärkeistä asioista. Tämä korostui Afganistan-operaatioiden kohdalla erityisesti suhteessa Natoon ja Yhdysvaltoihin:

282 Rauhanturvaaminen itsessään on muuttunut merkittävästi. Isoja YK-operaatioita on pääosin Afrikan mantereella, ja ne hoidetaan pääosin afrikkalaisilla joukoilla. Näin ollen suomalaisille rauhanturvaajille ei siellä ole kysyntää. Suomi toimii rauhanturvaamisessa nykyisin lähinnä kaluston ja erikoisosaamisen tarjoajana. Rauhanturvaamisen muutoksesta ks. esim. Benkler ym. (2023); Karlsrud (2023); Valtioneuvosto (2021), Vaikuttavaa kriisinhallintaa: Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi.

283 Haastattelut H153, H133, H143, H233, H213, H223.

284 Haastattelu H133.

285 Ibid.

*[Kun] meillä oli suuri kontribuutio [operaatioon] ja menimme Washingtoniin tai Nato-operaation tukikohtaan ja keskustelimme amerikkalaisten tai natolaisten kanssa, niin sitten meillä oli konkreettinen, operatiivinen puheenaihe, josta puhua. Sitä kautta pääsimme puhumaan konkreettisten yhteisten asioiden varjolla myös muistakin meille tärkeistä asioista. Tätä kautta meidät huomattiin.*²⁸⁶

Operaatioihin osallistumisella kuvailtiin myös olleen heijastusvaikutuksia: Suomi on niiden kautta nähty kansainvälisesti hyvänä kumppanina, ja Suomella on osallistumisen kautta ollut mahdollisuus näyttää kontribuutionsa kriisinhallinnalle konkreettisenä osallistumisena ja tietotaitona. Kriisinhallintaan osallistumisen kuvailtiin olevan myös mainekysymys. Suomi on osallistumisen kautta pystynyt toimimaan tuloksellisesti, ja suomalaisilla on ollut hyvä maine operaatioissa rauhallisina toimijoina, jotka hoitavat vastuulleen annetut asiat kunnolla.²⁸⁷

Kriisinhallintaan osallistumisen ohella Suomella on kokemusta vaikuttamisesta spesifien, kansainvälistä turvallisuutta tuottavien *niche-kontribuutioiden* kautta. Esimerkkinä tästä on Suomen osallistuminen vuonna 2014 kemiallisten materiaalien siirtämiseen pois Syyriasta osana kansainvälistä yhteistyökuviota, jossa Tanska antoi käyttöön laivoja, Nato organisoi operaation ja Suomi lähetti operaatioon kymmenkunta henkilöä ja otti kemikaalit vastaan Riihimäelle tuhottaviksi. Vastaavasti Afganistaniin liittyvä esimerkki on Suomen järjestämä apukonferenssi vuonna 2020. Sen järjestämiseen ei Afganistanin toivottoman tilanteen vuoksi ollut halukkuutta kansainvälisesti. Suomesta löytyi kuitenkin halua järjestää konferenssi, mikä toi Suomelle näkyvyyttä. Logiikka tällaisiin diplomatiassa tärkeinä pidettyihin operatiivisiin toimiin osallistumisessa Suomelle oli kansainvälisen huomion ja tunnustuksen saaminen. Sitä kautta hankittiin ennakoivasti tukea sellaista mahdollista tilannetta varten, jossa Suomi itse tarvitsisi tukea oman turvallisuutensa vahvistamiseen.²⁸⁸

Eurooppalaisen kriisinhallinnan kultakausi loppui vuosien 2014–2015 aikoihin. Venäjän toimet Ukrainassa vuonna 2014 muuttivat merkittäväällä tavalla myös Suomen diplomatiavaikuttamisen painotuksia.

*Kevät 2014 oli vedenjakaja, kun Venäjä miehitti Krimin ja käynnisti kriisin Itä-Ukrainassa. Se muutti turvallisuutta koko Euroopassa... ja erityisesti Itämeren alueella. Esimerkiksi balttismaat huolestuivat turvallisuudesta tosi paljon.*²⁸⁹

286 Ibid.

287 Haastattelu H213.

288 Haastattelut H133, H213.

289 Haastattelu H133.

Krimin miehityksen jälkeen kriisinhallinnan merkitys osana turvallisuuspolitiikkaa pieneni ja alueellisen puolustuksen painotus lisääntyi. Toisaalta aiempi kriisinhallintaan panostaminen nähtiin voimavaraksi uudessa, kiristyneessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa: konkreettinen osallistuminen sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan oli tehnyt Suomesta relevantin, näkyvän toimijan ja toi puhevaltaa turvallisuuspolitiikan kansainvälisillä foorumeilla. Eräs haastateltava totesi tämän olleen yksi merkittäviä kriisinhallintaan osallistumisen funktioita Suomelle ja kiteytti asian lainaamalla Raamattua: ”Se, kuka antaa, se saa.”²⁹⁰

4.1.3 Yhteistyö muiden maiden kanssa

*Monenkeskinen yhteistyö – tämä on sitä konkreettisinta [vaikuttamista], jossa on suurimmat vaikutusmahdollisuudet.*²⁹¹

Aineiston perusteella käy selvästi ilmi, että kansainvälisen vaikuttamisen keskeisin olemus liittyy yhteistyöhön muiden kanssa: kykyyn koordinoida, sovitella yhteen ja neuvotella yhteisistä kannoista. Hyvin usein se liittyy myös kykyyn tehdä kompromisseja.²⁹² Lähes kaikki kansainvälisestä vaikuttamisesta haastatellut henkilöt puhuivat tavalla tai toisella siitä, kuinka Suomen kantojen – ”oman tulokulman”, ajattelun ja arvojen – edistäminen tapahtuu tehokkaimmin niin, että pystytään identifioimaan muita samoin ajattelevia toimijoita (usein valtioita mutta myös kansainvälisiä monenkeskisiä organisaatioita), joiden kanssa pyritään kohti samoja tavoitteita. Haastateltavat kuvailivat yhteistyön eri maiden kanssa syntyvän useimmiten asiakohteisesti ja kertoivat myös kulttuurierojen vaikuttavan yhteisen linjan löytymiseen eri asioissa.²⁹³

Ruotsi mainittiin kaikista useimmin yhteistyömaana keskusteluissa Suomen kansainvälisestä vaikuttamisesta. Ruotsin tekemiset olivat tämän tutkimuksen kahden vuosikymmenen pituisella tarkastelujaksolla kriisinhallinnan ja turvallisuuspolitiikan sekä niiden puitteissa harjoitetun kansainvälisen vaikuttamisen alalla keskeisin referenssi. Myös muut Pohjoismaat näyttäytyvät Suomelle tärkeänä viiteryhmänä sekä vaikuttamisen yhteistyökumppaneina. Siviilikriisinhallinnan kysymyksissä Suomen tärkeimpiä vaikuttamisen yhteistyökumppaneita ovat Ruotsin lisäksi olleet Saksa, Itävalta ja Alankomaat. Laajemmin EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan saralla Suomi on tehnyt yhteistyötä muun muassa Ranskan, Belgian ja Alankomaiden kanssa. Suomella ja Ranskalla oli tutkimuksen viimeisellä tarkastelujaksolla yhteinen kiinnostus EU:n yhteisen puolustuksen

290 Ibid.

291 Haastattelu H203.

292 Haastattelu H213.

293 Haastattelut H233, H213.

tiivistämiseen ja yhteisen puolustuspolitiikan vahvistamiseen. Suomen oli haastateltujen mukaan helpointa löytää yhteinen sävel – ja vaikuttamistyön kumppaneita myös laajemmin eri teemoissa – niiden jäsenmaiden kanssa, jotka Suomen tavoin kannattivat tiiviimpää puolustusyhteistyötä unionissa.²⁹⁴

4.1.4 Suomi ja EU

Suomen selkeä johtava tavoite suhteessa EU:hun on koko tämän tutkimushankkeen 20-vuotisen tarkastelujakson ajan ollut unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja EU:n globaalin aseman vahvistaminen. Osana tätä Suomi on pyrkinyt toimillaan edistämään ajatusta siitä, että EU:ssa ei ensisijaisesti olla hakemassa etuja jäsenmaille itselleen vaan kaikille. Laajemmin kansainvälisen vaikuttamisen saralla EU:ssa ja muualla Suomi on lisäksi pyrkinyt johdonmukaisesti edistämään sääntöpohjaista kansainvälistä systeemiä (rule based governance) ja kansainvälisistä sopimuksista kiinnipitämistä. Viimeisimpinä vuosina Suomen erityisenä painotuksena on ollut oikeusvaltioperiaatteen edistäminen niin unionin sisällä kuin osana siviilikriisinhallinnan painotuksiakin. Oikeusvaltioperiaatteen tematiikka oli yksi Suomen viimeisimmän EU-puheenjohtajuuden keskeisistä prioriteeteista. Tutkimusosallistujat mainitsivatkin sen yhtenä EU-keskusteluissa ja prosesseissa edelleen näkyvistä Suomen kansainvälisen vaikuttamisen onnistumisista.²⁹⁵

2000-luvun alussa Suomi oli EU:ssa aktiivinen kriisinhallinnan kehittämisen saralla. Suomen ja Ruotsin ulkoministerit (Halonen ja Hjelm Wallén) ehdottivat vuosituhannen taitteessa yhdessä kriisinhallinnan vahvistamista keskeisenä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan instrumenttina. Tämän nähtiin vahvistavan valmiuksia edetä unionissa kohti vahvempaa yhteistä turvallisuuspolitiikkaa. Ajatus kriisinhallinnasta EU:n lippulaivana oli voimissaan 2000-luvun alussa. Suomi osallistui aktiivisesti sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan kehittämiseen EU:ssa²⁹⁶ painottaen kriisinhallinnan valmiuksien kehittämistä ja sitä, että kriisinhallinnalle oli tärkeää varmistaa laaja tuki jäsenmaiden keskuudessa. Kriisinhallinnassa Suomi painotti alusta alkaen kansainvälisen oikeuden ja YK:n periaatteiden noudattamisen tärkeyttä.²⁹⁷

294 Haastattelut H133, H143, H233.

295 Haastattelut H143, H233, H133, H213.

296 Sotilaallisen kriisinhallinnan kehittymistä käsitellään tarkemmin luvussa 3 ja siviilikriisinhallinnan kehittämiseen osallistumista alaluvussa 4.2.

297 Haastattelut H213, H203.

Hankkeen toiselle tarkastelujaksolle tultaessa kaikkea Suomen vaikuttamistoimintaa EU:ssa varjosti Yhdysvalloista vuonna 2007 alkunsa saanut maailmanlaajuinen pankki- ja rahoituskriisi.²⁹⁸ Suomen tapaamiset muiden maiden edustajien kanssa keskittyivät pitkälti taloussuhteisiin ja finanssikriisiin vaikutuksiin. Kriisin jälkeen maailmanjärjestys alkoi siirtyä yhä moninapaisempaan suuntaan Kiinan ja Aasian nousun myötä. Ensimmäistä kertaa toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvaltojen päähuomio oli Euroopan sijaan Aasiassa. Tämä oli finanssikriisin ohella toinen, niin ikään kaikkeen Suomen kansainvälispoliittiseen toimintaan vaikuttanut asia.²⁹⁹

Keskeinen eurooppalaiseen turvallisuuspolitiikkaan ja sitä kautta myös Suomen kansainvälisen vaikuttamisen painotuksiin vaikuttanut tekijä EU:ssa oli Venäjän sota Georgiaa vastaan vuonna 2008. Eräs haastateltava totesi jäsenmaiden välillä olleen isoja eroja suhtautumisessa Venäjään. Suomi oli usein äänessä ja pyrki ylläpitämään yhteistyömahdollisuuksia Venäjän kanssa. Samalla Suomi tuki Puolan ja Ruotsin lanseeraamaa itäisen ulottuvuuden konseptia, jossa EU:n itäisiä naapurivaltioita tuettiin läheisempään yhteistyöhön EU:n kanssa.³⁰⁰

Lissabonin sopimuksen (2009) jälkeen Suomi pyrki edistämään kriisinhallintaa EU:n keskeisenä ulkosuhdehallinnon toimintona, joka koostui sotilaallisesta ja siviilikriisinhallinnan ulottuvuudesta. Erään haastateltavan mukaan Suomelle tärkeä ja aktiivisesti esillä pidetty teema kriisinhallinnassa oli ajatus täydentävyydestä suhteessa muuhun kriisialueilla tehtävään toimintaan. Suomi pyrki painottamaan tuloksia – kriisinhallintaa pidettiin tärkeänä EU:n toimintona ja parhaana keinona edistää unionin yhteistä turvallisuutta. Tätä haluttiin tukea voimakkaasti ja tuloksellisesti.³⁰¹

Samaan aikaan EU:ssa käynnistyi keskustelu perussopimuksen muutoksesta ja siitä, että EU:n tulisi tehdä enemmän myös alueellisen puolustuksen alalla. Suomen kantana tässä oli edistää EU:n yhteistä puolustusta siten, että se täydentäisi Natoa. Suomi halusi lisätä konkreettista yhteistyötä EU:n sisällä sekä kehittää ja edistää kriisinhallintaa tekemällä enemmän yhteisiä hankkeita. Taustalla oli pyrkimys varmistaa edellytykset yhteiseurooppalaiseen toimintaan sellaisessa tilanteessa, jossa Suomi tai jokin muu EU:n alue tarvitsisi tuekseen joukkoja tai sotavarustusta. Suomen pyrkimyksenä oli kehittää yhdessä muiden jäsenmaiden kanssa puolustusulottuvuutta vahvistavaa tutkimusta,

298 Ks. esim. Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus vuodelta 2008.

299 Haastattelu H203.

300 Ibid.

301 Ibid.

kehitystä, hankintoja, siviilipuolen toimia sekä infrastruktuuria, kuten teitä, siltoja ja niin edelleen. Suomi oli kaiken tämän edistämässä aktiivisesti mukana osana kansainvälistä vaikuttamistoimintaansa.³⁰²

Osana kansainvälistä vaikuttamista Suomi antoi panoksensa toisella tarkastelujaksolla myös operatiiviselle puolelle, muun muassa Afrikassa Malille vuonna 2013. Lisäksi EU:n taisteluosastojen perustaminen nähtiin yleisesti yhteiseen toimintaan sitoutumisen mitana. Suomi oli tässäkin aktiivisesti mukana. Taisteluosastot jäivät tarkastelujaksolla käyttämättä, mutta Suomelle oli tärkeää osoittaa konkreettisten kontribuutioiden kautta sitoutuneisuutensa ja tukensa EU:n toiminnalle. Afganistan ei haastatteluaineiston perusteella vaikuttanut olleen erityisenä eikä erillisenä aihepiirinä Suomen EU-vaikuttamisen agendalla. Eräs haastateltava arveli osasyiksi tälle sen, että meneillään oleviin operaatioihin liittyneet asiat hoituivat virkamiesten toimenpitein. He valmistelivat ulkosuhdeneuvoston kokoukset, joten valtaosa asioista oli päätetty jo ennen niiden tuloa Coreperiin. Lisäksi Afganistan-operaatiot olivat Naton johdossa, joten niiden käsittely keskittyi Naton elimiin, joita hoidettiin Suomen Nato-edustustossa.³⁰³

Afganistan-operaatioihin osallistumisen loppupuolella Suomen keskeinen viesti EU:n suuntaan oli, että EU:ssa tulisi miettiä enemmän sitä, miten unionissa tuotetaan perinteistä sotilaallista turvallisuutta. Lisäksi Suomi pyrki edistämään unionin resilienssiä suhteessa siihen kohdistuviin ulkoisiin uhkiin ja kriiseihin. Pysyvä rakenteellinen yhteistyö ja EU:n solidaarisuuslauseke olivat tässä tärkeitä ulottuvuuksia. Solidaarisuuslausekkeen tavoitteena oli varmistaa tuki muilta jäsenmailta, mikäli johonkin jäseneen kohdistuisi ”jotain ikävää”. Tämä oli Suomelle tärkeää ja kiinnittyi turvallisuuspoliittisiin toiveisiin siitä, miten muut jäsenmaat toimisivat, jos Suomeen kohdistuisi esimerkiksi vakava kyberhyökkäys. Rakenteellisella yhteistyöllä puolestaan pyrittiin tiivistämään jäsenmaiden yhteistyötä puolustushallinnon alalla.

Konkreettisesti rakenteellista yhteistyötä edistettiin erilaisten logistiikkaan sekä kyber- ja hybridiuhkiin liittyvien hankkeiden kautta. Tyypillisesti kolme EU:n jäsenmaata saattoi muodostaa yhdessä jonkin konkreettisen yhteistyöhankkeen. Suomen puolelta hankkeissa oli mukana ennen muuta puolustushallinnon edustajia. Suomi myötävaikutti lisäksi aktiivisesti hybridiuhkiin vastaamisessa, minkä muutamat haastateltavat mainitsivat yhtenä esimerkkinä onnistuneesta kansainvälisestä vaikuttamisesta.³⁰⁴ Toisaalta erään haastatelta-

302 Ibid.

303 Ibid.

304 Haastattelut H233, H133.

van mukaan näiden vaikuttamisen yhteistyöhankkeiden tuloksellisuutta ei ole syytä liikaa korostaa, sillä ”tuloksia ei juuri ole tullut, vaikka yhteistyötä on tehty jo 2000-luvun alusta alkaen”.³⁰⁵

*Konkreettinen esimerkki tuloksesta, joka saavutettiin Suomen kansainvälisen vaikuttamisen kautta ja joka lisäsi Suomen näkyvyyttä ja ”brändiä”, oli vuonna 2017 perustettu Hybridiosaamiskeskus. Sen tarkoituksena on tutkia, tehdä yhteistyötä ja lisätä ymmärrystä hybridivaikuttamisesta ja sitä kautta estää sitä antamalla impulsseja EU:lle ja Natolle. Keskus perustettiin Naton ja EU-maiden kesken. Natolla on yli 20 vastaavaa osaamiskeskusta; Virossa on esimerkiksi kyberosaamiskeskus. EU:lla ei tällaisia ollut. Keskuksen perustaminen ja sen synnyttämä keskustelu muissa EU-maissa ja Nato-maissa toi Suomelle näkyvyyttä ja huomiota ...sekä erilaisia alan kansainvälisiä asiantuntijoita ja vieraita, (joiden) tulo Suomeen puolestaan mahdollistaa heidän asiantuntemuksensa ja tietojensa hyödyntämisen Suomen oman turvallisuuden hyväksi.*³⁰⁶

Yllä kuvaillut vaikuttamisen sisällöt olivat Suomelle tärkeitä Venäjän yhä aggressiivisemmän ja uhkaavamman toiminnan ja sen myötä Euroopan yleisen turvallisuustilanteen kiristymisen vuoksi. Korkean tason tapaamisten järjestäminen ja suhteiden ylläpito Venäjän suuntaan olivat muuttuneet hyvin haastaviksi. Suomi valitsi EU:n diplomaatiavaikuttamisen kärjiksi aiheita, jotka lisäisivät Euroopan ja ennen muuta Suomen turvallisuutta. Tähän sisältyi kolmannen ajanjakson loppupuolella yhä vahvemmin myös (pitkälti Ruotsin aktiivisesti esiin tuoman) arktisen politiikan edistäminen.³⁰⁷

EU:n Afrikka-suhteet ja suhteet Kiinaan olivat niin ikään viimeisen tarkastelujakson aikana aiheita, joita Suomi pyrki edistämään osana kansainvälistä vaikuttamistaan. Herättäjänä Afrikka-aiheisiin oli vuoden 2015 muuttoliikekriisi. Kiina-suhteiden nousua agendalle puolestaan siivitti EU:ssa kohonnut tietoisuus Kiinasta systeemisestä kilpailijana, joka on kaupapoliittisesti tärkeä EU:lle ja jolla on autoritaarisena ja demokratiaa vastustavana maana vahva oma agenda.³⁰⁸

305 Haastattelu H145.

306 Haastattelu H133.

307 Haastattelu H233.

308 Ibid.

4.1.5 Vaikuttaminen Natoon

...Suomen turvallisuuspoliittista ratkaisua ei pitkään aikaan välttämättä aina ymmärretty. Sitä, että halusimme olla sotilaallisesti liittoutumaton maa mutta samalla syventää Nato-yhteistyötä ja kehittää EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Monet EU-maat olivat myös Nato-maita, ja he näkivät EU:n toissijaisena turvallisuuspoliittisena toimijana Natoon verrattuna. Me olimme yksin... ajattelussamme, että halusimme nähdä EU:n keskeisenä puolustuspoliittisena toimijana... suurin osa EU:n Nato-maista näki asiat eri tavalla kuin me. Aina siihen asti, kunnes päätimme hakea Nato-jäsenyyttä – kun huomaisimme, että EU ei yksinään riitä (Suomen) turvallisuuden takaajaksi – haimme ymmärrystä sille, että se on yhteinen etu kehittää EU:ta turvallisuusyhteisönä. Toki tämä on edelleen linjamme. Mutta nyt olemme valmiita myöntämään, että EU-jäsenyys ei yksinään riitä Suomen geopoliittisessa tilanteessa olevan maan turvallisuusratkaisuksi.³⁰⁹

Suomi liittyi Naton Partnership for Peace -rauhankumppanuusohjelmaan vuonna 1994. Suomi on siitä lähtien ollut edustettuna Naton rakenteissa ja tehnyt yhteistyötä puolustusliiton kanssa niin puolustushallinnon kuin muidenkin ministeriöiden toimialoilla. Puolustuksen saralla yhteistyöhön on kuulunut Puolustusvoimien yhteistoimintakyvyn ja suorituskykyjen kehittäminen sekä teknisten valmiuksien parantaminen. Näiden toimien on ollut tarkoitus parantaa kansallista puolustuskykyä ja kehittää kansainvälisen avun vastaanottamista mahdollisessa kriisitilanteessa. Yhteistyötä on lisäksi tehty siviilivalmiuspuolella sekä Naton osaamiskeskusten ja virastojen kanssa. Suomi on osallistunut lähes kaikkiin Naton johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä isännöinyt harjoituksia ja osallistunut useisiin Naton monikansallisiin harjoituksiin. Osaksi Suomen vuorovaikutusta Naton kanssa lasketaan myös suomalaisten henkilöiden opiskelut Naton oppilaitoksissa sekä Suomen Nato- ja kumppanimaiden henkilöstölle järjestämät avoimet koulutukset ja kurssit.³¹⁰

Suomen ja Naton välisen kumppanuusyhteistyön tavoitteet kirjattiin muutaman vuoden välein päivitettävään kumppanuusasiakirjaan.³¹¹ Vuonna 1996 käynnistynyt Naton suunnittelu- ja arviointiprosessi PARP (Planning and Review Process) toi Nato-delegaation Suomeen kahden vuoden välein. Sen kanssa neuvoteltiin Suomen sotilaallisen osallistumisen kehittämistavoitteet. Prosessi sisälsi yhteistyön tavoitteiden tarkastelun ja päivittämisen. Suomen taholta sotilasosallistumiselle Naton toimintaan laadittiin TP-UTVAn linjausten pohjalta alusta alkaen selkeät tavoitteet ulko- ja puolustusministeriöiden sekä Pääesikunnan muodostamassa kolmikannassa. Ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet

309 Haastattelu H153.

310 Honkanen (2019), s. 41; ks. myös Pyykönen (2016).

311 Ibid.

Naton suhteen jäivät erään haastattelun mukaan ”aina epämääräisiksi”. Puolustushallinto oli kuitenkin kehittänyt ja tarkentanut niitä ja esitti muun muassa osallistumista yhä vaativampiin Nato-harjoituksiin.³¹²

Suomen Nato-kumppanuuden painopiste oli pitkään juuri kriisinhallinnan operaatioissa ja niin sanotussa interoperabiliteetissä eli kriisinhallinnassa käytettävien joukkojen yhteensopivuuden kehittämisessä. Ennen osallistumistaan Naton johtamaan ISAF-operaatioon Afganistanissa tarkastelujakson alkupuolella Suomi oli osallistunut Balkanilla Naton vetämiin IFOR-, SFOR- ja KFOR-operaatioihin. Afganistanissa Suomi oli Naton johtamassa operaatiossa osana 41 maan joukkoja luovuttavaa koalitiota. Osallistuminen Afganistan-operaatioihin oli jatkoa Länsi-Balkan-operaatioiden kautta avautuneeseen mahdollisuuteen tehdä yhteistyötä ja olla vuorovaikutuksessa Naton kanssa. Se myös avasi mahdollisuuden vaikuttaa Afganistan-kriisinhallintaoperaatioita koskeviin päätöksiin, joskin vaatimattomalla vaikuttavuudella.³¹³ Yleisemmällä tasolla jo rauhankumppanuudesta alkanut kriisinhallintaoperaatioihin (Libyaa lukuun ottamatta kaikkiin Naton operaatioihin) osallistuminen auttoi Suomea Naton ulkopuolella olevana maana tuntemaan Natoa ja sen toimintatapoja, vahvistamaan kumppanuutta ja vaikuttamaan Naton sisäisiin keskusteluihin. Tämä funktio osallistumisesta Nato-johtoiseen kriisinhallintaan jatkui koko parikymmenvuotisen tarkastelujakson.³¹⁴

*Jos Balkaneiden jälkeen olisi päätetty, että Afganistaniin lähetettäisiin pienempi operaatio, se olisi pienentänyt meidän työkalupakkia ja mahdollisuutta vaikuttaa Naton sisällä. Kysymyksenä oli, kuinka paljon vaikutimme, mutta myös miten ja mihin vaikutimme ja pyrimme vaikuttamaan. Keskeinen intressimme oli EU:n turvallisuuspolitiikan kehittäminen... joten oli tärkeää olla mukana, että olisi enemmän tietopohjaa ja näkemystä siihen, miten EU:n turvallisuuspolitiikkaa pitäisi edistää.*³¹⁵

Laajemmassa kuvassa Suomelle oli pienenä, liittoutumattomana valtiona tärkeätä löytää merkityksellisiä tapoja vastata uusiin turvallisuusympäristön haasteisiin yhdessä muiden maiden kanssa ja erityisesti osana transatlanttista yhteistyötä. Turvallisuusuhkien nähtiin muuttuneen luonteeltaan globaaleiksi, ja keskeisiksi haasteiksi ensimmäisellä ajanjaksolla tunnistettiin terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, järjestäytynyt rikollisuus, hauraat tai sortuvat valtiot sekä tarttuvat taudit. Suomen ja muiden pienten valtioiden kannalta tämä tarkoitti tarvetta vahvistaa ja luoda uudenlaisia kumppanuuksia muun muassa

312 Haastattelu H145.

313 Ibid.

314 Haastattelut H153, H143, H145; Honkanen (2019), s. 41; Setälä (2004), s. 12, 15; Heikkilä (2000), s. 14–20.

315 Haastattelu H143.

valmiustoiminnan, tieteellisen ja teknologisen yhteistyön sekä sotilaallisen yhteensopi-
vuuden piirissä. Suomi peräänkuulutti turvallisuuskäsitteen laajentamisen tarvetta ja pyrki
vahvistamaan EU:ta turvallisuusyhteisönä. Lisäksi Suomi jatkoi tiivistä yhteistyötä Naton
rauhankumppanina, mikä edisti transatlanttisten suhteiden vahvistamista ja tuki Suo-
men kykyä vastata paremmin uusiin turvallisuusuhkiin.³¹⁶ Baltian maiden liittyttyä Natoon
vuonna 2004 Suomessa käynnistyi pohdinta siitä, missä määrin Suomelle oli enää hyödyl-
listä olla supistuvalla eurooppalaisella ei-Nato-maiden listalla.³¹⁷

Turvallisuustilanteen kiristyessä Afganistanissa vuosina 2009–2015 Suomi oli edelleen
vahvasti mukana Naton johtamissa operaatioissa. Sodassa terrorismia vastaan Suomi
miellettiin osaksi ”länttä”. Siksi Afganistanissa länsimaisia toimijoita vastaan kohdistunut
kohonnut turvallisuusuhka koski myös Suomen joukkoja. Samaan aikaan Suomi korosti
aktiivista Nato-kumppanuutta osana turvallisuus- ja puolustuspoliittista toimintalinjaansa
pitäen kuitenkin kiinni sotilaallisen liittoutumattomuuden linjastaan: ”Suomi on sotilasliit-
toon kuulumaton maa, joka harjoittaa yhteistyötä Pohjois-Atlantin liiton kanssa sekä yllä-
pitää mahdollisuutta hakea Nato-jäsenyyttä.”³¹⁸ E erityisenä painotuksena Suomella oli EU:n
ja Naton välisen yhteistyön kehittäminen. Suomi tiedosti Naton merkityksen eurooppalai-
sen turvallisuuspolitiikan keskeisenä foorumina ja linjasi Puolustusvoimien kehittämisessä
otettavaksi huomioon, ettei mahdolliselle sotilaalliselle liittoutumiselle muodostuisi käy-
tännön esteitä. Suomi pyrki lisäksi jatkamaan ja kehittämään yhteistyötä Naton suuntaan
myös muilla valtionhallinnon sektoreilla, kuten siviili- ja pelastuspalvelutoiminnassa sekä
varautumiseen liittyvässä suunnittelussa. Kriisinhallinta ja suorituskyky-yhteistyö olivat
tällä ajanjaksolla Suomen Nato-yhteistyön ytimessä. Suomi vahvisti aikomuksensa osallis-
tua jatkossakin harkintansa mukaan Nato-johtoisiin kriisinhallintaoperaatioihin ja ilmaisi
pitävänsä tärkeänä, että kriisinhallintayhteistyöhön osallistuneet Naton edistyneet kump-
panit pääsisivät mukaan uusien operaatioiden suunnitteluun ja valmisteluun.³¹⁹

Tutkimuksen toisella tarkastelujaksolla Suomi toi esiin kriisinhallintakeskusteluissa Naton
suuntaan muun muassa kokonaisvaltaisuuteen, gender-teemoihin sekä siviili- ja huolto-
varmuuteen liittyviä kysymyksiä. Lisäksi Suomi pyrki edistämään Naton sisällä vahvempaa
ja kokonaisvaltaisempaa varautumiseen liittyvää näkökulmaa ja siihen liittyvää politiik-
kaa.³²⁰ Suomi myös korosti, että Afganistanissa tarvittiin siviilityökaluja ja siviilikriisinhallin-
taa, ja näitä rooleja tuotiin aktiivisesti esille. Suomen kriisinhallinnan konseptiin kuului tällä
ajanjaksolla myös Cimic-lähestymistapa, jonka kautta pyrittiin luomaan operaatioalueilla

316 Setälä (2004), s. 12, 15.

317 Suominen & Karvinen (2009).

318 Valtioneuvosto (2012).

319 Ibid.

320 Haastattelut H143, H145.

kontaktia paikalliseen yhteisöön. Osalla muista koalitioon osallistuvista maista oli hyvin erilainen näkemys asevoimien roolista. Suomen edistämä lähestymistapa oli heille vaikea ymmärtää ja herätti kysymyksen, kuuluuko tämä armeijalle. Erään haastateltavan mukaan Cimic-toiminnasta tuli kuitenkin ”joskus hyviäkin tuloksia”.³²¹

Afganistan-operaatioiden loppupuolella Suomi piti tärkeänä pohtia, millä tavalla Afganistanin johdon ja hallinnon halua ja kykyä ottaa vastuuta omasta tilanteestaan arvioidaan.³²² Isommassa kuvassa Suomen osallistuminen operaatioihin ja Afganistaniin liittyvät teemat jäivät kuitenkin Suomen Nato-yhteistyössä taka-alalle. Afganistan ja kriisinhallinta eivät enää olleet keskeinen osa myöskään Naton toimintaa. Venäjän Krimin valtaus vuonna 2014 ja Itä-Ukrainassa sen myötä käynnistynyt sota muuttivat Naton painopisteen kohti yhteisen aluepuolustuksen uudelleenrakennusta. Itämerestä tuli yksi liittokunnan strategisista painopistealueista, mikä lisäsi Suomen ja Ruotsin merkitystä Natolle.³²³

*Jos ennen vuotta 2014 olimme Suomessa miettineet, tarvitaanko Natoa, niin kevään 2014 jälkeen ymmärsimme, että Natoa tarvitaan tosi paljon, entistä enemmän. Suomi ja muut alueen maat, kuten Baltit ja Puola, lisäsivät omaa panostustaan maanpuolustukseen eri tavoin, ja Natosta muodostui keskeinen toimija Itämeren alueella. Pyrkimys oli luoda deterrenssi. Eteentyönnetty läsnäolo oli osa [Naton] strategiaa. Suomi sai mahdollisuuden ja käytti sitä täysimääräisesti: meidät kutsuttiin mukaan entistä tiiviimmin Naton työhön, kuten kutsun CMX-harjoituksiin, mikä oli poliittisesti aika arkaa ja hankalaa.*³²⁴

Suomi oli vaikuttanut pitkäaikaisesti Naton kumppanuustoiminnan kehittämiseen, mikä oli osaltaan ohjannut Natoa vahvemmin kriisinhallintarooliin. Lisäksi Suomi oli alusta asti ollut pitkäjänteisesti mukana Afganistan-operaatioissa. Nämä tekijät johtivat siihen, että Suomelle myönnettiin vuoden 2014 Walesin huippukokouksessa niin sanottu lisääntyvien yhteistyömahdollisuuksien EOP-status (Enhanced Opportunities Partnership). Perinteinen rauhankumppanuus ja kriisinhallinta korvautuivat substanssilähtöisellä, räätälöidyllä yhteistyöllä Naton kanssa. Suomi korosti Naton suuntaan haluavansa mukaan toimintaan ja luomaan uudenlaista yhteistyötä.³²⁵

321 Haastattelu H143.

322 Ibid.

323 Haastattelut H153, H133; ks. myös Honkanen (2019), s. 41–42.

324 Haastattelu H133.

325 Haastattelut H153, H133, H181.

Emme hakeneet takaporttia jäsenyyteen, vaan viestimme oli se, että halusimme yhteistyötä kumppanina ja olimme valmiit satasella tekemään niin läheistä yhteistyötä kuin mahdollista. Tämä oli keskeinen asia ja juttu, joka rytmitti kaikkea toimintaamme.³²⁶

Dialogia Naton suuntaan käytiin niin asiantuntijoiden, diplomaattien kuin ylimmän valtionjohdonkin voimin. Suomi osallistui Nato-maiden valtionjohdon työlläisille huippukokouksissa, ja puolustusministeri osallistui Naton ministerikokouksiin. Suomi kävi myös dialogia komiteatasolla esimerkiksi asevalvonnan kysymyksistä. Suomen Nato-edustuston henkilöstö teki vaikuttamistyötä tuoden Suomen kantoja esiin Naton päämajan, kansainvälisen henkilöstön sekä valikoitujen jäsenmaiden Nato-delegaatioiden ja pääkaupunkien suuntaan. Suomalaisia sotilaita sekondeerattiin Naton rakenteisiin vuodesta 1998 alkaen, ja heidän määräänsä lisättiin useisiin kymmeniin. Sekondeerauspaikkoja kierrätettiin, ja niistä kilpailtiin muiden kumppanimaiden kanssa. Suomi tavoitteli puolustuksensa kannalta keskeisiä tehtäviä, kuten operatiivisia, suunnittelu-, tiedustelu-, logistiikka- ja huoltotehtäviä. Lisäksi Suomen tavoitteena oli saada paikkoja näiden toimialojen sisällä peräkkäisiltä hierarkiatasoilta (tekninen, taktinen, operatiivinen, strateginen). Keskeinen tavoite vaikuttamisessa oli luoda henkilösuhteita Suomen omien kehittämistavoitteiden kannalta tärkeiden Naton instituutioissa toimivien työntekijöiden kanssa. Henkilösuhteiden luominen oli tärkeää myös Suomelle keskeisten Naton jäsen- ja kumppanusmaiden eli Norjan, Alankomaiden, Yhdysvaltojen, Britannian, Saksan ja Ruotsin kanssa.³²⁷ Avun vastaanottoa oli kehitetty jo 2000-luvun alusta alkaen, mutta Krimin valtauksen jälkeen siitä tuli Suomelle virallinen tavoite Nato-suhteessa. Samoihin aikoihin, vuodesta 2014 alkaen, myös Puolustusvoimien johto oli tiivistyvä tahdilla yhteydessä Naton päämajan johtoon sekä kollegoihinsa Nato-maissa, kuten Norjassa, Saksassa, Britanniassa, Alankomaissa ja Yhdysvalloissa.³²⁸

Ruotsi on ollut Suomen keskeisin yhteistyömaa diplomaatiavaikuttamisessa Naton suhteen. Suomi oli yhdessä Ruotsin kanssa Naton johtavia kumppanimaita, mikä tunnustettiin Naton puolelta varauksella. Edistyneiden kumppanimaiden EOP-statuksella Suomi ja Ruotsi saivat osallistua etenkin Itämeren turvallisuustilannetta koskeviin kokouksiin. Suomi oli mukana myös CMX-harjoituksissa, joissa harjoitettiin Naton päätöksentekoa Suomen alueen turvallisuuteen liittyen. Tavoitteet olivat hyvin pitkälti yhteiset Ruotsin kanssa ja liittyivät Nato-kumppanuuden ja sitä kautta omien alueiden turvallisuustavoitteiden vahvistamiseen. Yhteistyö Ruotsin kanssa oli Brysselissä päivittäistä, ja vaikuttamista

326 Haastattelu H133.

327 Haastattelu H145.

328 Haastattelut H153, H133, H181, H145, H145; ks. myös Honkanen (2019), s. 41–42.

tehtiin Ruotsin kanssa hyvässä yhteistyössä ”vuorovedoin”. Suomi oli paljon tekemisissä myös muiden Naton ulkopuolisten maiden kanssa West Five -maiden ryhmittymässä. Tähän joukkoon kuuluivat Suomen ja Ruotsin lisäksi Irlanti, Itävalta ja Sveitsi.

Puitteet Suomen puheenvuoroille Natossa tulivat hallitusohjelman kirjauksista sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa selonteoissa määritellyistä suuntaviivoista. Näistä saatiin Nato-edustustoon myös tarkempia linjauksia Helsingistä. Tapaamiset Naton sihteeristön sekä Nato-maiden edustajien kanssa olivat Suomen keskeinen tiedonhankinnan ja poliittikavaikuttamisen keino. Suomen Nato-edustustossa työskenteli Afganistan-operaatioiden loppuvaiheessa yhteensä 17 henkilöä, joista 12 oli asiantuntijoita. Joukossa oli ulko- ja puolustusministeriöiden sekä Puolustusvoimien virkamiehiä, Huoltovarmuuskeskuksen sekondeeraama asiantuntija, sotilasedustajia sekä paikalta palkattua henkilöstöä. Lisäksi Naton rakenteissa työskenteli 30–40 sotilasta ja noin viisi siviiliä.³²⁹

Haastateltavat arvelivat Afganistan-operaatioihin osallistumisen olleen Suomelle hyödyllistä suhteessa Natoon ja Yhdysvaltoihin. Suomen Afganistan-osallistuminen mahdollisti läheisen, yhä syventyvän kumppanuuden Natoon. Tämä auttoi myöhemmin kumppanuuden syventämistä muissa Naton intresseissä olevissa asioissa, kuten Itämeren turvallisuus-kysymyksissä, jotka olivat myös Suomen kannalta merkittäviä. Mukanaolo Afganistanissa paransi Suomen sotilaallista ja poliittista yhteistoimintakykyä Naton kanssa. Vaikka tarkastelujakson loppupuolella Afganistan ei enää ollut keskeinen Suomen kumppanuudelle Naton kanssa, Afganistan-operaatioihin osallistumisen historia vaikutti siihen, että Suomi pääsi mukaan ja vaikuttamaan suoraan muihin, oman turvallisuuspolitiikkansa kannalta merkittäviin kysymyksiin. Osa tätä asetelmaa oli myös Suomen omaksuma rooli EU:n ja Naton välisen vaikean suhteen käsittelyssä sekä huolehtiminen siitä, ettei sitä entisestään vaikeuteta ainakaan omalla toiminnalla.³³⁰

Suomen Nato-yhteistyö ei alussa ollut täysin mutkatonta. Suomea oli vähätelty Naton taholta, ja Suomi nähtiin vielä Neuvostoliiton satelliittina ja puolisolitaallisena ”vasallina”.³³¹ Lisäksi Natossa vaikuttamista vaikeutti henkilöresurssien vähäisyys. Pikku hiljaa, vuosien kovan työn ja konkreettisten näyttöjen myötä Suomen uskottavuus luotettavana ja sitoutuneena toimijana Naton suuntaan lisääntyi. Haastateltavat kuvailivat kumppanuuden syventymisen näkyneen selvästi Yhdysvaltojen suhtautumisessa Suomen Nato-jäsenyyss-prosessiin ja sujuvassa jäsenyyshakemuksen etenemisessä. Suomen tie Naton jäseneksi oli tasainen, ja Yhdysvaltojen uskottiin pitäneen Suomen jäsenyyttä hyödyllisenä. Haastateltavat näkivät Suomen uskottavuuden, kansainvälisen aseman ja vaikutusvallan osana

329 Haastattelut H153, H145.

330 Haastattelut H153, H181, H143; ks. myös Seppälä (2004), s. 15.

331 Haastattelu H145.

transatlanttista yhteistyötä vahvistuneen Afganistan-operaatioihin osallistumisen myötä. Tästä konkreettisina osoituksina nähtiin myös Suomen saama EOP-status sekä tehokkaimpien aseteknologioiden kaupat Yhdysvaltojen kanssa.³³²

*Koko Afganistaniin osallistumisen ydin oli se, että se mahdollisti Suomen... yhteistyön syventämisen Naton kanssa. (...) Se, että panostimme Afganistaniin, toi meidät lähemmäksi Natoa ja USA:ta, mikä on... nykyisessä tilanteessa osoittautunut äärimmäisen tärkeäksi (...) Olemme olleet vuosikymmeniä Naton kumppanimaa, olemme kehittäneet kumppanuuttamme. Tunnettiin Naton, Nato tuntee meidät. Meidän toimintaa arvostetaan, ja meidät nähdään lisäarvoa tuottavana maana, joka halut(tii)n jäseneksi. Tämä on se paras onnistuminen – ja myös olennainen kysymys Suomen oman turvallisuuden kannalta. Se, että vuosikymmenten työ tuo tulosta.*³³³

4.1.6 Kahdenväliset suhteet Yhdysvaltoihin

Yhdysvaltojen läsnäolo on historiallisesti koettu Euroopassa tärkeimmäksi rauhan ja puolustuksen takeeksi. Tämä seikka ohjasi pitkälti Suomen suhdetta Yhdysvaltoihin koko 20-vuotisen tarkastelujakson, vaikka sitä ei perinteisesti aina Suomessa olekaan haluttu "sanoa ääneen".³³⁴

*Se oli itseisarvo, että olisi hyvät suhteet USA:han. Tiesimme, että heidän läsnäolonsa Euroopassa oli tärkeää. Turvallisuus on aina ollut Suomelle ykkönen. Toki kaupalliset suhteet myös – mutta kaikki liittyy kaikkeen... Meidän piti olla hyvä kumppani, joten Suomen piti olla mukana USA:lle tärkeissä asioissa.*³³⁵

Ensimmäisellä ajanjaksolla Suomen toimintaa Yhdysvaltojen suuntaan leimasi halu olla hyvä kumppani. Tämä konkretisoitui Suomen osallistuessa Yhdysvaltojen johtamiin Afganistan-operaatioihin. Suomi pyrki osallistumisellaan tuomaan merkittävän panoksen Yhdysvaltojen terrorismin vastaiseen sotaan konkreettisella kontribuutiollaan.³³⁶ Haastattelut kertoivat Yhdysvaltojen Suomelle antamasta suorasta myönteisestä palautteesta, joka liittyi toimintaan solidaarisena ja arvostettuna kumppanina.³³⁷

332 Haastattelut H181, H153, H241, H145.

333 Haastattelu H153.

334 Haastattelut H233, H133, H115, H155.

335 Haastattelu H233.

336 Haastattelut H233, H133, H223.

337 Haastattelut H241, H181.

*Yhdysvallat arvosti Suomen osallistumista (Afganistanin operaatioihin). Tämä tuotiin selkeästi esiin: että arvostavat sitä, että Suomi on mukana kantamassa vastuuta. (...) Tärkein saavutettu vaikutus Afganistan-osallistumisesta oli se, että Suomi todisti olevansa luotettava kumppani.*³³⁸

Haastateltavat tulkitsivat Suomen aktiivisen, luotettavan tuen Yhdysvaltojen käynnistämille operaatioille olleen eduksi Suomen Yhdysvallat-suhteelle. Erään haastateltavan mukaan tätä on vaikea mitata tai todentaa, vaan sen on ennemminkin aistunut: Yhdysvallat kuunteli ja havainnoi Suomen toimintaa ja puheita – ja se näkyi myöhemmin teoissa.³³⁹ Yhdysvallat on muun muassa myynyt Suomelle parasta aseistustaan.³⁴⁰

Kumppanuus muuttui haastavaksi Irakin kärjistyneen tilanteen myötä vuodesta 2002 alkaen. Suomelle tämä tarkoitti kansainvälisen vaikuttamisen osalta tilanteen uudelleenarviointia. Osana tätä oli selvitettävä, mitä Yhdysvaltojen aiemman Afganistan-fokuksen vaihtuminen Irakiin merkitsi. Tilanteeseen ei voitu vaikuttaa aluksi mitenkään. Yhdysvaltojen käynnistettyä vuonna 2003 YK:n turvallisuusneuvoston kannasta piittaamatta massiivisen hyökkäyksen Irakia vastaan tilanne muuttui entistä haastavammaksi myös Suomen kansainvälisen vaikuttamisen kannalta. Presidentti Halonen piti sotaa laittomana ja korosti kannanotoissaan Suomen tukevan ensisijaisesti YK:ta. Useat haastateltavat kertoivat tämän aiheuttaneen merkittävän, melko pitkäaikaisen viilentymisen Suomen ja Yhdysvaltojen välisissä suhteissa.

Perinteisesti virallisia valtiavierailuja on pidetty yhtenä diplomatian tärkeimmistä välineistä, ja siksi Irak-ulostulojen myötä syntynyt tilanne oli Suomen kansainväliselle vaikuttamiselle kiperä paikka. Lopulta tilanne valtiavierailujen jäätymisen suhteen avautui vedottaessa Suomen rooliin tulevana EU-puheenjohtajana ja siihen, että virallisen tapaamisen järjestämisessä olisi kyseessä muutakin kuin bilateraalisuhteet. Tuomioja pääsi tapaamaan kollegaansa Powellia toukokuussa 2004, jolloin keskustelujen painopiste oli Irakin tilanteessa ja multilateraalisisessa yhteistyössä.³⁴¹ Kuitenkin Suomen oli vielä toisella-kin tarkastelujaksolla haastavaa saada audienssia Yhdysvaltojen hallinnossa.³⁴²

Venäjä oli keskeinen teema Suomen ja Yhdysvaltojen välisissä keskusteluissa hankkeen toisella tarkastelujaksolla. Yhdysvaltojen hallinto oli kiinnostunut kuulemaan, miten Suomi hoiti Venäjä-suhteitaan. Muita Yhdysvaltoja kiinnostavia aiheita olivat Suomen Etyj:n

338 Haastattelu H241.

339 Haastattelu H233.

340 Haastattelut H181, H233, H133.

341 Ministry for Foreign Affairs of Finland (2004).

342 Haastattelut H181, H233, H133, H223, H155.

puheenjohtajakauden tavoitteet sekä energiakysymykset – erityisesti energiariippuvuus Venäjältä. Heritage Foundation oli julkaissut raportin³⁴³, jonka mukaan Suomi oli voimakkaasti riippuvainen Venäjältä kaasun toimituksessa, ja tätä pidettiin ongelmallisena. Osana energiariippuvuuteen liittyvää vuoropuhelua Suomi oli pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että Yhdysvaltojen näkökulma olisi ollut ”realistinen”.

Myös Nord Stream -kaasuputkiasia oli tällä ajanjaksolla paljon esillä, ja entinen pääministeri Lipponen oli käynyt Yhdysvalloissa vierailulla aihepiiriin liittyen. Yhdysvallat oli ihmetellyt asian nopeaa etenemistä ja lähinnä ympäristöpoliittisiin näkökohtiin keskittyntä valmistelua sekä kummeksunut turvallisuuspoliittisen näkökulman puuttumista.³⁴⁴ Suomi toi aktiivisesti esiin Venäjä-strategiaansa Yhdysvaltojen suuntaan, järjesti Venäjään liittyviä seminaareja ja toi Yhdysvaltoihin kuultaviksi suomalaisia Venäjä-asiantuntijoita. Laajemmassa kuvassa Suomen pyrkimyksenä oli edistää Yhdysvaltojen ja Venäjän välisten neuvotteluiden pitämistä.³⁴⁵

Tutkimusosallistujien mukaan Yhdysvallat ei eksplisiittisesti esittänyt vaatimusta hyvään kumppanuuteen. Haastatellut diplomaatit kertoivat sen kuitenkin kautta koko 20-vuotisen tarkastelujakson tulleen hyvin selväksi kohtaamisissa Yhdysvaltojen edustajien kanssa, jotka halusivat kuulla, ”mitä tuotavaa” Suomella olisi. Suomen toimintaa suhteessa Yhdysvaltoihin puolestaan ohjasi ennen muuta turvallisuuspoliittinen ja sotilaallinen intressi, joka mahdollisti Nato-yhteensopivuuden harjoittamisen ja korkeatasoisen aseteknologian hankinnat. Haastatteluista piiryy tästä selvä kuva: keskeinen vaikuttamista ohjannut pohjavire kaikessa toiminnassa oli Suomen profiilin pitäminen vakuuttavana, luotettavana ja sitoutuneena toimijana Yhdysvaltojen silmissä. Pyrkimyksenä oli tätä kautta pitää Yhdysvallat sitoutuneena Euroopan turvallisuuden edistämiseen.

*Me tarvitsimme hävittäjiä ja aseita, ei USA niitä niin vain myy kenelle tahansa. Se, että Suomi osallistui Yhdysvalloille tärkeään agendaan, toi Suomelle myöhemmin sitten jotain muuta...*³⁴⁶

Suomen yhteistyö Yhdysvaltojen kanssa tiivistyi tämän tutkimushankkeen viimeisellä tarkastelujaksolla, vuosina 2015–2021. Krimin valtauksen jälkeen Suomen ja Yhdysvaltojen välinen turvallisuusalan yhteistyö lisääntyi ja on korostunut entisestään Venäjän helmikuussa 2022 aloittaman, Ukrainaan kohdistuneen hyökkäyssodan vuoksi.³⁴⁷ Suomen

343 Cohen & Graham (2009).

344 Ks. myös Yle Uutiset (2011).

345 Haastattelu H155.

346 Ibid.

347 Haastattelu H133.

päällimmäisenä tavoitteena oli jälleen varmistaa Yhdysvaltojen sitoutuminen Euroopan turvallisuuteen. Suomen vaikuttamistyötä vuodesta 2017 alkaen leimasi pitkälti presidentti Trumpin alkukauden ”hulluuden hallinta”. Yhdysvaltain hallinnossa tapahtui poikkeuksellisen paljon nopeita henkilövaihdoksia, mikä vaikeutti suoraan diplomatialle olennaista henkilösuhteiden ylläpitoa. Suomi pyrki tälläkin ajanjaksolla vaikuttamistoimissaan osoittamaan Yhdysvalloille, että sen kumppanuutta tarvitaan ja että Euroopasta huolehtiminen oli myös amerikkalaisten kansallinen intressi. Suomi pyrki osoittamaan Yhdysvalloille proaktiivisesti olevansa vahva turvallisuuden tuottaja, joka tekee itse paljon oman ja Euroopan turvallisuuden eteen, ja ettei Yhdysvaltojen suuntaan oltu vain hattu kourassa pyytämässä apua turvallisuuden ”nettokuluttajana”.³⁴⁸

Afganistanin osalta Suomi piti esillä tarvetta tukea hauraana valtiona pidettyä maata. Lisäksi Suomi toi esiin erityisesti naisiin ja lapsiin kohdistetun tuen asiana, jota haluttiin edistää. Kehitysyhteistyön kautta annettava tuki oli Suomelle itseisarvoista. Tätä viestiä tuotiin tietoisesti esille Yhdysvaltojen suuntaan. Perimmäisenä tavoitteena tässäkin oli osoittaa amerikkalaisille, että Suomi on luotettava ja läheinen kumppani.³⁴⁹ Eräs tutkimusosallistuja muisteli, että EU:n EUPOL-operaation ja Yhdysvaltojen käsitykset poliisitoiminnasta olivat kovin erilaiset ja että se oli aiheuttanut ”kahnausta” amerikkalaisten suuntaan. Tätä ei kuitenkaan tuotu esiin muissa haastatteluissa.³⁵⁰

Suomen johdonmukainen viesti Yhdysvalloille Afganistanin suhteen oli korostaa neuvotteluiden merkitystä ja sitä, että tilanne Afganistanissa helpottuisi vain sellaisella rauhansopimuksella, jossa Taliban olisi mukana hallinnossa. Erään haastateltavan mukaan Afganistanin rauhanneuvotteluissa epäonnistuttiin siinä, ettei prosessin jatkumista varmistettu:

*Jälkikäteen voidaan nähdä, että Afganistanissa epäonnistuminen oli diplomatian epäonnistuminen. Ei neuvoteltu riittävän paljon (...) ei riittävästi haluttu rauhansopimusta ja (kansainvälisellä yhteisöllä oli) tekosyitä sekä reunaehdot neuvotteluiden aloittamiseksi muun muassa liittyen osallistuviin osapuoliin, naisten asemaan, valtion nimeen ja niin edelleen. Kynnyskysymyksiä oli paljon – ehkä liikaa. Mielestäni tilanne ei ollut mahdoton: keskeinen ehto (Afganistanin puolelta) oli, että länsimaiden sotilaiden pitää poistua maasta. Lopulta sotilaallinen läsnäolo päättyi, mutta neuvottelut jäivät kesken. Ei siis varmistettu, että rauhanprosessi olisi viety loppuun tai seuraavalle tasolle. Omistajuuden puute oli keskeinen virhe.*³⁵¹

348 Haastattelu H115.

349 Haastattelut H241, H155.

350 Taustakeskustelu K255.

351 Haastattelu H241.

4.2 Osallistuminen kansainväliseen siviilikriisinhallinnan kehittämiseen

Tässä luvussa käydään läpi haastatteluaineiston analyysin tuloksia suhteessa kysymykseen Suomen osallistumisesta kansainväliseen siviilikriisinhallinnan kehittämiseen (kysymys 1D: *Kuinka Suomi on voinut Afganistan-osallistumisen kautta osallistua kansainväliseen kriisinhallinnan kehittämiseen?*). Kysymyksen tavoitteena oli selvittää Suomen Afganistan-kriisinhallintaan osallistumisen kautta avautuneita mahdollisuuksia ja tapoja osallistua kansainväliseen kriisinhallinnan kehittämiseen. Toisin sanoen tutkimuskohteina ovat Suomen toimijuus ja toimintatavat kansainvälisen kriisinhallinnan kehittämisen foorumeilla. Näkökulma rajautuu siviilikriisinhallinnan kehittämiseen. Samoin kuin edellisessä luvussa, osallistuminen Afganistanin kriisinhallintaoperaatioihin oli tarkastelussa siviilikriisinhallinnan kehittämisen taustalla vaikuttanut, kontekstuaalinen tekijä.

Suomen siviilikriisinhallintaan osallistumisen ja sen kehittämisen taustalla oleva ajattelu ja toimintatavat ovat muuttuneet merkittävästi reilun 20 vuoden aikana. 2000-luvun alkupuolella Suomen toimintaa ohjasi kansainvälispoliittisesta paineesta syntynyt kansallinen poliittinen tahtotila kantaa vastuuta ja osallistua Afganistanissa käynnistettyihin siviili- ja sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Ajan myötä Suomelle kehittyi siviilikriisinhallintaan nähden myös vahvempi kehittäjän ja jopa suunnannäyttäjän rooli EU:ssa. Suomen kustannustehokas, suhteellisen pienellä budjetilla toimiva ja kansalliset kyvykkyydet huomioiva tapa osallistua kansainväliseen siviilikriisinhallintaan on EU-maiden joukossa ainutlaatuinen. Suomesta on puhuttu siviilikriisinhallinnan ”suurmaana”, ja muut EU-maat ovat osoittaneet kiinnostusta Suomen mallia kohtaan. Suomen mallista on kehkeytynyt kansallinen ylpeydenaihe, ja sitä on myös halukkaasti ja aktiivisesti esitelty muille.³⁵² On kuitenkin merkillepantavaa, että kotimaassa siviilikriisinhallintastrategian ja muidenkin kriisinhallintaan liittyvien strategiapapereiden toteutuksen seuranta on jäänyt pääosin tekemättä, kuten tässä raportissa toisaalla todetaan.³⁵³

Suomen agenda on viety eteenpäin siviilikriisinhallinnan kehittämisen prosesseissa muun muassa ajamalla kantoja osaksi EU:n horisontaalisia ja strategisia kansainvälisiä asiakirjoja. Kansainvälisten kriisinhallintaa linjaavien dokumenttien sekä missioiden mandaattien luonnosten kommentointi on ollut läpi koko 20-vuotisen tarkastelujakson keskeinen tapa osallistua kriisinhallinnan kansainväliseen kehittämiseen. Sitä kautta Suomelle tärkeitä näkökulmia on saatu mukaan myös laajemmin kansainvälisen politiikan agendalle.³⁵⁴

352 Haastattelut H163, H22, H171, H53.

353 Ks. luku 6: Kriisinhallinnan kehittäminen – systeeminen lähestymistapa kestävään rauhaan.

354 Haastattelut H23, H261.

Toinen keskeinen keino vaikuttaa siviilikriisinhallinnan kansainväliseen kehittämiseen ovat olleet sekondeeraukset. Suomen EU:n ulkosuhdehallintoon sekondeeraamat kansalliset asiantuntijat tulevat aineistossa esiin tärkeänä mutta osin alihyödynnettynä voimavarana, sillä heitä ei ole hyödynnetty systemaattisesti eikä tavoitteellisesti osana vaikuttamistointia. Seuraavassa luvussa käydään tarkemmin läpi Suomen osallistumista kansainväliseen siviilikriisinhallinnan kehittämiseen hankkeen kolmen tarkastelujakson aikana.

4.2.1 Suomi osallistujana, vastuunkantajana ja resursoijana

Suomen toimintaa 2000-luvun alussa eli tutkimushankkeen ensimmäisellä tarkastelujaksolla määrittä pitkälti halu olla mukana ja antaa resursseja Afganistan-operaatioihin, ei niinkään kriisinhallinnan kehittäminen itsessään. Suomelle oli alkuvaiheessa tärkeää nimenomaan osallistuminen kriisinhallintaan operaatioalueilla kenttätyön henkilöresursoinnin kautta. Kenttätyötä painotettiin myös ulkoministeriössä. Yksi aineistossa esitetty perustelu operaatioalueiden priorisoinnille oli ajatus siitä, ettei ilman kenttänäkökulmaa voida ”tietää, mikä on totuus”.³⁵⁵

”Afganistanissa mentiin takapuoli edellä puuhun” – näillä sanoilla eräs haastateltava kuvaili alkuaikojen siviilikriisinhallintaoperaatioiden logistiikkaan, turvallisuuteen ja riskienhallintaan liittyviä toimintatapoja.³⁵⁶ Ensin luotiin missiot, ja vasta sen jälkeen käynnistyi horisontaalisen, ohjaavan kehikon rakentaminen.³⁵⁷ Poliittinen paine osallistua ja näyttää lippua osana kansainvälisiä operaatioita oli ajoittain niin kova, että se meni jopa turvallisuuskäytännöiden ohi. Ilmiö oli Suomelle ja monille muille Afganistan-operaatioihin osallistuville maille yhteinen.³⁵⁸ Tutkimusosallistujat arvioivat Suomen siviilikriisinhallintatoiminnan olleen kuitenkin vähemmän poliittisluontoista oman lipun esiin saamista verrattuna moniin muihin EU:n jäsenmaihin.³⁵⁹

Keskeinen muutos Afganistan-operaatioita edeltävään aikaan verraten oli se, että Suomi alkoi operaatioiden myötä panostaa voimallisesti siviilikriisinhallinnan kehittämiseen kansallisella tasolla. Taustalla oli vuonna 1999 Helsingissä pidetty EU:n huippukokous, jossa sitouduttiin EU:n sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan kehittämiseen.³⁶⁰ Sittemmin syyskuun

355 Haastattelu H261.

356 Ibid.

357 Haastattelut H261, H171.

358 Haastattelu H261.

359 Haastattelut H132, H163, H171. Kriisinhallinnasta ja perusteista Suomen osallistumiselle Afganistan-operaatioihin ks. myös Salenius-Pasternak (2012).

360 Haastattelu H171.

11. päivän terrori-iskut vuonna 2001 vaikuttivat merkittäväällä tavalla kansainvälispoliittisen turvallisuustilanteen arviointiin ja siihen, kuinka Suomi ja muut EU-jäsenmaat alkoivat nähdä itsensä uudella tavalla myös turvallisuustoimijoina.³⁶¹

Afganistan-operaatioihin osallistuminen avasi uusia osallistumisen paikkoja kansainvälisen kriisinhallinnan kehittämisen suhteen. Useita asiantuntijoita toimi muun muassa EU:n ministerineuvoston kriisinhallintarakenteissa. Samanaikaisesti Suomi lähetti operaatioihin paljon henkilöstöä, joukossa vuosien mittaan myös kaksi mission johtotehtävissä (Head of Mission, HoM) toiminutta henkilöä. Suomen kontribuutiolla kaikille keskeisille siviilikriisinhallinnan toiminta-aloille laadittiin EU:n ministerineuvoston sihteeristössä operaatioiden suunnittelua helpottava konsepti. Kolme suomalaista kriisinhallinnan ja oikeusalan asiantuntijaa oli keskeisissä rooleissa kriisinhallintaa kehittävässä konseptuaalisessa työssä.³⁶²

Afganistanin ohella 2000-luvun alussa myös Irakin tilanne vuonna 2003 vaikutti rauhan- turvaamisen ja kriisinhallinnan kuvan muuttumiseen kohti entistä vaativampaa toimintaa. Siviilikriisinhallintaa ei ollut instrumenttina lähtökohtaisesti suunniteltu tilanteisiin, joissa olisi ollut käynnissä väkivaltainen konflikti kuten Afganistanissa ja Irakissa. Alkuperäisen ajatuksen mukaan siviilikriisinhallinnan toimijoiden oli tarkoitus saapua niin kutsutulle ”post-konfliktialueelle” siinä vaiheessa, kun sotilaallisen toiminnan avulla oli luotu ”turvallinen toimintaympäristö”. Irakissa turvallisuustilanne oli kuitenkin niin huono, että siellä käynnistetyn ensimmäisen EU-operaation tavoitteeksi asetettiin irakilaisten turvallisuusviranomaisten kouluttaminen Irakin ulkopuolella. Tilanne herätti kysymyksiä myös suomalaisen rauhan- ja konfliktitutkimuksen kentällä: Miten konfliktien muutos heijastuu kriisinhallintaan? Miten se muuttaa toimintaa? Mitä uudenlaisia riskejä ja laatuvaatimuksia siihen liittyy? Sama turvallisuustilanteen kiristyminen koski myös Afganistania toiselta tarkastelujaksolta alkaen. Nämä kontekstit siis muokkasivat instrumenttia käytettäväksi osaltaan myös avoimien konfliktien tilanteissa.³⁶³

361 Haastattelu H22.

362 Haastattelu H53.

363 Myös Georgian ja Kosovon tilanteet vaikuttivat siviilikriisinhallinnan toiminnan muotoon tuomalla operaatioihin vahvemman poliittisen roolin. Kosovo oli toimeenpaneva operaatio, jossa skandeerattu asiantuntija toimi maassa syyttäjänä. Myös todistajan-suojelu toi lisänsä operaation rooliin maassa. Lisäksi operaatiolla oli alusta alkaen vahva poliittinen ulottuvuus siksi, että kaikki EU:n jäsenmaat eivät tunnustaneet Kosovon itsenäisyyttä. Georgian tarkkailuoperaatio taas synnytetettiin tilanteessa, jossa Venäjän uhka oli ensimmäistä kertaa kylmän sodan jälkeen jälleen todellisuutta EU:lle. Siksi aselevon monitoroinnilla oli teknisen kapasiteetin vahvistamiseen verrattuna vahvempi poliittinen ulottuvuus. Haastattelut H163, H203.

2000-luvun alun jälkeen EU:n jäsenmaissa havahduttiin laajemmin siihen, että poliittisen paineen luominen läsnäololle vaaransi kriisinhallinnan toimijoiden perusturvallisuuden. Tämä johti realistisempaan, suunnitelmallisempaan otteeseen siviilikriisinhallinnan suunnittelussa Afganistan-operaatioiden alkuaikoihin verrattuna. Myös Suomessa alettiin miettiä entistä tarkemmin, mihin asiantuntijoita halutaan lähettää ja miksi.³⁶⁴

Lähteviä asiantuntijoita ei 2000-luvun alkupuolella evästetty lainkaan kriisinhallinnan kehittämisen näkökulmasta. Heille ei myöskään esitetty selkeitä visioita tai Suomen painotuksia kriisinhallinnan kehittämisen suunnasta. Operaatioissa työskennelleet asiantuntijat toimivat operaatioita vetävien organisaatioiden mandaattien puitteissa asiantuntemuksensa ja parhaan kykynsä mukaan.³⁶⁵ Aineiston mukaan kenttätason toimintaan osallistuvista suomalaisista asiantuntijoista tuli kuitenkin osin myös kehittäjiä heidän huomattuaan kehittämis- ja muutostarpeita työssään. Afganistan-operaatioiden alkuaikoina valmistelu oli ”ohutta”: missioiden ohjaavat raamit laadittiin vasta niiden käynnistymisen jälkeen.³⁶⁶ Tämä antoi missioihin lähetetyille suomalaisille asiantuntijoille mahdollisuuden vaikuttaa käytäntöihin ja siten omalta osaltaan parantaa tilannetta.³⁶⁷ Myös myöhemmin eräs EUPOL Afghanistan -mission loppupuolella kentällä palvellut tutkimosallistuja kertoi hämmästyneensä siitä, ettei operaation suunnittelupuolella ollut lainkaan käytössä projektinhallinnassa yleisesti käytettyjä työvälineitä. Normaalit tiedonhallintaan liittyvät työvälineet ja prosessit olivat puuttuneet kokonaan. Tämä antoi projektihallinnan osaajalle mahdollisuuden kehittää ja luoda tiedonkeruumenetelmiä ja ”tuoda projektihallinnan osaamista kehiin”. Kehittämisen haasteena oli kuitenkin ollut tuen puute oman johtoesikunnan puolelta. Laajemmin siviilikriisinhallinnan kohdalla haasteina olivat myös kesken lopetetut missiot, mikä oli pysäyttänyt kehittämistyön lähtökuoppiinsa: ”Homma jäi Excel-tasolle, eikä mitään tietohallintajärjestelmiä koskaan perustettu.”³⁶⁸

364 Haastattelut H261, H163.

365 Erään tutkimosallistujan mukaan sama evästyksen puute lähteille asiantuntijoille pitää paikkansa edelleen tämän raportin kirjoittamisen ajankohtana. Taustakeskustelu K255. Ks. myös Karjalainen & Savoranta (2021), joiden mukaan asiantuntijat kehittävät operaatioissa erilaisia asioita autonomisesti, vaikka mitään ohjausta Helsingistä ei olisi-kaan saatavilla.

366 Haastattelut H261, H171.

367 Ks. myös Elo (2012), s. 80.

368 Haastattelut H261, H251.

4.2.2 Suomi siviilikriisinhallinnan kehittäjänä ja suunnannäyttäjänä

Kun tätä siviilikriisinhallinnan kehitystä on vuosia seurannut hyvin läheltä... niin voin sanoa, että yleisesti ei tiedetä, kuinka keskeisesti suomalainen osaaminen vaikutti ja näytti tietä (EU:ssa).³⁶⁹

Suomi oli toisella tarkastelun ajanjaksolla Itävallan ohella yksi keskeisimmistä siviilikriisinhallinnan kehittäjistä EU:ssa. Taustalla vaikutti Vanhasen II hallitusohjelman kirjaus siitä, että Suomen valmiuksia osallistua kansainvälisen kriisinhallinnan tehtäviin edistettäisiin tiivistämällä yhteistyötä sotilaallisten ja siviilivoimavarojen käytössä sekä vahvistamalla siviilikriisinhallintaa. Suomen siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia hyväksyttiin elokuussa 2008. Strategia oli ensimmäinen laatuaan EU-jäsenvaltioissa. Strategiadokumenttiin oli kirjattu vahva linkitys siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön välille, ja siinä oli kuvaukset myös viranomaisten välisestä ja kansalaisjärjestöjen kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Suomi esitteli strategiaa EU:n siviilikriisinhallintakomitea CIVCOMissa, ja suomalaiset virkamiehet lobbasivat aktiivisesti muita EU-jäsenmaita niiden motivoimiseksi siviilikriisinhallinnan toimintaan ja rakenteiden luomiseen. Suomen edustaja teki vuonna 2010 osana tätä politiikkavaikuttamista kaikkiin EU-maiden (pl. Malta) pääkaupunkeihin suuntautuneen diplomatiavaikuttamisen kierroksen, jossa esiteltiin Suomen malli: siviilikriisinhallintaa ohjaava strategia ja lainsäädäntö.³⁷⁰

*Suomi oli tuolloin oikeasti siviilikriisinhallinnan suurvalta – meillä oli hyvä maine rauhan-
turvaamistoiminnassa. Se oli aikaa, jolloin olimme todella kokoamme suurempia, vaikkakin
pieniä.³⁷¹*

Kaikki EU-jäsenmaat istuivat samoissa pöydissä kehittämässä kriisinhallintaa, ja siksi kehittämisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet olivat periaatteessa samat kaikille. Suomi sai kuitenkin äänensä erityisen hyvin kuuluville siksi, että oli osoittanut olevansa poliittisesti sitoutunut, näkemyksellinen, aktiivinen ja vakuuttava toimija, joka kontribuoi vakavasti otettavalla tavalla ja määrällä kriisinhallintatoimintaan.³⁷²

369 Haastattelu H53.

370 Haastattelut H53, H23.

371 Haastattelu H163.

372 Haastattelut H163, H22.

*Suomea kuunnellaan (nykyisinkin) ihan eri tavalla kuin kuunneltaisiin, jos emme olisi satsanneet siviilikriisinhallintaan niin paljon. Olemme isolla panostuksellamme pystyneet ostamaan uskottavuutta ja vaikutusvaltaa siihen, mihin suuntaan EU:ssa siviilikriisinhallintaa kehitetään... Suomea ei voi sivuuttaa, vaan Suomi on ollut pakko ottaa huomioon, kun se on niin suuresti investoinut.*³⁷³

Merkittävä siviilikriisinhallinnan resursointi poiki Suomelle CIVCOM:in ja poliittisten ja turvallisuusasioiden komitean (PTK) puheenjohtajuudet. Erään haastateltavan mukaan Suomen uskottavuus turvallisuussektorilla vahvistui entisestään tätä kautta. Erityisesti ulkoministeriön henkilöiden nähtiin tuolloin kontribuoineen merkittävästi diplomatiavaikeuttamisen keinoin EU:n strategisen tason työskentelyyn.³⁷⁴ Aineistossamme ei kuitenkaan ollut saatavilla konkreettisia esimerkkejä siitä, miten strategisen tason työskentelyyn olisi vaikutettu.

Suomessa keskeinen kriisinhallintaan ja sen kehittämiseen liittyvä keskustelunaihe toisella tarkastelujaksolla oli se, pitäisikö Suomen osallistua vaarallisiin operaatioihin, joissa on kuolemanvaara.³⁷⁵ Kiristynyt turvallisuustilanne Afganistanissa vaati uudenlaista ajattelua ja turvallisuuskäytäntöjen kehittämistä. Siviilikriisinhallinta alkoi tällöin siirtyä pois Kosovo-tyyppisestä konfliktinjälkeisestä jälleenrakennustoiminnasta kohti konfliktialueella toimimista. Keskeinen kysymys tällä ajanjaksolla oli, miten tehdä siviilikriisinhallintaa alueilla, joilla on käynnissä avoin, aseellinen konflikti. Kiristynyt konfliktitilanne ja turvallisuuden heikkeneminen operaatioalueilla pakottivat duty of care -toiminnan³⁷⁶ kehittämiseen ja siviilikriisinhallinnalle asetettujen tavoitteiden uudelleenarviointiin. Esimerkkinä duty of care -ajattelun kehittämisestä tällä ajanjaksolla olivat operaatioista palaaville asiantuntijoille järjestetyt debriefing-keskustelut psykologin kanssa.³⁷⁷

Niillä, jotka [Afganistanissa] olivat, ei ollut harhakäsitystä siitä, missä mennään. Paikan päällä näki, mihin suuntaan maa oli menossa. En usko, että kenelläkään oli ruusuisia harhakuvia, että ollaan rauhaa rakentamassa. Todellisuus oli kaukana suomalaisista juhlapuheista... [joissa] puhuttiin samaa: "tässä rakennetaan demokratiaa ja kehitystä Afganistaniin" – ja samalla näki, että oli konflikti päällä, joka näytti pelkästään eskaloituvan... Yleistilanne oli erilainen kuin annettiin ymmärtää... Se ärsytti ja tuntui

373 Haastattelu H22.

374 Haastattelu H163.

375 Haastattelu H53.

376 Duty of care -termillä viitataan organisaatioiden juridiseen, moraaliseen ja eettiseen velvollisuuteen huolehtia työntekijöiden ja heidän perheidensä turvallisuudesta ja hyvinvoinnista.

377 Haastattelu H22.

*ulkokultaiselta. Suomessa ei uskallettu sanoa, että oltiin konfliktissa mukana osapuolena. Toisaalta sotilaspuolen viestintäresursseja ja -taitoja täytyy ihailta: he hallitsivat hyvin taitavasti mediakuvan ja saivat viestinsä läpi. Toimittajat nielaisivat hyvinkin kriiikkittömästi sen, mitä heille syötettiin valmiina narratiivina siitä, että "olemme täällä suojelemassa siviilejä". Sitä ei aikoinaan juurikaan kyseenalaistettu.*³⁷⁸

Tutkimuksen toisella tarkastelujaksolla kansallisissa kriisinhallintakatsauksissa oli vain niukasti faktoja, ja niihin päätyneet asiat olivat "kovin poliittisia, teknisiä ja muodollisia". Katsaukset osoittivat lähinnä osallistumista eivätkä kuvailleet tavoitteita tai saavutuksia. Niissä ei myöskään arvioitu Suomen osallistumista eikä peilattu sitä esimerkiksi EUPOL-operaation tavoitteisiin. Tällaista arviointia tehtiin Brysselissä ja Kabulissa EUPOLista, mutta arviointien tuloksia ei tuotu keskusteltaviksi Helsinkiin. Siksi kriittinen keskustelu mandaatin, varaumien ja siviilikriisinhallinnan rajoitteista sekä operaation tehtävien tarkennuksista jäi Suomessa pitkälti käymättä.³⁷⁹

Samaan aikaan Suomi tuki Afganistanissa poliisi-syyttäjälaitosta EUPOL-operaation kehyksessä, joka sitoi yhteen erilaisia kehitysyhteistyön ja siviilikriisinhallinnan toimintoja. Suomesta käsin koordinoitiin yhdessä EUPOLin kanssa poliisi-syyttäjäteistyön manuaali ja rakennettiin erityisen tiimin avulla koulutuksia poliisi-syyttäjäkomponentille. Yleinen tunnelma siviilikriisinhallinnan puolella oli se, että myös kiristyvän turvallisuustilanteen osalta "tehtiin oikeita asioita": kehitettiin operaatioita, ja Suomella oli rahoitusta kokonaisturvallisuuteen ja runsaasti henkilöstöä Afganistanissa.³⁸⁰ Tämän kaiken koettiin vahvistavan kansallista, kokonaisvaltaisuuteen pyrkivää siviilikriisinhallinnan osaamista.³⁸¹

*Mehän opimme kaiken juuri Afganistanissa ja Afganistanista; opimme myös, miten sotilaat ja siviilit toimivat yhdessä. Ja kehitysyhteistyön tulokulma oli tuolloin myös vahvasti mukana.*³⁸²

378 Ibid.

379 Haastattelu H171. Samat katsauksia koskevat ongelmat todetaan myös muualla tässä raportissa (ks. luku 1: Johdanto) sekä aiemmassa kirjallisuudessa, ks. esim. UaVL (2018).

380 Afganistanista ja EUPOL-operaatiosta tuli tällä ajanjaksolla Suomelle siviilikriisinhallinnan prioriteetti. Suomi oli EUPOL-operaation suurimpia tukijoita. Ks. myös Mustasilta ym. (2022), s. 60–68. Vuoden 2009 aikana Afganistanissa palveli 34 suomalaista siviilikriisinhallinnan asiantuntijaa, joista yhtä aikaa maassa työskenteli noin 20 henkilöä.

381 Haastattelu H163.

382 Ibid.

Toisaalta terrorismin vastaiseen sotaan osallistuminen sotilaallisen kriisinhallinnan keinoin ja se, mitä kaikkea tehtiin kriisinhallinnan nimissä, tuntuivat tällä ajanjaksolla sotkeutuvan toisiinsa. ”Nimenomaan siinä meni niin monet asiat sekaisin, poliittiset tavoitteet, toimijat/toimijuudet ja muut.” Erään haastateltavan mukaan juuri tämä vaikutti osaltaan siihen, että Afganistan-operaatioiden lopputulos oli afganistanilaisten kannalta ”täysi katastrofi”.³⁸³

Civilian Headline Goal 2008 (CHG2008) oli pitkä prosessi, jossa suomalaisilla toimijoilla oli vahva rooli. Prosessin sisällöt tulivat siviiliasiantuntijoilta, ja se viimeisteltiin suomalaisten johdolla useamman työpajan sarjassa.³⁸⁴ Suomalaiset olivat mukana vaikuttamassa muun muassa CHG2008:ssa määriteltyyn missioiden tehtävänkuvien harmonisointiin eri missioiden kesken. Tämä oli merkittävä uudistus verrattuna aiempaan, jolloin tehtävänkuvaukset mietittiin kaikissa missioissa erikseen. Siviilikriisinhallinnan missioissa pystyttiin uudistuksen avulla entistä paremmin hahmottamaan erityyppisten missioiden asiantuntijatarpeet.³⁸⁵

Suomi osallistui aktiivisesti EU:n kriisinhallinnan kehittämiseen myös päämajatasolla ja oli osaltaan myötävaikuttamassa siviilikriisinhallintaan keskittyneen yksikön (DG9, myöhemmin CPCC) perustamiseen vuonna 2007.³⁸⁶ Herääminen päämajatason vaikutusmahdollisuuksiin tapahtui vuoden 2009 aikoihin. Tiedossa oli, että DG9:ään/CPCC:hen valittaisiin EU-virkamiesten lisäksi yhdeksän sekondeerattua asiantuntijaa jäsenmaista. Suomi lähti aktiivisesti tavoittelemaan CPCC:hen perustettavia oikeushallinnon ja siviilihallinnon paikkoja. Kahdeksan yhdeksästä sekondeeratusta paikasta täytettiin, ja Suomi sai molemmat tavoittelemansa paikat. Tämä oli eräänlainen käänne, jonka kautta Suomelle avautui entistä parempi mahdollisuus vaikuttaa kriisinhallinnan horisontaalisiin käytäntöihin, linjauksiin ja rakenteisiin.³⁸⁷

Suomalaisten asiantuntijoiden työllistyminen CPCC:n tehtäviin pian sen perustamisen jälkeen edisti Suomen vaikuttamismahdollisuuksia siviilikriisinhallinnan horisontaalisten käytäntöjen kehittämisessä. Haastateltavat kertoivat, että kehittämistoimintaan myönteisesti suhtautunut johto edisti suomalaisten asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuuksia. ”Suurin ja tärkein työ oli ensin vakuuttaa CPCC:n johto siitä, miten pitäisi toimia, sen jälkeen piti vakuuttaa jäsenmaiden edustajat...” Suomesta CPCC:n tehtäviin sekondeerattujen henkilöiden vastuulla oli muun muassa henkilöstöhallinnon (HR) käytäntöjen luominen

383 Haastattelu H22.

384 Haastattelut H53, H23.

385 Haastattelu H23.

386 Ibid.

387 Haastattelut H261, H23.

Afganistan-operaatioon ja HR-käsikirjan kirjoittaminen sen pohjalta. ”Siviilikriisinhallinnan puolella suomalaisilla asiantuntijoilla on EU-tasolla ollut merkittävä mahdollisuus vaikuttaa kaikkeen.”³⁸⁸

Suomalaisten vaikuttamismahdollisuuksia siviilikriisinhallinnan kehittämiseen EU:n rakenteissa Afganistan-operaatioiden aikaan heikensi haastateltavien mukaan ajoittain se, ettei EU:n päämajatasolla aina riittävän hyvin ”tunnettu (operatiivista) kenttää... eikä johto poliittisista paineista johtuen aina halunnutkaan ymmärtää tilannetta...” Oman haasteensa vaikuttamiseen toivat siviilikriisinhallintakomiteassa toimivat jäsenmaiden edustajat, joilla ei välttämättä ollut lainkaan kosketuspintaa Afganistaniin.³⁸⁹

Suomen kantojen tehokasta ajamista siviilikriisinhallinnan kehittämisen puolella on hidastanut ja vaikeuttanut myös se, että ulkoministeriöstä Helsingistä ei ole annettu selkeää, systemaattista ohjausta suomalaisille EUH:hon sekondeeratuille asiantuntijoille. He ovat usein olleet teknisiä virkamiehiä, jotka eivät ole itse välttämättä halunneet ottaa kantaa sisältölinjauksiin. Syystä tai toisesta he eivät myöskään itse ole aktiivisesti pyytäneet ohjausta. Toisaalta eräs haastateltava kuvaili tärkeäksi osaksi ammatillista kehittämistyöhön ja politiikkavaikuttamiseen liittyvää osaamista kyvyn ”kehittää poliittista pelisilmää”. Hän kuvaili suomalaisten usein oppineen nopeasti sopivan kommunikaatiotyylin ja sen, minkälaiset suositukset menevät parhaiten läpi.³⁹⁰

Erään haastateltavan mukaan Suomen kriisinhallinnan kehittämiseen liittyvien kantojen edistämistä EU:ssa on haastanut (ja haastaa edelleen) pohjoisten ja eteläisten EU-jäsenmaiden blokkiutumisen. Kahtiajakautuminen EU:n sisällä liittyy siviilikriisinhallinnan toimintaan kokonaisuudessaan. Eteläisen Euroopan santarmitoiminnan maissa siviilikriisinhallinta nähdään painottuvaksi poliisitoimintaan. Pohjoisen valtiot puolestaan katsovat siviilikriisinhallintaa laajemmin ja sisällyttävät siihen myös oikeus- ja siviilihallinnon toiminnan. Joitakin Suomen edistämiä asioita, kuten ilmasto- ja ympäristöteemoja, on vuosien saatossa myös vastustettu voimallisesti joidenkin muiden jäsenmaiden taholta.³⁹¹

Kansallisella tasolla siviilikriisinhallinnan kehittämistä ovat haastaneet valtionhallinnossa käytettävissä olleet rajalliset resurssit: ”Jos kyky- ja henkilöresursseja olisi enemmän, voisi saada enemmän aikaan.”³⁹²

388 Haastattelut H261, H22.

389 Haastattelu H261.

390 Haastattelut H222a, H261.

391 Haastattelu H311.

392 Haastattelu H311. Kansallisen tason viranomaisyhteistyötä käsitellään laajemmin luvussa 3.

4.2.3 Suomi aktiivisena strategisissa ja horisontaalisen kehittämisen prosesseissa

Viimeisellä tarkastelujaksolla, Afganistan-operaatioiden loppupuolella vuoden 2015 jälkeen, siviilikriisinhallinnan kehittäminen oli vahva trendi EU:ssa. Pinnalla olivat käynnissä olevien operaatioiden kehittäminen, missiomandaattien uusiminen sekä operatiivisten suunnitelmien (OPLAN) päivitykset. EUPOL-operaation osalta tehtiin myös yhteistyötä komission kanssa exit-strategian suhteen.³⁹³ Suomi osallistui aktiivisesti näihin ja muihin strategisiin ja horisontaalisiin kehittämisprosesseihin tuoden niihin kommentointikierroksilla omaa näkökulmaansa pääkaupunkiohjeiden muodossa.³⁹⁴ Suomi panosti yhdessä Ruotsin kanssa vahvasti gender-puolen tuomiseen mukaan kaikkiin missioiden mandaatteihin liittyviin keskusteluihin. Haasteena gender- ja ihmisoikeusnäkökulmien edistämiseksi käytännössä oli teemojen ja asiantuntijuuden siiloutuminen erilliseen gender-yksikköön. Suomi vaikutti osaltaan gender-teemojen valtavirtaistamiseen osaksi muita toiminnallisia yksiköitä.³⁹⁵

Esimerkkinä tällä ajanjaksolla kehitteillä olleista horisontaalisista asiakirjoista, joiden laatimisessa Suomella oli aktiivinen ja merkittävä rooli, oli niin sanottu Code of Conduct -toimintatapa-dokumentti (Council of the European Union 2016). Sen tavoitteena oli luoda kaikille operaatioille selkeät, yhtenäiset hyväksytyjen toimintatapojen raamit. Suomi korosti prosessissa vahvaa ihmisoikeuslähtöisyyttä ja toi esiin niitä käytäntösääntöjä, joissa vahvistettiin seksuaalisen häirinnän ja hyväksikäytön sekä prostituution kieltoa. Nämä ulottuvuudet olivat olleet ohuemmin mukana aiemmissä ohjaavissa dokumenteissa. Ohjausdokumentin laatiminen ja vahvistaminen jäsenmaissa Suomen myötävaikutuksella oli merkittävä prosessi, jolla on ollut suora vaikutus myöhempien missioiden suunnitteluun.³⁹⁶

Suomella oli myös merkittävä rooli ensimmäisessä YTPP-siviilialan sopimukseen johtaneessa niin sanotussa Kompakti-prosessissa (Compact). Suomi oli yksi prosessin alullepanijoista yhdessä samanmielisten maiden, kuten Ruotsin, Saksan, Itävallan ja Alankomaiden, kanssa ja oli vahvalla panoksellaan viemässä 19.11.2018 päätökseen saatua prosessia maaliin.³⁹⁷ Kompakti-sopimuksen tavoitteena oli tehdä EU:n siviilioperaatioista tehokkaampia, joustavampia ja reagoitukykyisempiä. Lisäksi pyrkimyksenä oli muuttuneen

393 Haastattelu H251.

394 Haastattelut H261, H22.

395 Haastattelu H251.

396 Haastattelut H261, H22.

397 Suomi vaikutti aktiivisesti myös sotilaallisen kriisinhallinnan puolella, joskin siitä puuttuu vastaavanlainen konkreettinen näyttö kuin Suomen vaikutuksesta ensimmäiseen Kompakti-prosessiin on mahdollista osoittaa. Haastattelu H132.

turvallisuusympäristön myötä yhdistää operaatiot paremmin muihin EU:n instrumentteihin. Suomi painotti vahvasti ihmisoikeus- ja tasa-arvonäkökulmien tuomista osaksi prosessia. Se, mitä lopulta päätyy asiakirjoihin ja EU-tason kriisinhallinnan strategioihin, on aina jäsenmaiden kesken käytyjen keskustelujen tulos. Suomella oli kuitenkin prosessissa mukana olleiden, EU:n ulkosuhdehallintoon sekondeerattujen asiantuntijoiden ja diplomaattien kautta mahdollisuus painottaa Suomelle tärkeitä asioita ja saada muun muassa ihmisoikeus- ja tasa-arvonäkökulmia edistävää kieltä mukaan jo valmisteluprosesseihin. Tällä puolestaan oli suora vaikutus siihen, mistä jäsenmaat myöhemmässä vaiheessa keskustelivat.³⁹⁸ Sama koskee uusimman Kompakti-prosessin vaikuttavuuden arviointiin liittyviä sisältöjä, joita on perinteisesti ollut mukana siviilimissioissa hyvin vähän. Suomi ja Ruotsi ovat viime vuosina nostaneet aihetta tapetille tavoitteenaan vaikuttavuuden arvioinnin lisääminen asiakirjaluonnoksiin ja sitä kautta kriisinhallinnan laatuvaatimukseksi, johon on pakko alkaa panostaa.³⁹⁹

EU:n jäsenmaat ovat nähneet Kompakti-prosessit tärkeinä. Sen sijaan EU:n rakenteiden ja ulkoasiainhallinnon näkökulmasta Kompaktien merkitystä ja sitä, miksi jäsenmaat haluavat kehittää valmiuksia, ei ole aina ymmärretty. Paljon puhuttanut aihe on operaatioihin lähetettävien asiantuntijoiden määrän lisääminen. Jäsenmaat ovat pitäneet sitä tärkeänä, sillä siviilikriisinhallinta nähdään nimenomaan jäsenvaltioiden työkaluksi EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Samaan aikaan useissa operaatioissa on jatkuva asiantuntijapula. Myös naisten saaminen mukaan missioihin on ollut haasteellista.

Lisäksi Kompakteihin liittyy monia operaatioiden valmiuksia ja suunnittelua koskevia ulottuvuuksia, joita on haluttu parantaa. Esimerkkinä tästä on kysymys siitä, miten operaatiot saadaan suunniteltua tehokkaasti ja miten jäsenmaat pystyvät takaamaan niiden tarvitsemat resurssit. Nämä ovat rakenteellisia ja hitaasti muuttuvia seikkoja, eikä nopeita vaikutuksia ole toistaiseksi näkynyt. Iso ongelma siviilikriisinhallinnassa on ollut se, että EU:n jäsenmaat eivät sekondeeraa operaatioihin riittävästi ihmisiä.⁴⁰⁰ Suomi onkin pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että siviilikriisinhallinnan puolella päästäisiin lähemmäs sotilastason suunnitelmallisuutta operaatioiden resursoinnissa.

Tässä on otettu mallia sotilaspuolelta, erityisesti Natolta, esimerkiksi koulutustarpeiden systemaattisesta arvioinnista. Siviilikriisinhallinnan puolelle luotiin CPCC:n alle prosessi, jossa määriteltiin temaattiset koulutusalueet. Jäsenmaat myös laativat analyyseja (ns. Training Requirement Assessments) siitä, mitä koulutusta missioissa tarvitaan. Suomi on osallistunut aktiivisesti siviilikriisinhallinnan koulutuksen kehittämiseen ja siihen

398 Haastattelut H22, H251, H311.

399 Haastattelut H22, H251.

400 Haastattelu H311.

liittyviin keskusteluihin.⁴⁰¹ Erään haastateltavan mukaan olisikin suositeltavaa myös jatkossa ammentaa oppeja Naton suunnittelun, toimeenpanon ja kehittämisen prosesseista siviilikriisinhallinnan kehittämiseksi.⁴⁰² Toisaalta Naton prosessien ”liimaaminen” siviilikriisinhallintaan on nähty osin myös ongelmallisena. Se vaatisi vahvempaa lokalisointia nimenomaan siviilikriisinhallinnan kontekstiin.⁴⁰³

4.2.4 Suomen painotukset kriisinhallinnan kehittämisessä

Suomi toimi tutkimuksen koko parikymmenvuotisen tarkastelujakson ajan siviilikriisinhallinnan piirissä ennen muuta ”muiden kautta” eli osana multilateraaleja operaatioita. Suomi ei toisin sanoen tehnyt siviilikriisinhallinnan alalla mitään kahdenvälisenä toimintana, joka olisi ollut erillään kansainvälisistä organisaatioista. Tässä asetelmassa Suomi on siviilikriisinhallinnassa pyrkinyt johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti edistämään koherenssia ja konsensusta eurooppalaisten toimijoiden kesken. Myös Afganistaniin liittyen Suomi ajoi EU:lle vahvaa roolia kriisinhallinnassa.⁴⁰⁴

...vaikka Suomella ei välttämättä aina ole ollut täsmällistä omaa tavoitetta (tiettyihin operaatioihin liittyen), ja esimerkiksi kielen tai geopolittisten intressien puolesta olisi ollut kyseessä Suomelle haasteellinenkin konteksti, kuten vaikkapa ranskankielinen Sahel, on Suomi yleensä aina ollut myönteinen operaatioiden tukemiselle eikä ole harannut vastaan...⁴⁰⁵

Temaattisesti Suomi painotti kriisinhallinnan koko tarkastelujaksolla oikeusvaltioperiaatetta, hyvää hallintoa, gender-näkökulmaa, vähemmistöjen oikeuksia ja yhdenvertaisuuden huomioon ottamista. Lisäksi Suomi piti esillä siviilikriisinhallinnan henkilöstön työhyvinvointiin ja hyvään johtamiseen liittyviä kysymyksiä. Näillä nähtiin olevan suora yhteys asiantuntijoiden toimintaan operaatioissa ja sitä kautta operaatioiden mandaattien täyttymiseen. Muita haastateltujen mainitseamia Suomelle tärkeitä teemoja olivat vaikuttavuus, tehokkuus ja kustannustehokkuus sekä kestävä kehityksen kysymykset. Useat haastateltavat kertoivat Suomelle aina olleen tärkeää sen, että siviilikriisinhallinnan välineistä saadaan mahdollisimman vaikuttavia ja tehokkaita ja että panostuksella saadaan ”oikeasti asioita aikaan”. Vaikuttavuuden ja sen arvioinnin kysymykset ovat kuitenkin nousseet

401 Haastattelut H22, H311.

402 Haastattelu H145.

403 Taustakeskustelu K26.

404 Haastattelut H132, H163, H22, H143.

405 Haastattelu H132.

voimakkaammin pintaan tarkastelujakson loppupuolella ja lisääntyvässä määrin vasta viimeisimpinä vuosina.⁴⁰⁶ Eräs tutkimusosallistuja toikin esiin kriittisenä huomionaan, ettei vaikuttavuusasioihin ole edelleenkaan kiinnitetty kattavasti huomiota kotimaassakaan.⁴⁰⁷

Suomi on tähän liittyen pitänyt esillä kansainvälisessä keskustelussa myös realistisempien tavoitteiden asettamista missioille. Näiden tavoitteiden edistämisen esteenä on toistaiseksi ollut poliittisen tahtotilan puute jäsenmaiden keskuudessa. Tahtotilan aikaansaaminen vaatisi tavoitteellista, määrätietoista vaikuttamistoimintaa.⁴⁰⁸ Erään haastateltavan mukaan vaikuttavuuden arvioinnin suhteen on viime vuosina katsottu yhä enemmän myös uusien teknologioiden ja tekoälyn suuntaan mahdollisuutena tehostaa tiedonhallintaa.⁴⁰⁹ Suomen esillä pitämää kestävän kehityksen teemaa on ajoittain vastustettu voimakkaastikin joissakin EU:n jäsenmaissa. Sitä on kuitenkin saatu edistettyä tuomalla ympäristönäkökulmat ja esimerkiksi materiaalien ja jätteiden kierrättäminen normaaleiksi osiksi missioiden toimintaa. Yllä kuvailut painotukset kumpuavat tutkimusosallistujien mukaan suomalaisesta arvomaailmasta, ja niitä on osattu viedä eteenpäin yhtenäisesti, fiksumusti ja maltillisesti.⁴¹⁰

Suomen kansainvälisessä siviilikriisinhallinnassa edistämät teemat kirjattiin vuonna 2008 julkaistuun ensimmäiseen siviilikriisinhallinnan strategiaan⁴¹¹, jossa arvot ja periaatteet oli mietitty tarkkaan strategian laatimiseen osallistuneiden tahojen kanssa. Strategian kirjaukset laadittiin siten, että ne kohdistuivat sekä yksilöihin että rakenteisiin ja että ne otettaisiin huomioon kaikessa siviilikriisinhallintatyössä.⁴¹² Ohjaaviksi arvoiksi nimettiin avoimuus, julkisuusperiaate, ammattimaisuus, luotettavuus, muutосkykyisyys, yhteistyökykyisyys, osallistuvuus ja ennakoiva vaikuttaminen. Siviilikriisinhallinnan strategiaan kirjattiin Suomen tavoitteeksi aktiivisen vaikuttajan ja edelläkävijän rooli Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallinnan toiminnassa ja kehittämisessä. Suomen tavoitteisiin sisältyi se, että kansainvälinen siviilikriisinhallinta olisi koordinoitua, ihmisoikeuksien kunnioitukseen, demokratiaan ja yhdenvertaisuuteen perustuvaa asiantuntija-toimintaa, joka oikeusvaltioperiaatteiden mukaisesti edistäisi rauhaa, vakautta ja kestävää kehitystä.⁴¹³ Strategia päivitettiin vuonna 2014, jolloin siviilikriisinhallinnan vahvistettiin olevan osa keinovalikoimaa, jolla Suomi osallistuu kriisien ja niiden vaikutusten leviämisen

406 Haastattelut H261, H132, H53, H163, H171, H311.

407 Taustakeskustelu K255.

408 Haastattelu H251.

409 Haastattelu H311.

410 Haastattelut H261, H132, H53, H163, H171, H311.

411 Sisäministeriö (2008).

412 Haastattelu H23.

413 Sisäministeriö (2009).

ehkäisyyn. Päivitetty strategia pitkälti vahvasti aiemmassa strategiassa mainitut painotukset. Siihen kirjattiin lisäksi tavoite kiinnittää huomiota naisten asemaan kriisinhallinnassa ja konflikteissa, ja kriisinhallinnan vaikuttavuus mainittiin teemana, johon kiinnitetään entistä enemmän huomiota.⁴¹⁴ Strategioiden toteutumisen seuranta ei ole kuitenkaan tehty.⁴¹⁵

Vuonna 2009 julkaistiin Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia⁴¹⁶. Siinä todettiin sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun roolien ja vastuiden olevan erillisiä mutta voivan olla toisiaan täydentäviä. Erään tutkimusosallistujan mukaan ajatus kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta oli lähtöisin nimenomaan Afganistanin tilanteesta ja sen mukanaan tuomasta ymmärryksestä, että kriisien perussyitä ei ratkota eikä kestävää rauhaa rakenneta pelkästään sotilaallisin keinoin.⁴¹⁷

*Kun Afganistanissa oltiin oltu jo monta vuotta, alettiin ymmärtämään, että mitään sotilaallista ratkaisua ei Afganistaniin saada, vaan maan kehitykseen on panostettava kokonaisvaltaisesti. Sotilaallinen kriisinhallinta piti saada tukemaan niitä laajempia tavoitteita, mitä meillä oli Afganistanin kehitykselle... Suomella oli toki taustaa jo Länsi-Balkanilta siviiliosittilasyhteistyöstä, mutta se ei ollut kokonaisvaltaista. Vasta Afganistaniin luotiin operaation puitteissa PRT-tiimit, joissa yhdistettiin sotilaallinen kriisinhallinta laajempaan kehitysyhteistyöhön, ja sitä kautta alkoi kokonaisvaltaisuuden hahmottuminen.*⁴¹⁸

Strategiassa mainittiin päämääräksi eri toimintojen johdonmukaisuuden ja vaikuttavuuden lisääminen kunkin toimijan vastuualue ja erityisosaaminen huomioon ottaen. Lisäksi keskeisiksi tavoitteiksi kirjattiin aktiivinen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan, siviilikriisinhallintaosallistumisen vahvistaminen, vuoropuhelun edistäminen kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen kanssa, ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymysten entistä vahvempi huomioon ottaminen kriisinhallintatoiminnassa, toiminta EU:n kehittämiseksi kansainvälisen turvallisuuden vahvana tuottajana ja tehokkaana kokonaisvaltaisena kriisinhallintatoimijana sekä toiminta kansainvälisten kriisinhallintatoimijoiden keskinäisen yhteistyön edistämiseksi. Strategian kansalliseen toimeenpanoon liittyvien toimenpiteiden todettiin olevan sidoksissa kansainvälisellä tasolla sovittuihin menettelyihin ja tavoitteisiin.⁴¹⁹

414 Valtioneuvosto (2014a).

415 Taustakeskustelu K255.

416 Ulkoasiainministeriö (2009b).

417 Ks. myös Liesinen (2012), s. 227.

418 Haastattelu H153.

419 Ulkoasiainministeriö (2009b).

1325-teemat eli YK:n turvallisuusneuvoston Naiset, rauha ja turvallisuus -päätöslauselman aihepiiri ja naisten asemaan liittyvät sisällöt olivat tutkimusosallistujien useimmiten mainitsema painotus Suomen siviilikriisinhallinnan kehittämisessä. Useat haastateltavat kertoivat 1325-teemojen olleen selkeä punainen lanka ja painotus kaikessa Suomen toiminnassa. Suomi edisti teemaa panostamalla ja vaikuttamalla siihen, että missioissa ja Brysselin rakenteissa olisi mukana gender-asiantuntijoita. Teemaa pyrittiin myös konkretisoimaan muun muassa ottamalla mahdollisimman paljon naisia mukaan operaatioihin ja varmistamalla, että niissä otetaan huomioon naisten ja tyttöjen asema konflikteissa.⁴²⁰ Eräs haastateltava kertoi tästä Afganistaniin liittyvänä käytännön esimerkkinä sen, miten Suomi oli ollut keskeinen toimija, kun EUPOL-operaation tavoitteisiin otettiin naispoliisien kouluttaminen.⁴²¹

Oikeusvaltioperiaate ja siihen kytkeytyvä hyvän hallinnon teema oli toinen tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden usein mainitsema Suomen painopiste siviilikriisinhallinnan kehittämisessä. Suomelle on ollut koko 20-vuotisen tarkastelujakson ajan tärkeää, että kansainväliset operaatiot ”tekevät juuri näitä sisältöjä”: tuovat ihmisoikeusnäkökulmaa vahvemmin osaksi kriisinhallintaa ja kehittävät esimerkiksi syyttäjälaitosta ja muita oikeusvaltiorakenteita.⁴²² Eräs haastateltava piti ”Suomen suurimpana vaikutuksena” kansainvälisessä siviilikriisinhallinnan kehittämisessä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvän yhteisen konseptuaalisen ymmärryksen vahvistamista jäsenmaiden kesken ja sen juurruttamista kaikkeen toimintaan.⁴²³

4.2.5 Kokonaisvaltaisuus, kolmoisneksus-näkökulmat ja kehityspolitiikan painopisteet osana kriisinhallinnan kehittämistä

Kolmoisneksus eksplisiittisenä OECD/DAC-suosituksen mukaisena lähestymistapana tuli kansainväliseen keskusteluun vasta vuonna 2019. Se ei siten myöskään ollut Suomen agendalla sellaisenaan osana osallistumista kansainväliseen siviilikriisinhallinnan kehittämiseen. Neksus-lähestymistavan sisältämiä periaatteita kontekstin ymmärryksestä, johdonmukaisuudesta ja täydentävyydestä, paikallisen omistajuuden ja inklusion tärkeydestä sekä konfliktisensitiivisyydestä ja Do No Harm -periaatteesta sen sijaan oli vaihtelevasti mukana ajattelun taustalla. Inklusion terminologia on tullut vasta aivan viime

420 Haastattelut H261, H132, H53, H163, H22, H171.

421 Haastattelu H53. Ks. luku 5, jossa keskustelua EUPOL-operaation fokuksista naispoliisien koulutukseen ja sen mukanaan tuomiin ongelmiin.

422 Haastattelut H53, H23, H261, H22.

423 Haastattelu H53.

aikoina mukaan ”uusimpana muotisanana”⁴²⁴, joskin Suomi on ajanut sitä jo pitkään esimerkiksi painottamalla naisten määrän lisäämistä operaatioissa⁴²⁵. Useat haastateltavat totesivat muiden yllä mainittujen, neksus-lähestymistavalle keskeisten periaatteiden olleen mukana suomalaisessa ajattelussa ja diskurssissa, vaikka niistä eri aikoina olikin usein käytetty hieman eri termejä.⁴²⁶ Esimerkiksi konfliktisensitiivisyyden ja Do No Harm -periaatteen sijaan puhuttiin enemmän kulttuurisen tuntemuksen tarpeesta⁴²⁷ tai mainittiin ”osana paikallista omistajuutta”⁴²⁸.

Haastatteluaineistosta käy ilmi, että tutkimusosallistujilla oli toisistaan eroavia tapoja ymmärtää paikallisen omistajuuden merkitys ja toteutumisen mahdollisuus kriisinhallinnassa. Useat haastateltavat viittasivat siihen tarkoittaen jonkinlaista yhteistyötä paikallisten toimijoiden kanssa todeten paikallisen omistajuuden olleen aina ”vahvasti ja hyvin suomalaisten mielissä”. Vuodesta 2015 alkaen paikallinen omistajuus oli enenevässä määrin myös eksplisiittisesti Suomen agendalla siviilikriisinhallinnan kehittämisen prosesseissa ja siihen liittyvissä asiakirjoissa.⁴²⁹ Toiset taas huomauttivat, että paikallisella omistajuudella ei perinteisesti ole ollut kovin suurta painoarvoa EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioissa ja että se on ollut yksi suurimmista ongelmista ja haasteista siviilikriisinhallinnassa.⁴³⁰ Eräs tutkimusosallistuja puolestaan tähdensi, että Suomelle itsestään selvä on ollut paikallinen *osallistuvuus*, ei missään nimessä paikallinen *omistajuus*.⁴³¹ Suomi on kaikesta huolimatta johdonmukaisesti korostanut tarvetta pyrkiä *yhteistyöhön* paikallisen väestön kanssa, mikä ei ole muissa EU-maissa yhtä itsestään selvä periaate.⁴³²

Haastateltavat kertoivat suomalaisessa ajattelussa yleisesti ottaen pidetyn ”itsestään selvänä, että Do No Harm on kaikessa mukana”⁴³³ ja että sen toteutumiseen operaatioissa on pyritty ottamalla huomioon konfliktisensitiivisyyden osaaminen asiantuntijavalinnoissa ja rekrytoinneissa⁴³⁴. Myös analyysia konfliktisensitiivisyydestä oli pyritty vahvistamaan osana Brysselin kehittämisprosesseja esimerkiksi operaatioiden perustamiseen ja suunnitteluun liittyen. Jäsenmaiden poliittiset painotukset olivat kuitenkin useimmiten painaneet

424 Haastattelu H22.

425 Haastattelu H311.

426 Haastattelut H261, H23, H53, H132, 163, H22, H251, H311, H143, H233.

427 Haastattelu H23.

428 Haastattelu H132.

429 Haastattelu H261.

430 Haastattelu H53.

431 Haastattelu H261.

432 Haastattelut H261, H53, H22.

433 Haastattelut H132, H163.

434 Haastattelu H311.

vaakakupissa enemmän kuin konfliktisensitiivisyyden vahvempi sisäänajo.⁴³⁵ Haastatteluaineistosta kuvastuu myös laajemmin varsin hajanainen ymmärrys konfliktisensitiivisyydestä ja sen konkreettisesta toimeenpanosta lähestymistapana.

*Konfliktisensitiivisyydestä oli paljon puhetta, mutta... se ei kuitenkaan ihan riittävästi edelleenkaan ohjaa poliittista ajattelua tai operatiivista suunnittelua. Sen vahvistamisessa strategisen ja poliittisen suunnittelun työkaluna on vielä paljon tekemistä.*⁴³⁶

Helsingissä ja Brysselissä palvelleiden tutkimusosallistujien välillä oli aineistossa havaittavissa kokonaisvaltaisuuden tematiikkaan liittyvä ero. Siinä missä vahvemmin kotimaassa kriisinhallinnan alalla toimineet haastateltavat näkivät kokonaisvaltaisuuden olleen ”ydinteema, joka toistui kaikkialla ja tuli luonnostaan osaksi kaikkea tekemistä”, etupäässä EU:n rakenteissa työskennelleet kertoivat, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiaa ”ei ohjeistettu eikä avattu mitenkään” Suomen sekondeeraamille kansallisille asiantuntijoille. Strategia nähtiin irralliseksi osaksi kokonaisuutta, eikä sitä siten varsinaisesti jalkautettu Brysseliin. Eräs haastateltu pohti, olisiko strategia ehkä toiminut paremmin kansallisessa hallinnossa. Samalla hän kertoi, kuinka valtopoliittiset taistelut EU:n sisällä vaikeuttivat kokonaisvaltaisuuden implementointia käytännössä ja ettei sektoreiden välisen yhteistyön edistämiseen tuntunut löytyvän tarpeeksi motivaatiota tai kannustimia.⁴³⁷ Toinen haastateltava puolestaan koki, etteivät Brysselissä toimineet ulkoasiainhallinnon uravirkkamiehet tarvinneet ohjeita Helsingistä, sillä kokonaisvaltaisuuteen ja neksus-teemoihin liittyvät asiat toistuivat eri sektoreilla ja siten ”tiedettiin, että näitä piti liputtaa”.⁴³⁸

Suomi toi tarkastelujakson viimeisinä vuosina esiin entistä voimakkaammin kokonaisvaltaisuuteen, neksukseen, rauhanvälityksen parantamiseen, konfliktianalyysiin ja Do No Harm -lähestymistapaan liittyvää puhetapaa osaksi siviilikriisinhallinnan kehittämistä. Pyrkimyksenä oli vaikuttaa EU:ssa sihteeristön menettelytapoihin ja operatiivisiin käytäntöihin. Suomelle on tärkeää, että konfliktisensitiivisyys, Do No Harm -periaate ja konfliktianalyysin tuominen vahvemmin osaksi kriisinhallinnan suunnittelua olisivat mukana mahdollisimman korkean tason ohjaavissa asiakirjoissa. Erään haastateltavan mukaan tätä pidettiin tärkeänä, jotta ”niihin (kirjauksiin) voidaan ripustautua ja (lähestymistapaa) voidaan sitä kautta viedä kentälle ja käytäntöön”.⁴³⁹ Ajattelun taustalla oli ajatus siitä, että

435 Haastattelu H22.

436 Ibid.

437 Haastattelu H261.

438 Haastattelu H233.

439 Haastattelu H311.

konfliktisensitiivisten toimintatapojen kautta voidaan entistä paremmin vastata konfliktien juurisyihin ja konfliktiajureihin. Sitä kautta konfliktisensitiivisyyden vaatimuksen ymmärtäen olevan yhteydessä myös operaatioiden vaikuttavuuteen.

Myöskään humanitaariseen apuun, kehitysyhteistyöhön ja/tai rauhantyöhön liittyviä sisältöjä ei ollut eksplisiittisesti mukana Suomen agendalla kriisinhallinnan kehittämisessä tutkimushankkeen ensimmäisellä eikä toisella tarkastelujaksolla. Viimeisellä tarkastelujaksollakin operaatioiden loppupuolella ne olivat mukana vain ohuesti.⁴⁴⁰ Toisaalta haastateltavat kertoivat ”eräänlaisen integroidun lähestymistavan” olleen Suomelle aina tärkeä teema. Tämä kulminoitui osin juuri Afganistan-osallistumisen seurauksena Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategiaan sotilas-siviiliyhteistyönä. Suomen omassa – erityisesti siviilikriisinhallintaan liittyvässä – ajattelussa yhteistyö järjestötoimijoiden kanssa oli keskeisesti mukana alusta lähtien, mikä myös konkretisoitui siviilikriisinhallinnan ensimmäisen kansallisen strategian luomisessa.⁴⁴¹

Monet haastateltavista pohdiskelivat vastauksissaan yllä mainittujen, itsestään selvinä pidettyjen ja laajasti hyväksytyjen periaatteiden käytännön toteutumisen olleen kuitenkin ”toinen asia”. Eräs haastateltava mainitsi erityisesti koherenssin ja pitkäjänteisyyden kärsineen Afganistanin kohdalla siitä, että yleisesti ottaen ”ei ymmärretty, kuinka hitaasti tuloksia saadaan aikaan”, mikä puolestaan johti lukuisiin EU:n operaation muutoksiin. Kriittisemmässä tarkastelussa integroitu lähestymistapa, kokonaisvaltaisuuteen ja kolmoisnekkus-lähestymistapaan keskeisesti liittyvä Do No Harm -periaate sekä konfliktisensitiiviset toimintatavat olivat usein jääneet lähinnä julkilausumien ja ”mantrojen” tasolle.⁴⁴² Oikeat termit oli kyllä osattu mainita sopivissa kohdin, mutta se, miten näille lähestymistavoille keskeisiä ulottuvuuksia oli konkreettisesti edistetty osana Suomen toimintaa kriisinhallinnan kehittämisen parissa, jää epäselväksi.

*Olisi tämä (konfliktisensitiivisyys ja Do No Harm) ehkä voinut olla enemmän mukana kehittämistoiminnassa... mutta pitää ymmärtää, että kun kyseessä on kriisinhallinta, kaikki suunniteltu ei tule toteutumaan.*⁴⁴³

440 Haastattelu H53.

441 Sisäministeriö perusti strategiaprosessin tueksi siviilikriisinhallinnan neuvottelukunnan, jonka alajaostona oli järjestöjaosto. Siinä oli mukana lukuisia järjestöjä, ml. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU, jossa on yli 30 järjestöä. Valtionhallinnon edustajat olivat jaostossa mukana kuuntelijoina, ja sitä kautta järjestöjen näkökulmia saatiin tuotua mukaan SKH-strategiaan. Haastattelut H153, H23, H132, H163, H22.

442 Haastattelut H132, H163.

443 Haastattelu H53.

Muistan kyllä, että suomalaisessa ajattelussa sitä pidet(tii)n itsestään selvänä, että Do No Harm on kaikessa mukana, mutta siitä on jouduttu keskustelemaan erityisesti Afganistan-osallistumisenkin kautta: missä määrin operaatio auttoi, missä määrin tuotti ei-toivottuja vaikutuksia Afganistanissa? Se (konfliktisensitiivisyys ja Do No Harm) on pyritty kyllä aina ottamaan huomioon. Suomalaiset toimijat tiedostaneet tän asian, vaikka se on toki ollut Suomea isompi kysymys Afganistan-operaatioissa; se, miten sinne lähdettiin, miten siellä toimittiin...⁴⁴⁴

4.3 Johtopäätöksiä

Tässä tutkimusraportin pääluvussa on käsitelty Suomen Afganistan-operaatioihin osallistumisen aikaista kansainvälistä vaikuttamista EU:ssa, Natossa ja suhteessa Yhdysvaltoihin sekä siviilikriisinhallinnan kansainvälistä kehittämistä. Afganistan-operaatioihin osallistuminen oli tarkastelussa Suomen toimijuuden taustalla vaikuttanut tekijä, ei siis tutkimuksen fokus. Näkökulma mahdollisti Suomen kansainvälisen toimijuuden tutkimisen vuosina 2001–2020 täydentävästi verrattuna muihin viimeaikaisiin tutkimuksiin ja aiempaan kirjallisuuteen.

Tutkimuksemme vahvistaa aiemmassa kirjallisuudessa esiin tuodun näkökulman, jonka mukaan kriisinhallintaosallistumisen nähdään edistävän Suomen mahdollisuuksia vaikuttamiseen kansainvälisissä suhteissa sekä vahvistavan maan asemaa turvallisuus- ja puolustustoimijana. Tutkimuksemme täydentää aiempaa kirjallisuutta valottamalla tarkemmin, miten tämä tapahtuu. Aiemmassa tutkimuksessa esitetty näkemys kriisinhallintaosallistumisen myönteisestä vaikutuksesta Suomen hakuprosessiin osaksi puolustusliitto Natoa sai niin ikään vahvistusta. Myös kriisinhallinnan kehittämisen osalta tutkimuksemme tukee aiemmassa kirjallisuudessa esitettyä näkökulmaa Suomesta pienenä EU:n jäsenmaana, joka on pyrkinyt muun muassa asiantuntijasekondeerausten kautta lisäämään vaikutusvaltansa unionissa myös laajemmin.

Tutkimuskysymysten laajuus ja etenkin kansainväliseen vaikuttamiseen liittyvän kysymyksen kohdistuminen kolmeen eri suuntaan (EU, Nato, Yhdysvallat) tuotti lavean mutta samalla väistämättä verrattain ohuen aineiston. Vaikuttamisen ja kriisinhallinnan kehittämisen prosesseja päästiin tämän tutkimushankkeen puitteissa siis tarkastelemaan melko pinnallisesti. Erityisesti viimeisen vuosikymmenen aikana merkittävästi muuttanutta eurooppalaista turvallisuusympäristöä uusine turvallisuusuhkineen ja niiden merkitystä kriisinhallinnalle, Suomen kansainväliselle toimijuudelle ja laajemmin EU:n yhteiselle

444 Haastattelu H132.

turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle tulisi tutkia tarkemmin. Aivan uusi tutkimuskenttä avautuu näissä kysymyksissä luonnollisesti myös Suomen tuoreen Nato-jäsenyyden myötä.

Esitämme viisi analyysistä nousevaa päähavaintoa:

1. **Vaikuttamisen ja kriisinhallinnan kehittämisen tavoitteet ovat olleet yleisluontoisia, eikä niiden toteutumista ole arvioitu systemaattisesti.** Kaiken tarkastellun vaikuttamistoiminnan perimmäisenä tavoitteena näyttää olleen Suomen kansallisen ja alueellisen olemassaolon turvaaminen Venäjän naapurimaana. Tätä perimmäistä tavoitetta kohti pyrittiin hankkeen 20-vuotisen tarkastelujakson aikana osallistumalla kansainväliseen kriisinhallintatoimintaan, peräänkuuluttamalla yhtenäistä eurooppalaista turvallisuusarkkitehtuuria, asiantuntijasekondeerauksin EU:n ja Naton rakenteisiin sekä tekemällä kehitysyhteistyötä. Tutkimuksemme luo kuvan Suomen kansainvälisestä vaikuttamisesta tärkeänä, arvostettuna toimintana, jonka tarkoituksena on ollut rakentaa Suomesta kuvaa kansainvälisen yhteisön aktiivisena, näkemyksellisenä ja luotettuna jäsenenä. On kuitenkin huomionarvoista, että tutkimusmateriaalin perusteella kansainvälisen vaikuttamisen tavoitteet vaikuttavat varsin yleisluontoisilta ja täsmentymättömiltä. Diplomaatit ja sekondeeratut asiantuntijat näyttävät toimineen tehtävissään huomattavan autonomisesti, vailla vahvaa ohjausta Helsingistä.
2. **Kansainvälisen vaikuttamisen vaikutuksia ei ole arvioitu eikä mitattu.** Hankkeeseen koottu haastatteluaineisto jätti avoimeksi kysymyksen siitä, miten kansainvälistä vaikuttamista mahdollisesti arvioitiin tai mitattiin tutkimuksen 20 vuoden tarkastelujaksolla. Yleinen tuntuma aineiston perusteella on se, ettei kansainvälisen vaikuttamisen vaikutuksia (saatiikka vaikuttavuutta) ole systemaattisesti arvioitu tai mitattu.
3. **Viestintä ulko- ja turvallisuuspoliittisista vaikuttamisen tavoitteista on ollut haastavaa.** Suomen vaikuttamisen tavoitteista tiedottamista ja keskeisten painotusten pitämistä avoimesti julkisuudessa pidettiin haastateltavien keskuudessa tärkeänä osana diplomatiavaikuttamista. Samalla sen tunnustettiin olevan erityisen haastavaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan saralla ja vaativan erityisosaamista ja resursseja. Kysymys kuuluu: miten viestiä riittävän avoimesti sensitiivisistä puolustus- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä vaarantamatta kansainvälistä asemaa?
4. **Kontekstuaalinen ymmärrys ja päivittyvä tilannekuvan analysointi on ollut intuitiivista ja epäsystemaattista.** Haastateltavat pitivät kontekstuaalista ymmärrystä ja päivittyvää tilannekuvan analysointia erittäin tärkeinä osina Suomen kansainvälistä vaikuttamista. Samalla se

kuitenkin näyttää aineistomme perusteella intuitiiviselta, hajallaan olevalta ja epäsystemaattiselta toiminnalta.

5. **Ymmärrys kokonaisvaltaisuudesta, neksus-lähestymistavasta ja Do No Harm -periaatteesta on ollut epätasaista.** Monet haastatelluista pitivät kokonaisvaltaisuutta, neksus-lähestymistapaa ja Do No Harm -periaatetta itsestään selvinä ja kaikkeen Suomen kansainväliseen toimintaan sisäänrakennettuina toimintamalleina sekä tärkeinä kriisinhallinnan vaikuttavuuden parantamisen kannalta. Osalle tutkimusosallistujista nämä olivat kuitenkin jääneet abstrakteiksi, jopa täysin vieriksi käsitteiksi, jotka eivät olleet läsnä päivittäisessä työssä eivätkä siihen liittyvässä diskurssissa. Periaatteellisella tasolla ne hyväksytään ja osataan mainita kannatettavina asioina, mutta ymmärrys siitä, mitä näiden lähestymistapojen konkreettinen toimeenpano vaatii, vaikuttaa olevan ohutta.

5 Afganistan-operaatioiden tuloksellisuus ja vaikuttavuus

Tässä luvussa vastataan tutkimuskysymykseen 1E ja tarkastellaan sitä, missä määrin Afganistanin kriisinhallintaoperaatioilla onnistuttiin parantamaan Afganistanin turvallisuutta ja vakautta. Maan tilanne näyttää raportin kirjoittamishetkellä, keväällä 2023, synkältä. Alaluvussa 5.1 kuvataan systeemisen analyysin avulla, minkälaisen tekijöiden yhteisvaikutuksesta tilanteeseen on päädytty ja kuinka kansainvälinen kriisinhallintayhteisö todennäköisesti myötävaikutti Talibanin valtaantumiseen. Alaluvussa 5.2 arvioidaan operaatioiden kokonaisvaltaisuuden ja mukautuvuuden toteutumista sekä niiden merkitystä lopputuloksen kannalta. Viimeiseen alalukuun, lukuun 5.3, on tiivistetty tutkimuksen opit.

Afganistan-operaatiot olivat poikkeuksellisen mittavia, ja niihin osallistuivat kaikki kolmoisneksus-ajattelun kattamat kriisinhallinnan osa-alueet sotilaallisesta ja siviilikriisinhallinnasta kehitysyhteistyöhön ja humanitaariseen apuun. Lisäksi mukana oli laaja kirjo valtiollisia ja ei-valtiollisia toimijoita. Onnistuminen Afganistanin vakauttamisessa ja turvallisuuden luomisessa oli kiinni kaikkien näiden toimijoiden yhteisestä onnistumisesta.

Toimeksiannossa toivottiin, että tutkimuksessa arvioitaisiin Suomen aikaansaamien tulosten kestävyyttä (tutkimuskysymys 1G). Yllä kuvattu asetelma kuitenkin selittää, miksi on mahdotonta tarkastella jonkin tietyn maan tai toimijan aikaansaamia tuloksia ja niiden kestävyyttä erillisinä muiden toimijoiden tuloksista. Myöskään tutkimuksen teoreettinen viitekehys, systeemisen lähestymistavan taustalla oleva kompleksisuusteoria, ei tue ajatusta siitä, että esimerkiksi Suomen osallistumisen vaikuttavuus (tai tulosten kestävyys) olisi erotettavissa kokonaisuudesta. Kompleksisia ympäristöjä ja systeemejä luonnehtii se, ettei lineaarisia syy-seuraussuhteita ole useinkaan olemassa eikä tunnistettavissa.

Suomen aikaansaamien tulosten asemesta Suomen toimintaa tarkastellaan siitä näkökulmasta, kuinka hyvin toiminnassa toteutuivat tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mekanismit eli kokonaisvaltaisuus ja mukautuvuus.

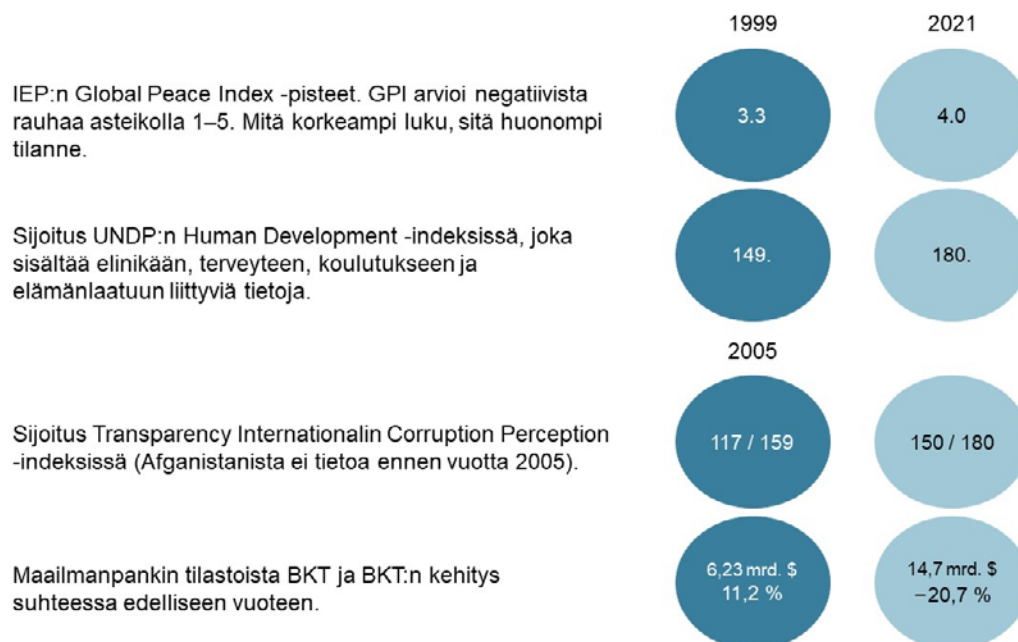
Tutkimus rakentuu lukuisten aiempien Afganistan-operaatioita käsitelleiden selvitysten tulosten ja johtopäätösten varaan ja tuottaa lisäarvoa havainnollistamalla, miten systeemistä lähestymistapaa voi soveltaa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin ja miksi näin kannattaa tehdä. Analyysin kohdetta ja systeemisen lähestymistavan

käyttötapaa tarkennettiin asiantuntijahaastatteluin. Aineistoa kerättiin kolmessa hankkeen arviointipisteiksi valikoitujen ajanjaksojen ympärille rakennetussa työpajassa sekä työpajoista aikataulusyistä ulos jääneiden henkilöiden haastatteluilla. Informantit edustivat kriisinhallinnan eri osa-alueita, ja jokaisella oli omakohtaista kokemusta Afganistanissa työskentelystä.

5.1 Afganistanin vakaus ja turvallisuus

Operaatioalueella tavoitellut yhteiskunnalliset muutokset kiinnitetään toimeksiannon mukaisesti Afganistanin vakauden ja turvallisuuden parantamiseen. Tilastojen valossa tilanne ei näytä valoisalta. Voidaankin sanoa, että vaikuttavuuden suhteen lopputulos oli tiedossa jo ennen tämän tutkimuksen aloittamista: afganistanilaisia ei kyetty auttamaan heidän maansa vakauttamisessa eikä turvallisuuden kohentamisessa.⁴⁴⁵ Kuvioon 2 on kerätty vertailulukuja, jotka heijastelevat muutosta maan poliittisessa, sosiaalisessa ja taloudellisessa vakaudessa.⁴⁴⁶

Kuvio 2. Muutoksia Afganistanin vakaudessa



445 Esim. Bowden ym. (2022); Mustasilta ym. (2022); SIGAR (2021).

446 Ks. vakauden kuvaamisesta Bennett (2014), s. 108.

Vaikka Afganistanissa tapahtui 20 vuoden aikana myös positiivista kehitystä, katsaus nykyhetkeen paljastaa, kuinka vaikeaa on rakentaa kestävän rauhan edellytyksiä kompleksisissa, konflikteista kärsivissä yhteiskunnissa.

5.1.1 Toiveikkuutta ja tuloksia

Operaatioiden alkuvaiheessa oli toiveikkuutta herättänyt ajanjakso. Moni tutkimukseen osallistuneista työpajaosallistujista koki, että etenkin 2000-luvun alkupuolella afgaaneille pystyttiin luomaan toivoa paremmasta, jopa parempi elämä, kun Taliban hetkeksi vetäytyi ja moninaisia kehityshankkeita saatiin käyntiin.⁴⁴⁷ Vielä turvallisuusvastuun siirtämisen alkuhetkillä vuosien 2011–2012 paikkeilla nähtiin, että Afganistanin oman armeijan kehittymisellä oli momentum. Armeijassa oli päteviä ulkomailla ja Naton NTM-A -ohjelman puitteissa koulutettuja johtajia. Erityisesti nuoret ajattelivat, että armeija pystyy pitämään Talibanin loitolla ja näin takaamaan turvallisuuden.⁴⁴⁸

Työpajoissa nostettiin esiin tutkimuksissa ja arvioinneissa todennettuja hyötyjä, joita Suomi oli pieneltä osin rahoittamassa.⁴⁴⁹

- Yhä useampi lapsi selvisi syntymästään ja ensimmäisistä vuosistaan terveenä ja pääsi myöhemmin kouluun. Etenkin suuremmissa kaupungeissa myös tyttöjen koulunkäyntiaste nousi. Vähemmän varmalta vaikuttaa se, vaikuttiko koulunkäynnin lisääntyminen osaamisen kehittymiseen, sillä opetussuunnitelmissa, opettajien pätevytydessä ja oppimateriaaleissa todettiin puutteita.⁴⁵⁰
- Äitiysterveys parani kolmella alueella Marie Stopes International -järjestön (MSI) vaikuttavaksi todetun toiminnan ansiosta.⁴⁵¹
- Maaseudun elinkeinoja tuettiin ja kyläläisten uskoa taloudelliseen toimeentuloon vahvistettiin kahdella Afganistanin jälleenrakennusrahasto ARTF:n rahoittamalla ohjelmalla: yhteisöneuvostojen valitsemia hankkeita tukeneella kansallisella solidaarisuusohjelmalla (NSP) ja mikroluotto-ohjelmalla (MISFA).⁴⁵²

447 Työpaja TP1-3.

448 Työpaja TP3.

449 Ulkoministeriö (2022a).

450 Integration (2015); Zwi ym. (2015).

451 Bennett (2014); Zwi ym. (2015).

452 Bennett (2014); Davies ym. (2007); European Commission (2018a).

Huomionarvoista on, että ulkopuolisten arviointien vähintään kohtalaisiksi onnistumisiksi nostamia hankkeita (MSI, NSP ja MISFA) näyttäisi yhdistävän toimiminen kylätasolla, paikallisten ihmisten kanssa ja ehdoilla.⁴⁵³ Myös koulutuksen kehittämisen kannalta tärkeiksi tekijöiksi nostetaan yhteisöjen ja perheiden kanssa yhteistyössä toimineet sosiaaliset mobilisoijat (social mobilizers) ja kyliin perustetut kouluneuvostot. Esimerkiksi Nangaharissa ja Kandaharissa neuvostot estivät nuoria, kouluttamattomia miehiä häiriköimästä tyttöjä ja naisopettajia koulumatkoilla keskustelemalla kylän vanhimpien kanssa ja rohkaisemalla mullaheita käsittelemään asiaa saarnoissaan.⁴⁵⁴

Myös vastakkaisia esimerkkejä löytyy silti paljon. Esimerkiksi UNICEFin Wash-projekti, joka tähtäsi muun muassa koulujen vesihuollon ja sanitaation parantamiseen, keskittyi vahvasti lännessä suunniteltujen fasiliteettien rakentamiseen. Afgaaneja ei otettu mukaan suunnitteluun, mikä heikensi rakennelmien tarkoituksenmukaisuutta, käytettävyyttä ja huollettavuutta. Esimerkiksi kuukautishygieniaa ei saatu parannettua hankkeen keinoin, sillä tilat eivät olleet toimivia eikä paikallisyhteisöjen nimenomaisiin pyyntöihin kouluttaa ja tiedottaa aiheesta pystytty vastaamaan.⁴⁵⁵ Ylipäätään hankkeiden ja ohjelmien seuranta oli heikkoa, vaikka raportteja oli kirjoitettu runsaasti.⁴⁵⁶

Samantyyppisistä ongelmista on raportoitu myös muun infrastruktuurin osalta. Työpajoissa nostettiin esiin, että joissakin tapauksissa uuden rakennuskannan tai laitteiston käyttöön vaadittavaa osaamista ja huollon edellyttämiä resursseja ei ollut otettu lainkaan huomioon. Tärkeintä vaikutti olevan rakentaminen. Uusia rakennuksia suunniteltiin toisinaan paikkoihin, joista paikalliset ihmiset tiesivät seuraavien tulvien vievän ne mennessään.⁴⁵⁷

Jos tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin liittyvät mittarit kiinnitetään tuotoksiin eikä muutoksiin, saatetaan saada vain sitä, mitä mitataan.

Esimerkit osoittavat, miksi suoritteista ja tuotoksista ei automaattisesti synny tuloksia eli myönteisiä muutoksia ihmisten kyvykkyyksissä, elämänlaadussa tai yhteisöjen toiminnassa. Teemaa syvennetään tarkastelemalla EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio EUPOLia.

453 Bennett (2014); Davies ym. (2007); Zürcher (2020); Zwi ym. (2015).

454 Integration (2015).

455 UNICEF Afghanistan (2017).

456 Zürcher (2020).

457 Työpaja TP2-3.

5.1.2 Poliisikoulutus irrallaan muusta yhteiskunnasta

Hyvän hallinnon periaatteita noudattavaa oikeusjärjestelmää Afganistaniin rakentaneeseen EUPOL-operaatioon ohjattiin lähes kaikki Suomen siviilikriisinhallinnan panokset. Yksi operaation suurimmista osa-alueista oli Afganistanin kansallisten poliisivoimien (ANP) rakentaminen. Lisäksi pyrittiin muun muassa sisäisestä turvallisuudesta vastaavien valtionhallinnon elinten kapasiteetin ja rakenteiden vahvistamiseen sekä poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämiseen.

EUPOL-operaatiota on arvioitu monissa selvityksissä ja tutkimuksissa.⁴⁵⁸ Operaatioon vaikuttaa kiteytyvän valtaosa niistä ongelmista, jotka realisoituivat myös muissa Afganistan-operaatioissa.

Peruslähtökohdat olivat hyvin vaikeat, eikä operaatiota suunniteltu Afganistanin tarpeiden mukaisesti. Poliisikoulutukseen tulevista suurin osa oli lukutaidottomia ja kouluttamattomia. Lisäksi kansan luottamus poliisiin oli ohut, sillä olemassa olevien poliisien tausta oli alueellisten sotapäälliköiden johtamissa puolisotilaallisissa joukoissa, joiden toimintalogiikka eroaa melkoisesti siviilipoliisien toimenkuvasta. Lisäksi poliisivoimien korruptio oli mittavaa ja paheni operaation kuluissa.⁴⁵⁹

Operaation puitteissa Afganistaniin viedyt mallit esimerkiksi poliisitoiminnasta ja syyttäjälaitoksesta olivat länsilähtöisiä. Afgaaneilla ei myöskään ollut selkeää käsitystä siitä, mitä operaatiolla tavoiteltiin ja millä keinoin.⁴⁶⁰

Toiminta oli ennakoimatonta ja epäjohdonmukaista. EUPOLin sisällä vaikutti valtion EU:n jäsenmaiden välinen kilpailu siitä, kenen toimintamalleja operaatioissa milloinkin käytetään.⁴⁶¹ Toimivien poliisivoimien ja oikeusjärjestelmän rakentamisen näkökulmasta suuri ongelma oli, että samojen tavoitteiden eteen toimivat maat ja operaatiot, kuten laajuudeltaan huomattavan paljon EUPOLia suurempi Nato-johtoinen NTM-A, eivät suostuneet EUPOLin koordinoitaviksi. Näin ollen poliiseja koulutettiin ympäri maata lukuisilla eri malleilla ja yhdellä ministerillä saattoi olla neljäkin eri neuvonantajaa.⁴⁶²

458 Luvussa on hyödynnetty EUPOL-operaation OPLAN-asiakirjoja.

459 Bennett (2014); Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2015); Malkasian (2021); Ministry of Foreign affairs of the Netherlands (2019); Wilder (2007).

460 IECEU (2016); Ministry of Foreign affairs of the Netherlands (2019); Mustasilta ym. (2022).

461 Työpaja TP2.

462 Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2015); IECEU (2016); Työpaja TP2-3; UK's House of Lords (2011); Wilder (2007).

Epäjatkuvuutta tuottivat myös tiheät vallanvaihdokset Afganistanin hallinnossa, mikä heikensi erityisesti mentoroinnin tuloksellisuutta. Lisäksi henkilömuutokset ministeriössä kertautuivat aluetasolle saakka, kun uusi ministeri tai johtaja toi valta-asemiin omat kannattajansa.⁴⁶³

Tiedonkeruu ja mittarit, joilla operaatiota seurattiin, ohjasivat huomiota tavoiteltavista muutoksista toimenpiteisiin ja tuotoksiin. Seurannassa olivat esimerkiksi operaation läsnäolo ympäri maata ja koulutukseen saatavien määrät, ei se, onko maassa pätevät poliisivoimat ja oikeusjärjestelmä, joka saattaa rikolliset vastuuseen teoistaan.⁴⁶⁴

Kuvio 3 pureutuu ongelmiin, joita syntyy, kun operaatiossa keskitytään lyhyen aikavälin suoritteisiin, kuten kuvassa harmaalla korostettuihin poliisikoulutukseen rekrytoitujen ja poliisiksi koulutettavien määrään.

Systeemejä voi analysoida tarkastelemalla *varantoja* (tässä poliisikoulutuksessa olevien henkilöiden määrä sekä poliisivoimissa palvelevien pätevien poliisien määrä) ja *virtoja*, jotka joko kasvattavat tai pienentävät varantoja.⁴⁶⁵ Virrat on merkitty kuvaan paksuin nuolin. Yksi ongelmista oli, että niin poliisikoulutuksen keskeyttämisprosentti kuin työnsä lopettaneiden poliisien osuus olivat korkeita. EUPOL-arvioinneista ei käy ilmi, pyrittiinkö näihin ulosvirtauksiin vaikuttamaan, vaikka ne rasittivat operaation tuloksellisuutta.⁴⁶⁶

Toinen ongelma liittyy poliisikoulutuksen ja poliisivoimien toiminnan laatuun.⁴⁶⁷ Kuvaan on tuotu EUPOL-arvioinneista sellaisia laatuun liittyviä puutteita (siniset merkinnät), jotka havainnollistavat, miksi määrään liittyvien suoritemittareiden seuraaminen ja määrällisten tavoitteiden saavuttaminen ei takaa, että operaatiolla saadaan aikaan myönteisiä ihmisten elämään vaikuttavia muutoksia.

463 Työpaja TP2.

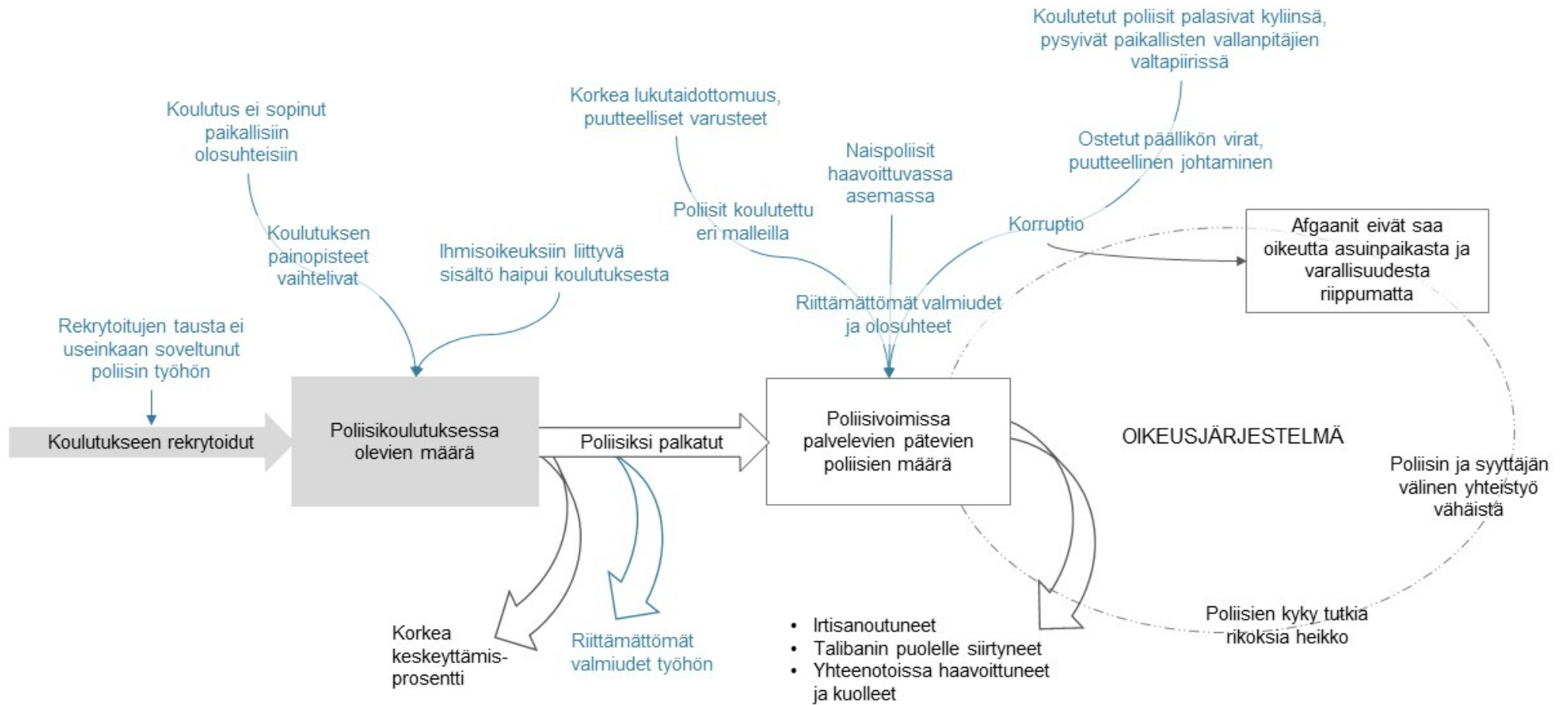
464 Mustasilta ym. (2022); Työpaja TP2.

465 Meadows (2008).

466 Ulosvirtausten jääminen vähälle huomiolle on tyypillinen systeemiteorioissa tunnistettu ongelma (Meadows, 2015).

467 Wilder (2007).

Kuvio 3. EUPOL-operaation systeeminen kuvaus.



Lähtökohdat operaation suunnitteluun ja myöhemmin sen johtamiseen eivät kannustaneet miettimään, miten afgaanien turvallisuuden tunnetta ja oikeudenjaon saavutettavuutta voitaisiin lisätä ja kuinka pitkän ajan ja millaiset resurssit tämä vaatisi.⁴⁶⁸

EUPOL-operaatioon on perusteltua kiinnittää huomiota, sillä toimiva oikeusjärjestelmä olisi todennäköisesti voinut olla yksi laajemman systeemisen muutoksen vipukohdista. Kansainvälisen yhteisön tukeman Afganistanin keskushallinnon asemesta Taliban käänsi oikeusjärjestelmän edukseen. Ennen kuin syvennyttään tähän argumenttiin, luodaan silmäys naispoliisien asemaan.

Afganistanilaiset naispoliisit etulinjaan

Afganistanilaisten naisten asemaan EUPOL-operaatiossa liittyi kaksi suurta ongelmaa. Ensiksi naisten oikeuksien ja mahdollisuuksien parantamisessa keskityttiin vahvasti oikeuksien tarjontaan kysynnän kustannuksella. Naispoliisien määrää haluttiin lisätä, jotta naisten olisi helpompaa hakea apua poliisilta esimerkiksi kotiväkivaltapauksissa.⁴⁶⁹ Naisille haluttiin siis tarjota sekä oikeus poliisin ammattiin että mahdollisuus ajaa omia oikeuksiaan.

Päämäärä on erittäin tärkeä, mutta oikeuksien kysynnän vahvistaminen jäi liian vähälle huomiolle ja altisti oikeuksiaan käyttäneet naiset vaaralle. Yhteiskunnassa alisteisessa asemassa olevien oikeuksien vankistamisen tärkeimpiä periaatteita on, että erityisesti hyötyjien – eli oikeuksien ”omistajien” – asemaa ja tietotaitoa on vahvistettava niin, että oikeuksille syntyy kysyntää. Samalla näille oikeuksille on rakennettava yhteiskunnassa laajempaa hyväksyntää.⁴⁷⁰

Toiseksi naispoliisien kouluttamisessa haluttiin hypätä vuosikymmenten kehityskuilun yli. Työpajoissa tuotiin esiin, että Suomessa sukupuolten välistä tasa-arvoa on rakennettu askel askeleelta jo vuosisata. Nyt samankaltainen kehityskaari yritettiin toteuttaa reilussa vuosikymmenessä yhteiskunnassa, jossa naisten asema on hyvin toisenlainen kuin Suomessa. Afganistanilaisilta naisilta ei kysytty, mikä heidän mielestään parantaisi heidän

468 UK’s House of Lords (2011). Arvioinnissa tiivistetään, että operaatio aloitettiin liian myöhään, oli liian pieni, käynnistyi liian hitaasti ja oli liian lyhyt onnistuakseen tavoitteissaan ja voittaakseen sektorin muiden toimijoiden luottamuksen.

469 Wilder (2007).

470 Nosto Bennettin (2014) Afganistan-ohjelman arvioinnista. Hyvän esimerkin naisten aseman vahvistamisesta paikallishallinnossa tarjoavat 500:aa afganistanilaista kylää tutkineet Beath ym. (2013).

asemaansa – sen sijaan päätökset tehtiin heidän puolestaan.⁴⁷¹ Naisia oli poliisivoimissa avustavissa tehtävissä aiemmin vain kourallinen, ja monissa perheissä naisen kouluttautuminen poliisiksi nähtiin perheen kunnian vastaiseksi.⁴⁷²

Siinä missä naisaktivistit, -kansanedustajat ja koulutetut naispoliisit olivat ylpeydenaihe rahoittajille, uusi asema oli uhka naisille itselleen. EUPOL-operaation puitteissa moni jäsenmaa halusi kouluttaa harvoja poliisikoulutukseen saatuja naisia voidakseen osoittaa omat sukupuolten tasa-arvoon liittyvät tavoitteensa toteutetuiksi.⁴⁷³ Samalla EUPOL-operaatiota on pidetty epäeettisenä, koska se altisti naispoliisit väkivallalle. Naispoliiseja koulutettiin, mutta ei varmistettu, että työolot ja -yhteisöt olisivat suojanneet heitä seksuaaliselta häirinnältä ja väkivallalta. Myöskään itse koulutusohjelmassa ei juuri puhuttu sukupuoleen perustuvasta väkivallasta tai naisten oikeuksista. On myös raportoitu naispoliiseista, jotka tulivat sukujensa hylkäämiksi, joiden perheet kylissä joutuivat häpeään tai jotka pahimassa tapauksessa tapettiin.⁴⁷⁴

Samoin kuin monet muutkin Afganistanissa tavoitellut muutokset myös naisten aseman parantaminen on mitä suurimmassa määrin systeeminen muutos, joka edellyttää monia samanaikaisia liikahduksia.⁴⁷⁵ Tästä syystä esimerkiksi EUPOL-operaatiossa Suomen tuella rakennettu hätäkeskus, joka toimi kansalaisten valituskanavana, tai poliisien ombudsmen-järjestelmä paransivat kansalaisten oikeuksia vain marginaalisesti. Syvä korruptio ja jatkopolkujen puuttuminen merkitsivät, etteivät valitukset ja oikeusjutut poliiseja vastaan edenneet.

5.1.3 Talibanin valtaa ei pystytty murentamaan

Aiemmin mainittu toivon aika perustui pitkälti ajatukseen, että Taliban olisi saatu lyötyä operaation ensimmäisten vuosien aikana. Vaikka yhteenotot ja liikkeen näkyvä läsnäolo vähenivät, systeeminen analyysi paljastaa, että Talibanin valtaan nostanut ja liikettä ylläpitänyt systeemi (kuvio 4) jäi ennalleen.

471 Ks. tutkimus sukupuolten tasa-arvon edistämisestä kriisinhallinnassa. Jauhola (2010).

472 Malkasian (2021); Työpaja TP2-3; Wilder (2007).

473 Työpaja TP2-3.

474 Bennett, (2014); Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2015); Mustasilta ym. (2022); Työpaja TP3.

475 Ks. esim. Oxfam (2011), analyysi naisten asemassa saavutettujen parannusten hauraudesta; AbiRafeh (2022), naisten vapautuksen murenemisestä.

Talibanin vallan mahdollistanut systeemi ulottui Afganistanin lähialueilta aina Afganistanin kyliin, joten todennäköisesti Talibanin vallan murentaminen olisi vaatinut muutoksia kaikilla näillä tasoilla.

Talibanin jalansijaa kylissä on tarkasteltu hankkeen puitteissa julkaistussa Policy Brief -katsauksessa⁴⁷⁶. Siinä missä operaatioilla pyrittiin rakentamaan vahvaa keskushallintoa ja tuottamaan kansalaisille hyötyä sen kautta, Taliban vaikutti suoraan kylien sosiaaliseen hierarkiaan ja operoi sen avulla. Vaikka vaikuttamisen keinot perustuivat useimmiten vähintään väkivallan uhkaan tai pahimmissa tapauksissa väkivallan äärimmäisimpiin muotoihin, liikkeen keinovalikoimassa olivat myös neuvottelu, vaihtokaupat ja mielenmallien hyödyntäminen.⁴⁷⁷

Afganistanilaiset eivät ole tottuneet odottamaan valtaapitäviltä samankaltaisia julkisia palveluita kuin länsimaalaiset. Sen sijaan kunnian säilyttämiseksi on tärkeää, että jos jotakuta on kohdeltu väärin, kylän syrjäisyys tai varallisuus ei estä oikeuden saamista.⁴⁷⁸ Juuri oikeuden käytöstä tuli yksi Talibanin valttikorteista. Järjestämällä afgaaneille saavutettavan, ilmaisen ja tehokkaan oikeusjärjestelmän, jossa rikoksista sai rangaistuksen, Taliban onnistui saamaan myötämielisiksi jopa joitakin liikkeelle lähtökohtaisesti vihamielisiä alueita ja yhteisöjä.⁴⁷⁹

Oikeusjärjestelmä oli yksi niistä asioista, joiden voimalla Taliban on hallinnut yli etnisten ja heimorajojen – mikä ei Afganistanissa ole aiemmin onnistunut juuri milloinkaan.⁴⁸⁰

476 Tykkyläinen & Karjalainen (2023).

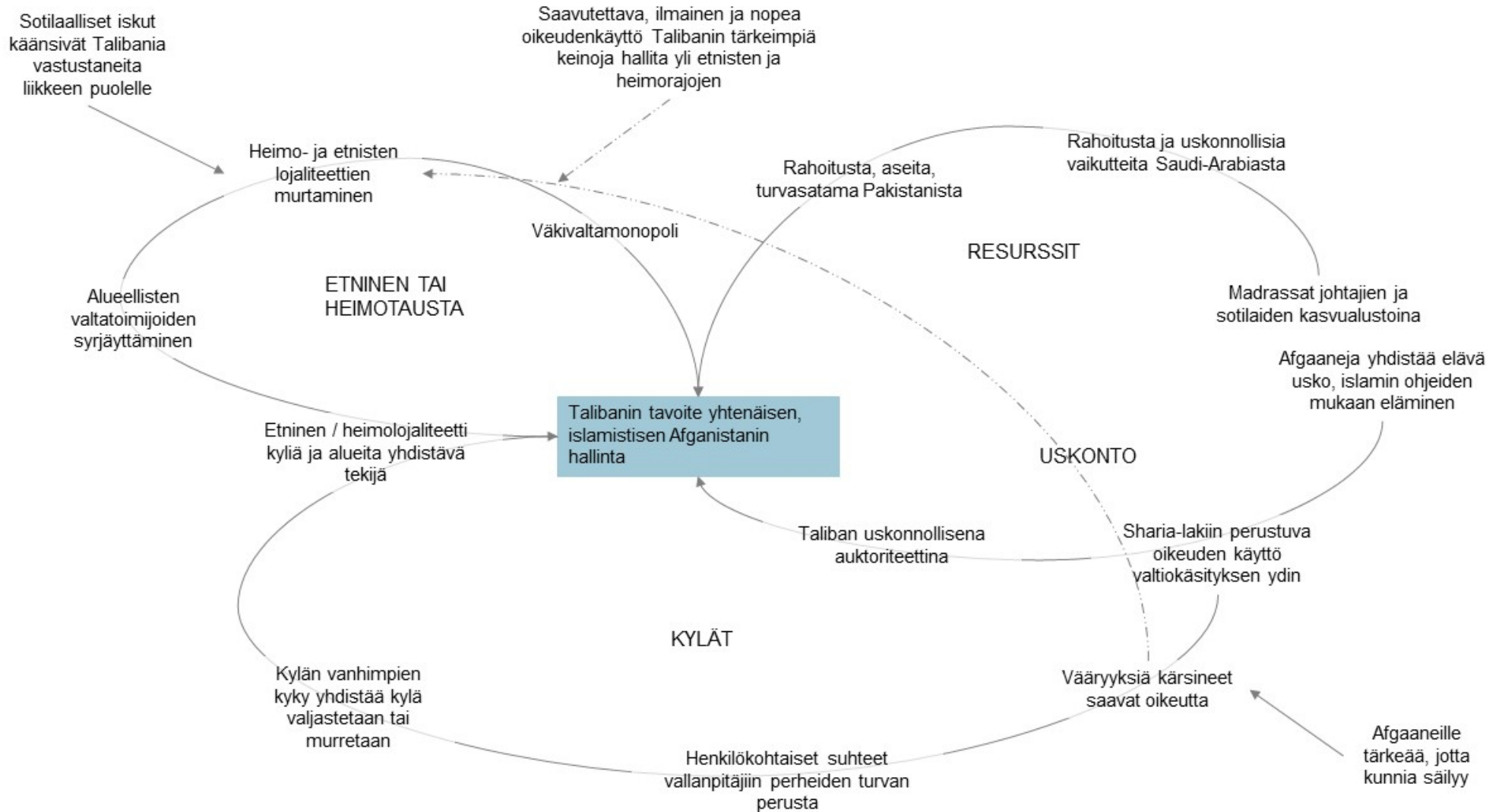
477 Taliban hyödynsi olemassa olevia epäluuloja ja vahvasti viholliskuvaa. Siinä auttoi kansainvälisten joukkojen kompurointi kunniaan, häpeään ja uskontoon liittyvissä teemoissa. Keskushallinto oli lännen tukema. Talibanin menestys perustui paljon myös uskontoon ja ”vääräuskoisten” vastustamiseen. Jackson (2021); Tykkyläinen & Karjalainen (2023).

478 Malkasian (2021); Työpaja TP3.

479 Jackson (2021); Malkasian (2021); Työpaja TP2-3.

480 Malkasian (2021).

Kuvio 4. Talibania ylläpitäneet systeemit



5.1.4 Operaatiot sulautuivat osaksi Afganistanin systeemejä

Talibanin heikentämisen sijaan kansainvälinen yhteisö tuli mitä todennäköisimmin jouduttaneeksi sen uutta valtaannousua. Vaikka Talibania tukeneisiin systeemeihin ei pystytty tai pyritty vaikuttamaan, toisaalla kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden toimintatavat kuitenkin sulautuivat osaksi Afganistanin yhteiskuntaa.⁴⁸¹ Keskushallinnon rakentamiseen keskittyminen, huimien rahamäärien käyttäminen ja väärät kumppanivalinnat osoittautuivat virhearvioiksi, jotka vesittivät muualla otettuja edistysaskeleita.⁴⁸²

Kansainvälisellä avulla tiedetään olevan negatiivisia seurauksia tilanteissa, joissa valtiolla ei ole kykyä käyttää suuria rahamääriä ja korruptio on laajaa.⁴⁸³ Tästä huolimatta maailman köyhimpiin maihin kuuluneessa, yhteiskuntamalliltaan sirpaleisessa Afganistanissa panostettiin vahvasti keskushallinnon kapasiteetin, toimintakyvyn ja valtarakenteiden kehittämiseen ja kanavoitiin ennennäkemättömän suuria avustuskaskeleita valtion budjetin kautta.

*“Lisäjoukkojen aikana Afganistaniin meni massiivisia määriä ihmisiä ja rahaa... Se muistutti veden kaatamista suppiloon – jos kaataa liian nopeasti, vesi tulvii suppilosta yli maahan. Kaadoimme rahaa maahan.” David Marsden, USAIDin entinen edustaja.*⁴⁸⁴

Jälkikäteen keskushallinnon aseman vahvistaminen on osoitettu yhdeksi niistä ratkaisevista virheistä, joilla lopulta tasoitettiin tietä Talibanille. Hajanaisen valtion ja sen heimo- ja kyläyhteisöihin identifioituneen kansan lähestyminen keskusjohtoisesti oli hankalaa. Lisäksi rakentamalla keskittettyä hallintoa ja armeijaa luotiin samalla valtaverkostojen keskelle positioita, jotka Taliban saattoi ottaa suoraan haltuunsa tai joita se pystyi hallitsemaan puolelleen siirtyneiden vallankäyttäjien kautta.⁴⁸⁵

Keskushallinnon vahvasta roolista varoitettiin esimerkiksi molemmissa Suomen rahoitusta tarkastelleissa väliarvioinneissa. Niissä peräänkuulutettiin valtaa tasapainottavien mekanismien rakentamista hallinnolle: täydentävää, jatkuvaa kansalaisyhteiskunnan, pienyritysten ja naisten aseman tukemista sekä avun kanavoimista epäsuorasti ja bilateraalisesti ei-valtiollisten toimijoiden kautta.⁴⁸⁶

481 Day (2022) perustelee, miksi operaatiot sulautuvat osaksi kohdealueiden systeemejä lähes väistämättömästi. Oleellista on tunnistaa dynamiikka ja pyrkiä hallitsemaan sitä.

482 Mustasilta ym. (2022); SIGAR (2021).

483 Davies ym. (2007).

484 Whitlock (2021), s. 245.

485 Malkasian (2021); Mustasilta ym. (2022); SIGAR (2021); TP1-3.

486 Bennett (2014); Davies ym. (2007).

Sekä keskushallinnon vahvistumisesta että korruption pahenemisesta hyötyivät Operation Enduring Freedomin (OEF) aikana kansainvälisten joukkojen liittolaisiksi valitut Pohjoisen liiton sotapäälliköt, joiden asema hallinnossa legitimoitiin muuttamalla heidän puolisoita lailliset joukkonsa puolueiksi. Sotapäälliköt olivat olleet aktiivisia toimijoita yhdessä maan verisimmistä sisällissodista, ja monia heistä syytetään rikoksista ihmisyyttä vastaan.⁴⁸⁷

Jo ensimmäisessä, vuonna 2007 tehdyssä väliarvioinnissa tutkijat toivat esiin huolensa siitä, että kansa vastustaa entisiä sotapäälliköitä, jotka eivät ole saaneet rangaistusta rikoksistaan vaan rikastuvat kansan kustannuksella. Arvioinnissa ennustettiin, että ellei tilanne muutu, väestön vihamielisyys ulkomaalaisia ja keskushallintoa kohtaan todennäköisesti kasvaa ja Talibanin tuki lisääntyy.⁴⁸⁸

Valta-asemistaan käsin sotapäälliköillä oli hyvät mahdollisuudet vesittää hyvän hallinnon edistämiseksi tehtyjä toimia. Haastatteluissa ja työpajoissa kerrottiin muun muassa aseidenriisuntaan liittyvistä seremonioista, joissa sotalordit luovuttivat museoaseita osoitukseksi joukkojensa rauhanomaisuudesta.⁴⁸⁹ Heidän etujensa mukainen ei myöskään ollut tehokas, korruptoimaton oikeusjärjestelmä, joka pystyisi saattamaan rikolliset vastuuseen.

Aiemmissä luvuissa on osoitettu, miksi suoritteet ja tuotokset eivät automaattisesti tuota hyviä tuloksia. Systeeminen tarkastelu puolestaan havainnollistaa, miksi yksittäiset, tulokselliset operaatiot eivät välttämättä riitä saamaan aikaan myönteistä vaikuttavuutta, vaan epäonnistumiset muualla voivat mitätöidä niiden edistysaskeleet.

5.2 Mitä Afganistan-operaatioista on opittavissa?

Seuraavassa luvussa annetaan suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseen, jotta operaatioilla onnistuttaisiin jatkossa rakentamaan kestävän rauhan edellytyksiä. Suosituksia taustoitetaan tarkentamalla, miten kokonaisvaltaisuuden ja mukautuvuuden periaatteet ja käytännöt toteutuivat Afganistan-operaatioissa.

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta nostettiin Suomen Afganistan-strategian johtavaksi periaatteeksi vuonna 2009. Samana vuonna julkaistussa kriisinhallintastrategiassa kokonaisvaltaisuus nähdään tavaksi saada aikaan yhteisvaikuttavuutta ja kestäviä tuloksia.⁴⁹⁰

487 Jackson (2021); Malkasian (2021); Haastattelu H69.

488 Davies ym. (2007).

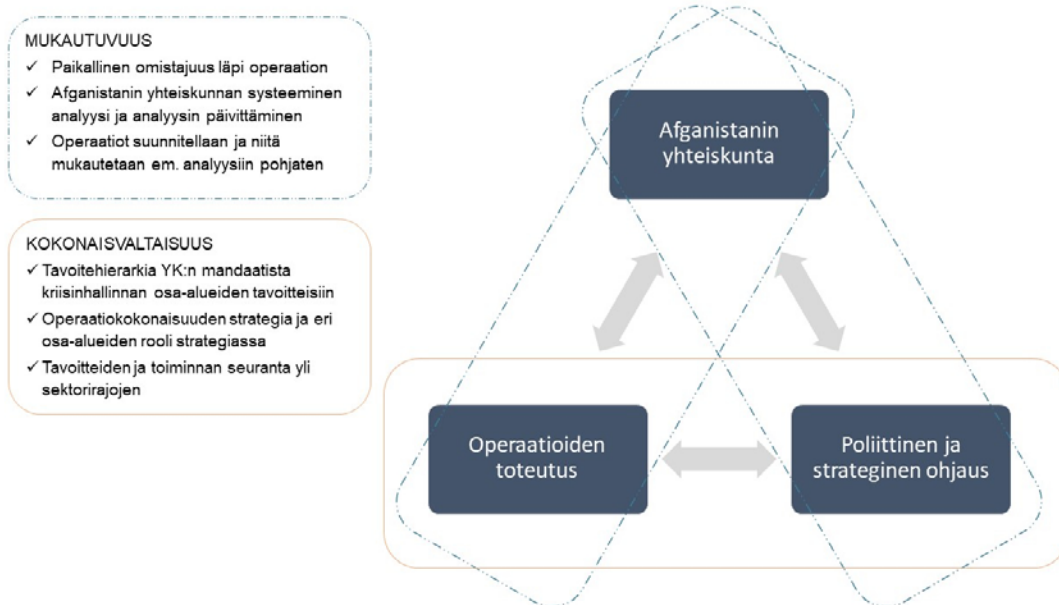
489 Haastattelut H69, H79.

490 Ulkoministeriö (2022b); Ulkoasiainministeriö (2009b).

Yhteisvaikuttavuutta ei kuitenkaan synny monitoimijaisessa, pitkässä operaatioissa itses-
tään, vaan se edellyttää vaikuttavuuslähtöistä suunnittelua ja vaikuttavuuden johtamista,
jota varten on nimetty vastuullinen taho.⁴⁹¹

Kokonaisvaltaisuuden rinnalle tarvitaan mukautuvuutta, joka toteutuu, kun paikallista
omistajuutta tuetaan, operaatioaluetta tutkitaan ja seurataan systemisen analyysin avulla
ja operaatiot suunnitellaan ja niitä muokataan systemisen tiedon perusteella.⁴⁹² Kuvio 5
havainnollistaa, miten kokonaisvaltaisuuden ja mukautuvuuden tulisi näkyä operaatioiden
suunnittelussa ja toteutuksessa. Luvun loppu seurailee kuvan rakennetta.

Kuvio 5. Kokonaisvaltainen ja mukautuva operaatio



491 Yhteisvaikuttavuus-käsitteen lanseeranneet Kania ja Kramer (2011) puhuvat selkäranganorganisaatiosta (backbone organisation). Ks. myös Ruohomäki & Hakanen (2022) kokonaisvaltaisuuden ja vaikuttavuuden yhteydestä.

492 de Coning (2020); Tykkyläinen ym. (2023).

5.2.1 Tavoitteet eivät peilanneet Afganistanin todellisuutta

Kriisinhallintaoperaatioiden toteutusta ohjaavien tavoitteiden ja strategian pitäisi pohjautua operaatioalueen systeemiseen analyysiin. Analyysin tarkoitus on paljastaa systeemien muutospotentiaali ja vipukohdat, joihin vaikuttamalla voidaan edistää yhteiskunnallisia muutoksia alueella. Tiiviissä yhteistyössä paikallisten ihmisten kanssa näistä vipukohdista tulisi muotoilla operaatiokokonaisuudelle vaikuttavuustavoitteet, joista puolestaan johdetaan tarkemmat tavoitteet kriisinhallinnan osa-alueille ja niiden sisällä oleville ohjelmille tai toimenpidekokonaisuuksille. Näin luodaan tavoitehierarkia, jonka ensisijainen tehtävä on ohjata keskenään hyvin erilaisista toimenkuvista ja toimintakulttuureista käsin toimivia ihmisiä kohti yhteisiä tavoitteita.⁴⁹³

Afganistania analysoitiin sotana, ei yhteiskuntana

Lähestulkoon kaikissa Afganistan-operaatioiden arvioinneissa esitetään huomio, että Afganistania ei tunnettu riittävän hyvin tai ainakaan tieto ei vaikuttanut toimintaan, mikä myöhemmin kostautui monin eri tavoin.⁴⁹⁴ Afganistan on kuitenkin yksi maailman analysoituimpia maita⁴⁹⁵, monilla operaatioiden johtomaista oli vuosikymmenten kokemus maassa toimimisesta, ISAFilla oli vastavallankumouksellisuusstrategiansa pohjaksi käytösään Afganistania yltäosalla kuvaava systeemikartta⁴⁹⁶ ja esimerkiksi EUPOL-operaation taustaksi tehtiin kaksi tiedonkeruumissiota⁴⁹⁷.

Afganistan-operaatio ei siis alkanut tietotyhjiössä, ja kahden vuosikymmenen aikana tietoa kerättiin lisää valtavat määrät. Tiedon määrän sijaan ongelma liittyi tiedon laatuun ja tietopohjan sivuuttamiseen operaatioiden suunnittelussa ja johtamisessa.

Hyödyllinen kontekstianalyysi edellyttää, että yhteiskuntaa ymmärretään eri tasoilla vaikuttavien systeemien kimpuna.⁴⁹⁸ Kuten aiemmin osoitettiin, esimerkiksi Talibania ylläpitäviä systeemejä ja liikkeen rakennetta ei tunnettu riittävän syvällisesti huolimatta siitä, että Talibanin syrjäyttäminen vallasta oli sotilaallisen operaation ensimmäisiä pyrkimyksiä.

493 Ks. myös Pyykönen & Kivinen (2020), s. 52.

494 Bowden ym. (2022); SIGAR (2021); Zürcher (2020).

495 Bennett (2014).

496 PA Consulting Group (2009).

497 Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2015).

498 Esimerkiksi kylien välitön ympäristö sekä niiden sosiaaliset ja valtarakenteet pitäisi tuntea, samoin kuin alueelliset ja kansalliset rakenteet ja niiden vaikutuksen heijastuminen eri tasoille. Bennett (2014); Day (2022).

Systeemien rakenteiden lisäksi ymmärtämättä jäivät myös systeemejä vahvistavat mielenmallit eli uskomukset, arvot ja historiakäsitykset. Afgaaneille perustavaa laatua olevien kunnian ja häpeän käsitteiden, heimoloyaliteetin ja ylisukupolvisen historiallisen muistin merkitys jäi tunnistamatta, mikä tuotti kansainvälisille joukoille tarpeettoman suuria yllätyksiä läpi operaation.⁴⁹⁹

Systeemisen analyysin asemesta operaatioiden kurssin määrittäminen – reaktiona 9/11-terrori-iskuun pikavauhdilla perustettu ja käynnistetty – OEF. Vaikka Taliban näytti aluksi kukistuneen, voitto jäi lyhytaikaiseksi, ja samalla luotiin hyvin vaikea asetelma jatkolle. Poliittisten dialogien ja kansan luottamuksen saaminen oli vaikeaa, kun pohjalla oli kokemus kansainvälisistä joukoista, jotka (jälleen kerran) tulivat maahan väkivalloin ja liittoutuivat edellisinä vuosikymmeninä rikoksiin syyllistyneiden kanssa.⁵⁰⁰

Vaikuttaa myös siltä, että afgaanit saivat suositusta hokemasta huolimatta istua takapenkillä⁵⁰¹, kun kansainvälinen yhteisö määritteli operaatioiden suunnan ja vauhdin. Vaikka niin kansainvälisiä toimijoita yhdistävässä YK:n mandaatissa kuin Suomenkin kansallisissa tavoitteissa viitataan Afganistanin hallinnon kapasiteetin vahvistamiseen ja turvallisuusvastuun siirtämiseen afgaaneille itselleen, afganistanilaiset eivät juuri päässeet vaikuttamaan operaatioiden tai ohjelmakokonaisuuksien tavoitteiden määrittelyyn. Vaikka avustusrahaa jaettiin runsaasti valtion budjetin kautta, avustajamailla oli veto-oikeus rahankäytön kohdentamiseen.⁵⁰²

Tavoitteilta puuttui ohjausvoima

Tavoitteiden tarkastelussa hyödynnetään kahta ulkoministeriön Afganistan-selvitykseen nostettua tavoitetta⁵⁰³. Ne kuvaavat, minkälaisia yhteiskunnallisia muutoksia Suomi Afganistanissa tavoitteli:

- Afganistanin turvallisuustilanteen vakauttaminen mm. kasvattamalla Afganistanin hallinnon toimintamahdollisuuksia ja vahvistamalla turvallisuusviranomaisten itsenäistä, uskottavaa kykyä ylläpitää vakautta ja turvaa

499 Työpaja TP1-3; Haastattelu H69.

500 Malkasian (2021); SIGAR (2021); Työpaja TP1.

501 "Afghans in driver's seat" oli yksi operaation lentävistä lauseista.

502 Mustasilta ym. (2022); Pain (2021); SIGAR (2021).

503 Kaksi muuta tavoitetta, jotka liittyvät kansainvälisen ja kansallisen turvallisuuden parantamiseen sekä Suomen ja EU:n kansainvälisen aseman ja toimijuuden vahvistamiseen, on käsitelty aiemmissa luvuissa. Ulkoministeriö (2022b).

- Afganistanin jälleenrakennuksen, kestävän kehityksen ja ihmisoikeuksien edistäminen erilaisten teemojen, kuten demokratian, yhteiskunnallisen vakauden, oikeusvaltiokehityksen ja tyttöjen ja naisten aseman, kautta.

Työpajoihin osallistuneet ja haastatellut kuvasivat oman työnsä mandaattia tai tavoitteita hyvin samoin sanoin. Tosin sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuneet nostivat esiin myös Yhdysvaltojen tukemisen ja Nato-yhteensopivuuden kehittämisen. Tavoitteet siis tunnettiin, ja niillä oli liittymäpinta kaikkiin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osa-alueisiin.⁵⁰⁴

Huomionarvoista on kuitenkin se, että Suomen tavoitteet oli asetettu samalle tasolle YK:n mandaatin kanssa. Tavoitehierarkian pitäisi olla selkeä paitsi kansallisella tasolla myös suhteessa kansainväliseen operaatiokokonaisuuteen, jotta Suomen vastuut, rooli ja lisäarvo osana kokonaisuutta tulisivat määriteltyä.

Tavoitteiden ohjaavuutta heikensivät:

- tavoitteiden epärealistisuus suhteessa Afganistanin lähtötasoon ja avun aikajänteeseen
- tavoitteiden huono mitattavuus ja mittareiden puuttuminen
- strategian puuttuminen.

Vaikka tavoitteet tunnettiin ja kirjatut tavoitteet säilyivät pitkään samoina, informantit kuvasivat suurta ristiriitaa, joka heidän näkemänsä todellisuuden ja virallisten tavoitteiden välillä vallitsi. Tavoitteiden toteuttaminen omassa työssä oli vaikeaa eikä välttämättä tuntunut mielekkäältä tai edes mahdolliselta.⁵⁰⁵

Tavoitteiden toteutumista pitäisi myös pystyä seuraamaan, jotta toiminnan painopisteitä ja tekemisen tapoja voidaan muuttaa operaation kuluessa. Tavoitteiden seurattavuus oli kuitenkin heikko, eikä avainindikaattoreita ollut määritelty ennalta.⁵⁰⁶ Kentällä tehtävä seuranta liittyi vahvasti suoritteiden tilastointiin ja esimerkiksi tapaamisten raportointiin.⁵⁰⁷

Riittävän tarkasti määriteltyjen tavoitteiden ja niiden toteutumista seuraavien mittareiden rinnalle tarvitaan strategia, joka kuvaa, kuinka tavoitteet saavutetaan. Afganistan-operaatioissa tämä välitaso tuntui kuitenkin puuttuvan niin kansainvälisellä kuin kansallisellakin tasolla.

504 Työpaja TP1-3; Haastattelut H67, H79.

505 Työpaja TP1-2; Haastattelut H69, H79.

506 Bennett (2014); Davies ym. (2007).

507 Työpaja TP1-3.

Operaatiokokonaisuuden näkökulmasta suunnan määräsi Yhdysvaltojen sisäpolitiikka. Operaation tavoitteiden ja painopisteiden muutokset, kuten transitio ja vetäytymispäätös, eivät perustuneet Afganistanin tilanteeseen. Myöskään varsinaista strategiaa, joka olisi nivaunut taktisen tason tavoitteet operaation poliittisiin tavoitteisiin, ei ollut.⁵⁰⁸ Pienemistä linjoista, kuten minkälaisella mallilla poliiseja milloinkin koulutetaan tai minkälaista tietoa kerätään, päättivät usein vaihtuvat johtajat.⁵⁰⁹

Tavoitehierarkian ja strategian suhteen parannettavaa oli myös kansallisesti. Esimerkiksi kehitysyhteistyön tavoitteet vastasivat käytännössä koko operaation tavoitteita: tavoiteltiin vakaata, demokraattista valtiota ja haluttiin jälleenrakentaa maata. Jäi kuitenkin epäselväksi, miten rahoitettavien ohjelmien ja hankkeiden ajateltiin johtavan valittuihin tavoitteisiin, sillä ei ollut toteuttamiskelpoisia, aikataulutettuja välietappeja, jotka kuvaisivat, miten tiettyjen olosuhteiden tulisi muuttua.⁵¹⁰

Myös sotilaalliselle kriisinhallinnalle asetettujen tavoitteiden suhde yllä mainittuihin yhteisiin tavoitteisiin jää avoimeksi. Vaikka yksi tehtävistä liittyi Afganistanin turvallisuussektorin toimintakyvyn vahvistamiseen, puolustusministeriön selvitys antaa toisenlaisen kuvan Suomelle tärkeistä tavoitteista. Ministeriö katsoo, että Suomen tavoitteet täyttyivät, sillä Suomi rakensi suhdetta Yhdysvaltoihin ja Natoon toimimalla onnistuneesti osana länsimaiden koalitiota sekä kehitti Puolustusvoimien osaamista ja suorituskykyä toteuttaa kansallista puolustusta.⁵¹¹

Selvitys on esimerkki siitä, että julkilausutut, politiikka-asiakirjoista löytyvät tavoitteet voivat olla erilaisia kuin toimintaa tosiasiallisesti ohjaavat tavoitteet. Mustasillan ym. (2022) tutkimuksesta käy ilmi, että kaikilla osa-alueilla tärkeimpiä olivat kumppanuus ja oppiminen – eivät suinkaan Afganistanin yhteiskunnalliseen muutokseen liittyvät tavoitteet.

5.2.2 Koordinaatiota vai kilpajuoksua

Puutteet tavoitteiden ohjaavuudessa heijastuivat operaatioiden toteutukseen. Kokonaisuvaltaisuuden toteutuminen edellyttää tavoitehierarkiaan perustuvaa koordinaatiota, jonka piirissä ovat niin kriisinhallinnan osa-alueet kuin operaatioon osallistuvat maat ja muut toimijat (ks. kuvio 3).

508 Malkasian (2021); SIGAR (2021); Whitlock (2021); Työpaja TP1-2.

509 Työpaja TP1-3.

510 Bennett (2014); Davies ym. (2007).

511 Puolustusministeriö (2022).

Monella tasolla ilmenneet yhteistyön vaikeudet ja koordinaation epäonnistuminen nousivat esiin kaikissa työpajoissa jo ennen kuin teemasta oli ehditty edes kysyä.

Kriisinhallinnan osa-alueiden välinen ristiveto

Sotilaallisen ja siviilitoiminnan välillä vaikutti olleen jännitteitä ja juopia operaatioiden suunnittelusta toteutukseen. Sotilaiden kokemus oli, että – toisin kuin joissakin aiemmissa kriiseissä – muut kriisinhallinnan toimijat eivät halunneet olla heidän kanssaan tekemisissä edes epävirallisesti. Yhteistyön puute vaikeutti esimerkiksi alueiden vakauttamista, sillä siviilitoimijat eivät välttämättä tulleet paikalle oman keinovalikoimansa kanssa, kun sotilaat olivat saaneet alueen haltuun.⁵¹²

Kitkaa on dokumentoitu myös toiseen suuntaan: EUPOLin koulutustoiminnan maantieteellinen kattavuus oli pitkälti kiinni ISAF-joukkojen operaatiolle tarjoamasta turvasta. Kun yhteistyö ei sujunut, EUPOLin mahdollisuudet viedä koulutuksia maakuntiin kaventuivat.⁵¹³

Suomen osalta arvioinneissa hyviä mainintoja ovat saaneet Cimic- ja PRT-toiminnot, jotka toivat siviilielementtejä sotilaalliseen kriisinhallintaan ja joiden puitteissa käytettiin kehitystavoitteiden edistämiseen tarkoitettua QIP-rahaa.⁵¹⁴ Kehitysyhteistyön näkökulmasta tämä ei kuitenkaan ollut ongelmatonta. Sotilaallisten ja poliittisten intressien koettiin jyräävän kehitystavoitteiden yli, kun sektorin määrärahoja ja -hankkeita käytettiin omasuojan luomiseen ja luottamuksen rakentamiseen kapinallisilta vallatuilla alueilla.⁵¹⁵

Kehitystavoitteiden ja turvallisuustilanteen suhde ei ylipäättäen ole kovin suoraviivainen. Afganistan-operaatioista tehdyt tutkimukset osoittavat, että vaikka kehityshankkeilla voidaan parantaa esimerkiksi ihmisten uskoa taloudelliseen pärjäämiseen tai luottamusta hallintoon, ne eivät välttämättä paranna turvallisuustilannetta.⁵¹⁶ Afganistanista tehdyssä tutkimuksessa osoitettiin, että parhaimmillaankin hyvin suunnitellut, paikallisten ihmisten kanssa toteutetut kehityshankkeet olivat turvallisuusvaikutuksiltaan neutraaleja. Huonosti toteutetut sen sijaan heikensivät turvallisuutta muun muassa altistamalla alueita kapinallisten iskuille ja luomalla ristiriitoja.⁵¹⁷

512 Työpaja TP1-2.

513 Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2015); Työpaja TP2.

514 Davies ym. (2007); Eronen (2008).

515 Bennett (2014); Mustasilta ym. (2022).

516 Bennett (2014).

517 Sexton (2016); Sexton & Zürcher (2020).

Kansainvälisen yhteisön eri maiden ja maaryhmien välinen kilpajuoksu

Jo aiemmin mainittiin, että erityisesti sotilaallisessa ja siviilikriisinhallinnassa operaatioiden johtajat toivat mukanaan omat ja/tai heidät lähettäneen maan prioriteetit, toimintamallit ja tulkinnat. Koska johtajat vaihtuivat usein, henkilöstön ja afganistanilaisten yhteistyökumppaneiden näkökulmasta lopputuloksena oli tempoileva, ennakoimaton toiminta.⁵¹⁸

Oman lisänsä toivat samalla sektorilla toimivat päällekkäiset operaatiot. Turvallisuussektorin uudistamiseen kuuluvaa poliisivoimien koulutusta, mentorointia ja neuvonantoa oli tekemässä paitsi isoja yhteisoperaatioita, kuten NMT-A ja EUPOL, myös yksittäisiä maita kahdenvälisesti.⁵¹⁹ Näin ollen saman sektorin sisällä oli vaihtelevia painopisteitä ja maiden välistä kilpailua, ei koordinoitua pyrkimystä Afganistanin olosuhteisiin soveltuvaan muutokseen.

Sotilaallisen kriisinhallinnan sisällä kokonaisuuden hallintaa vaikeuttivat maiden toisistaan eroavat, usein salaiset, reunaehdot. Myös toimintamallit olivat erilaisia. Esimerkiksi ISAF-operaation sisällä oli suuria eroavaisuuksia PRT-mallien välillä muun muassa siinä, miten sotilaat osallistuivat kehityshankkeisiin ja rahoittivat niitä.⁵²⁰ Kehitysyhteistyön tavoitteita edistämään perustettiin monenlaisia kansainvälisiä elimiä ja yhteisiä prosesseja, mutta yksittäiset maat eivät joustaneet omista tavoitteistaan eivätkä olleet halukkaita harmonisoimaan niitä. Näin ollen yhteiset areenat jäivät tiedonvaihdon paikoiksi.⁵²¹

Kaiken yllä kuvatun vaihtelun seurauksena kansainvälisillä joukoilla ei ollut yhtenäistä, ennakoitavaa linjaa tai toimintatapaa. Operaation sisäisen ja ulkoisen koherenssin puute vaaransi konfliktisensitiivisyyden. Erityisesti luottamuksen saavuttaminen ja poliittisen tason yhteistyö oli vaikeaa, kun operaatioiden sisällä oli Afganistanin keskushallinnon näkökulmasta valtavaa vaihtelua.⁵²²

Suomen vaikutusmahdollisuudet suurissa kansainvälisissä operaatioissa voivat tuntua pieniltä. Työpajoissa kuitenkin vaadittiin, että Suomen pitää pyrkiä alusta lähtien mukaan missioiden suunnittelu- ja määrittelytyöhön, jotta hyvät käytännöt saadaan mukaan eikä jäädä suurten armoille. On tärkeää vaikuttaa siihen, että suunnittelussa on mukana edustajia kaikilta kriisinhallinnan osa-alueilta.⁵²³

518 Työpaja TP1-3.

519 IECEU 2016; Wilder (2007).

520 Eronen 2008; Mustasilta ym. 2022; Työpaja TP2.

521 Davies ym. 2007.

522 Ibid; Eronen 2008.

523 Työpaja TP2-3.

5.2.3 Afganistanista kerätty tieto ei vaikuttanut operaatioiden suuntaan

Operaatioiden mukautuvuus edellyttää, että systeemistä analyysia päivitetään ja tärkeiksi arvioituihin kehityskulkuihin ja muutoksiin reagoidaan. Afganistan-operaatioissa tapahtuneet muutokset perustuivat kuitenkin enemmän kansainvälisiä joukkoja lähettäneiden maiden realiteetteihin kuin siihen, miten toimintaympäristö Afganistanissa muuttui.⁵²⁴

Operaation jokaisella osa-alueella kerättiin tietoa valtavasti ja tiiviillä syklillä, mutta tiedonkeruu keskittyi vahvasti suoritteiden, tuotosten ja tapahtumien tilastointiin. Poliittisen tason tapaamisista tehtiin laajaa, jatkuvaa raportointia, joka sisälsi arvioita asioiden kehittymisestä ja mainintoja tapaamisten aikana saaduista vaikutelmista.⁵²⁵

Tällainen tieto ei palvele operaatioiden mukautumista tai vaikuttavuuden johtamista, sillä se ei kerro juuri mitään siitä, onko saavutettu muutoksia, jotka vievät kokonaisuutta tavoiteltuun suuntaan. Myöskään oppia Afganistanin yhteiskunnasta tai operaatioiden dynamiikasta ei kerätty operaatioissa palvelleilta ihmisiltä tai Suomeen muuttaneilta afgaaneilta.⁵²⁶ Työpajaan osallistuneet sotilaallisen kriisinhallinnan osallistujat kommentoivat, että vasta työpajassa oltiin ensimmäistä kertaa kiinnostuneita heidän kokemuksistaan.

Tiedonkeruun määrä kuormitti työntekijöitä ja vei huomiota vaikuttavuuden näkökulmasta väärin asioihin. Kuormitusta lisäsi, että tiedon välittämä viesti tuntui muuttuvan komentoketjussa eikä vaikuttanut toimintaan.⁵²⁷ Toisinaan lähin esihenkilö ei halunnut pöydälleen raportteja kiusallisiksi tiedetyistä teemoista.⁵²⁸ Kokemus esimerkiksi EUPOLista oli, että vaikuttavuuden arviointia tärkeämpää oli, että eri maat saivat raportoida koulutaneensa naispoliiseja ja että EU:n lippu nähtiin mahdollisimman monella alueella. Loppuraportti välitti myönteisen kuvan, joka ei vastaa todellisuutta.⁵²⁹

Epäkohdat pahenivat loppua kohti. Transitiota pidettiin työpajoissa esimerkkinä siitä, mitä poliittinen tarkoituksenmukaisuus tiedonkulun ja -hallinnan kannalta käytännössä tarkoittaa. Päätöksiä siitä, miltä alueilta turvallisuusvastuun siirto afgaaneille aloitetaan, ei tehty

524 Bennett (2014); Mustasilta ym. (2022); Työpaja TP2-3.

525 Esimerkiksi Afganistanin armeijaa arvioitiin kattavasti 3 kuukauden välein, ja yhdessä vaiheessa ISAF-operaatioissa koottiin johdolle 128 raporttia kuukaudessa. ISAFissa jokainen komentaja toi oman tapansa täyttää matriiseja ja lisäksi joskus joukkoon uusia raportteja. Myös EUPOLin raportointi oli raskasta, tempoilevaa, numeraalista ja lyhyeen aikaväliin keskittyvää. Työpaja TP2-3.

526 Mustasilta ym. (2022).

527 Työpaja TP2-3; Haastattelu H79.

528 Haastattelu H69.

529 Työpaja TP2.

afganistanilaisten joukkojen kyvykkydestä tehdyn analyysin perusteella, vaan nimenomaan vastoin näitä analyyseja.⁵³⁰ Vaikka sotilaallisesta kriisinhallinnasta löytyy esimerkkejä, joissa henkilövahinkoihin ja turvallisuustilanteen kiristymiseen reagoitiin, after action -raportit olisivat antaneet aihetta paljon radikaalimpiin suunnanmuutoksiin.⁵³¹

Myös kehitysyhteistyöstä löytyy kriittistä tietoa ja hälytysmerkkejä, joiden perusteella Suomen toimintatapoja ja rahanjakoa olisi voitu muuttaa.⁵³² Esimerkeiksi käyvät YK:n hallinnoiman Law and Order Trust for Afghanistan (LOFTA) -ohjelman korruptioepäilyt tai Afghanistan Peace and Reintegration Program (APRP) -ohjelman kautta kanavoidun tuen huonoon ohjautuvuuteen liittyvät huolet. APRP:n todettiin lisäksi edistäneen sotapäälliköiden ja muiden vakavista rikoksista epäiltyjen poliittista legitimoitua, mikä herätti vastustusta ja syvensi etnisiä juopia. Taliban käytti tätä menestyksekkäästi hyväkseen.⁵³³

5.3 Johtopäätöksiä

Vaikka joissakin osissa maata saavutettiin hyviä tuloksia koulutuksessa, äitiys- ja lapsiterveydessä sekä maaseudun elinkeinojen tukemisessa, edistysaskeleet pyyhkiytyivät ajan myötä näkymättömiin, kun yhteiskunnassa samalla vahvistettiin valtarakenteita, jotka eivät tukeneet tai jopa pyrkivät aktiivisesti estämään tavoiteltuja muutoksia.⁵³⁴

Tulosten kestävyys – tai ylipäätään niiden saavuttaminen – vaarantuu myös, jos toimitaan paikallisten ihmisten ja yhteisöjen historiakäsitystä, arvoja tai uskomuksia vastaan. Vaikka yksittäisissä ohjelmissa toimittiin tiiviisti yhdessä paikallisten ihmisten kanssa, konfliktisensitiivisesti ja kontekstiin mukautuen, saman operaation alla tehtiin virhearviointeja ja väkivallantekoja, joiden takia ihmiset menettivät kunniansa, kotinsa tai pahimmassa tapauksessa läheisiään. Luottamus länteen ja sen tukemaan keskushallintoon rapautui.⁵³⁵

Yksittäisten operaatioiden tai ohjelmien tuloksellisuus ei vahvista maan vakautta ja turvallisuutta, jos toisaalla toimitaan niitä vastaan.

530 Ibid; Mustasilta ym. (2022).

531 Työpaja TP2.

532 Suomen kanavoimasta rahoituksesta kehitysyhteistyöhön ja siviilikriisinhallintaan tehtiin kaksi ulkopuolista arviointia. Lisäksi käytettävissä oli lukuisia kansainvälisiä hanketaita ohjelmakohtaisia arviointeja.

533 Bennett (2014).

534 Day (2022) analysoi kirjassaan ns. attraktoreita, jotka pystyvät asemansa turvin jarruttamaan itselleen epäsuotuisia muutospyrkimyksiä. Sotapäälliköiden asema vastaa Dayn kuvausta attraktoreista.

535 Malkasian (2021); Mustasilta ym. (2022).

Yhteenvedon viisi nostoa siitä, miten toimintatavat nakersivat onnistumisen mahdollisuuksia Afganistanissa:

1. **Afganistanissa oltiin monista muistakin syistä kuin Afganistanin yhteiskunnan muutosta tukemassa.** Maahan lähdettiin voimalla reaktiona traumaattiseen terrori-iskuun. Kumppaneiksi valittiin rikoksista ihmisyyttä vastaan epäiltyjä paikallisia sotapäälliköitä, joiden asema myöhemmin legitimoitiin. Koko 20 vuoden aikana Afganistania ei nähty ensisijaisesti yhteiskuntana, vaan aluetta lähestyttiin sotatantereena ja konfliktina. Näin jäi tunnistamatta ja tunnustamatta, mitä maan vakauttaminen olisi vaatinut.
2. **Afganistanilaisia ei päästetty kuskin penkille.** Operaatioiden ohjat olivat tukevasti kansainvälisen yhteisön käsissä. Tavoitteet heijastelivat pikemminkin lännen toiveita kuin Afganistanin todellisuutta. Sama päti keinoihin, joilla tavoitteisiin pyrittiin. Toimenpiteet ja tuotokset hallintomalleista rakennuksiin ja poliisikoulutukseen olivat tuontitavaraa, jonka soveltuvuus afganistanilaiseen yhteiskuntaan on todettu heikoksi.
3. **Tavoitteiden ja taktisen tason väliltä puuttui jaettu strategia.** Strategiaa olisi tarvittu määrittämään välietapit ja piirtämään polut, joita pitkin tavoitteisiin olisi voitu päästä.⁵³⁶ Kun strategiaa ei ollut, kansainvälisen yhteisön toiminta oli tempoilevaa ja sen ennakoitavuus ja jatkuvuus olivat heikot. Strategian ja koordinaation puute avasi maille ja operaatioiden johtajille mahdollisuuksia tuoda operaatioon omat toimintamallinsa ja tavoitteensa.
4. **Kriisinhallinnan eri osa-alueet eivät ymmärtäneet toistensa roolia, vastuita eivätkä toiminnan reunaehdoja.** Afganistan-operaatioissa kriisinhallinnan eri osa-alueita kuljetettiin erillisinä suunnittelusta toteutukseen. Silti ne väistämättä toimivat ja vaikuttivat yhdessä ja samassa yhteiskunnassa, yksien ja samojen ihmisryhmien ja sosiaalisten hierarkioiden systeemeissä. Kokonaisuutta johtavaa selkärankaorganisaatiota ei ollut olemassa sen paremmin kansainvälisesti kuin kansallisestikaan.
5. **Tieto ei vaikuttanut operaation suuntaan.** Operaatiokohtaisesti kerättiin valtavia tietomassoja toimenpiteistä ja tuotoksista. Analyysiin pohjautuvan vaikuttavuuslähtöisen suunnittelun ja strategian puutteen vuoksi toiminnan laatutekijöiden sekä ihmisten, yhteisöjen ja yhteiskunnan tasolla tapahtuvien muutosten seuranta jäi toissijaiseksi. Vakava ongelma oli, että toisinaan "vääränlaisia" viestejä välittävää tietoa ei välttämättä haluttu kuulla lainkaan tai se ohitettiin ja toimittiin suoraan sitä vastaan.

536 Parhaassa tapauksessa strategiaprosessi olisi paljastanut tavoitteiden epärealistisuuden.

Edellä kuvatut ongelmat kuvaavat Afganistan-operaatioita sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla. Molemmilla tasoilla ongelmia voidaan ratkoa hyödyntämällä systemaattista lähestymistavan tarjoamia oppeja operaatioiden suunnittelusta arviointiin. Suositukset on koottu seuraavaan lukuun.

6 Kriisinhallinnan kehittäminen – systeminen lähestymistapa

Hankkeen osana tehdyn Afganistan-operaatioiden tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin viesti on samansuuntainen kuin tuore rauhantyötä käsittelevä tutkimuskirjallisuus: kestävän rauhan edellytysten rakentaminen on nykyisissä kompleksisissa yhteiskunnissa vaikeaa ja edellyttää kriisinhallinnan merkittävää uudistamista.⁵³⁷

Tähän huomioon pohjautuen annamme tässä luvussa suosituksia siitä, miten toimeksiantoon sisältyvää kriisinhallinnan kehittämistehtävää voidaan toteuttaa systeemistä lähestymistapaa hyödyntäen. Tavoite on, että operaatioiden kokonaisvaltaisuus ja mukautuvuus toteutuisivat operaatioiden suunnittelusta ja johtamisesta toteutukseen. Uusia lähestymistapoja ja toimintamalleja tarvitaan sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla: Suomen vaikuttaminen kansainvälisten operaatiokokonaisuuksien suunnitteluun ja seurantaan edellyttää, että Suomen omat kriisinhallinnan käytännöt ovat uskottavia. Toisaalta Suomi ei yksin pysty rakentamaan kestävää rauhaa konfliktialueilla, vaan muutoksia on saatava liikkeelle kansainvälisen kriisinhallintayhteisön toimintatavoissa.

Suomen kriisinhallinnan kehittämiseen on kumuloitunut muutosvelkaa jo vuosien ajan. On julkaistu useita strategia-, ohjelma- ja kehittämispapereita, joiden linjanvedot esimerkiksi toiminnan kokonaisvaltaisuuteen ja vaikuttavuuden arviointiin liittyen eivät näy kriisinhallinnan toteutuksessa riittävästi.⁵³⁸ Yksi syy tähän on se, että esimerkiksi Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia (2009), siviilikriisinhallintastrategia (2014) ja uusimpana kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suositukset (2021) sekä erityisesti vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseen keskittynyt KRIHAVA-hanke (2012) ovat kaikki jääneet täysin vaille seurantaa ja niissä asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointia.

537 Brusset ym. (2016); de Coning (2020); Day (2022).

538 Ulkoasiainministeriö (2009b); Valtioneuvosto (2014a); Valtioneuvosto (2021).

Useissa selvityksissä on tunnistettu muutostarpeita esimerkiksi seurattavien ja mitattavien tavoitteiden asettamisessa ja jälkikäteisestä vaikuttavuuden arvioinnista ennakoivampaan otteeseen siirtymisessä.⁵³⁹ Kun otamme huomioon tämän historian, on ilmeistä, että muutosta ei tapahdu ilman rakenteellisiin suunnittelu-, toimeenpano- ja päätöksentekoprosesseihin kajoamista.

Kertynyttä muospainetta on vaikea helpottaa ainoastaan vaikuttavuusarviointia kehittämällä.⁵⁴⁰ Muutoksen edellytyksenä on nykyisen toimintatavan kehittäminen, johon systeeminen lähestymistapa antaa hyviä edellytyksiä. Nykyisen toimintatavan haaste on, että Suomen kriisinhallinnan resurssit hajautetaan pieninä osina kriisialueille, jolloin operaatioalueen systeeminen ymmärrys ei ohjaa operaatioiden tavoitteiden asetantaa eikä strategista suunnittelua. Kansalliset toimijat suorittavat tehtäviään omissa siiloissaan. Ensimmäisten askelten joukossa on ulkoministeriön julkaisemien kolmoisneksus-lähestymistapaa operationalisoivien ohjeiden toimeenpano.⁵⁴¹

Antamamme suositukset vaativat merkittäviä muutoksia kriisinhallinnan käytäntöihin.

Afganistanin-kriisinhallintaoperaatioissa kriisinhallinnan osa-alueet toimivat erillisinä suunnittelusta toteutukseen niin kansallisella kuin kansainvälisten operaatiokokonaisuuksienkin tasolla. Yhteistoiminnan esteet on ylitettävä, sillä vaikka sotilaallisella ja siviilikriisinhallinnalla, kehitysyhteistyöllä ja humanitaarisella avulla on omat roolinsa, osaamisalueensa ja rajansa, konfliktialueilla ne väistämättä vaikuttavat sekä toisiinsa että kohteena olevaan yhteiskuntaan. Ilman operaatioalueen systeemiseen ymmärrykseen pohjaavia yhteisiä tavoitteita ja johtamista ei mitä todennäköisimmin saada aikaan tavoiteltuja yhteiskunnallisia muutoksia.

Lisäksi siviilikriisinhallintaosallistuminen on tällä hetkellä hyvin hajautettua. Sen merkittävä keskittäminen tarkoittaisi suurta muutosta, jonka läpivieminen vaatii aikaa. Muutosten toimeenpano ja sitä kautta vaikuttavuuden parantaminen voidaan kuitenkin aloittaa viipymättä.

539 KRIHAVA (2012); Ruohomäki & Hakanen (2022); Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013); Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015).

540 Toimeksiannossa kehittämistehtävä kiinnitetään nimenomaan vaikuttavuusarvioinnin kehittämiseen tapana parantaa kriisinhallinnan vaikuttavuutta.

541 Ulkoministeriö (2022a).

6.1 Systeminen lähestymistapa kriisinhallinnassa

Tuore rauhantyyntö ja kriisinhallinnan ympärillä tehty tutkimus- ja kehittämistyö ammentavat kompleksisuusteoriasta, sillä linearista logiikkaa soveltaen suunnitellut ja toteutetut operaatiot eivät näytä toimivan kestävästi rauhan rakentamisessa.⁵⁴² Kompleksisissa ympäristöissä selkeitä syy-seuraussuhteita ei useimmiten ole. Niitä kuvaavat muun muassa systeemien sisällä ja välillä vaikuttavat, vaikeasti havaittavat vuorovaikutussuhteet. Muutos yhdessä kohdassa systeemiä voi ennakoimattomalla tavalla muuttaa asioita toisaalla.⁵⁴³ Vaihtoehtoisesti esimerkiksi oikeusjärjestelmän kehittämissyritykset voivat kilpistyä epävirallisiin valtarakenteisiin tai koulutusjärjestelmän heikkouteen.⁵⁴⁴

Systeminen lähestymistapa tarjoaa viitekehyksen, jonka kautta kompleksisuusteorian periaatteita voidaan soveltaa yhteiskunnallisia muutoksia tavoittelevissa kriisinhallintaoperaatioissa. Vaikka jokainen konflikti ja konteksti on ainutlaatuinen, niitä lähestytään ja analysoidaan samoin periaattein.⁵⁴⁵

- Analyysissa erotetaan neljä tasoa: tapahtumat, kehityskulut, systeemin rakenne sekä mielenmallit. Ilman analyysia operaatioissa on tyypillistä, että toiminnalla reagoidaan helposti havaittaviin tapahtumiin tai tilastodatan perusteella nähtäviin kehityskulkuihin. Tapahtumat ja kehityskulut ovat kuitenkin tulosta tietynlaisesta systeemin rakenteesta ja rakennetta lujittavista mielenmalleista.⁵⁴⁶
- Jos systeemejä halutaan muuttaa kestäväällä tavalla, niiden rakenteesta on löydettävä muutospotentialiaali ja vipukohdat. Oleellista on niin systeemien sisällä olevien kuin eri systeemien välisten vuorovaikutussuhteiden eli takaisinkytkentöjen ymmärtäminen. Esimerkiksi sen sijaan, että tutkittaisiin perusteellisesti koulutusjärjestelmää, on tärkeää ymmärtää,

542 de Coning (2018); Day (2022); Tykkyläinen ym. (2023).

543 Holland (2014); Meadows (2008).

544 Esimerkki on poimittu tämän tutkimuksen luvusta, jossa käsitellään Afganistan-operaatioiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Myös Dayn (2022) tutkimuksessa on vastaavia esimerkkejä.

545 Systemisen lähestymistavan hyödyntämistä on kuvattu useissa tutkimuksissa, opaskirjoissa ja arvioinneissa. Ks. tutkimuksista Tykkyläinen ym. (2023), oppaista Leroux-Martin & O'Connor (2017), Ricigliano (2012), UNDP (2022) ja Woodrow (2019) sekä arvioinneista Day (2022) ja Forti (2022) YK:n rauhanrakennuksessa käytettävästä, kompleksisuusajattelua soveltavasta CPAS-järjestelmästä (The Comprehensive Planning and Performance Assessment System).

546 Meadows (2008); Stroh (2015).

kuinka mahdollisuudet kouluttautua kytkeytyvät sosiaalisiin hierarkioihin, uskomuksiin tai vaikkapa perheiden toimeentuloon.

- Systeemien rakenteen taustalla vaikuttavat mielenmallit, kuten ihmisten ja yhteisöjen historiakäsitykset, uskomukset, arvot ja motiivit. Mielenmallit ylläpitävät olemassa olevia rakenteita, ja jos mielenmalleja ei oteta huomioon – toimitaan joko niitä vastaan tai kuin niitä ei olisi –, systeemin rakenne saattaa jäykistyä entistä vaikeammaksi muuttua.
- Operaatioita toteutettaessa on hyvä tunnistaa, että systeemit pyrkivät säilyttämään itsensä mukautumalla uusiin olosuhteisiin ja ulkopuolisiin vaikutusyrityksiin. Näin tapahtuu myös väkivaltaa ja epävakautta tuottavissa systeemeissä. Systeemien taipumus mukautua tuottaa yhdessä epälineaaristen vuorovaikutussuhteiden kanssa ennakoimattomia seurauksia, joten ymmärrystä systeemistä on jatkuvasti päivitettävä.

Kestävän rauhan rakentaminen edellyttää mukautuvaa – eli kontekstista oppivaa ja siihen reagoivaa – kokonaisvaltaista suunnittelua, johtamista ja toteutusta.

6.2 Vaikuttavuuslähtöisen suunnittelun ja arvioinnin suositukset

Yksi tärkeimmistä ja jo monesti aiemmin esitetyistä suosituksista on, että **vaikuttavuuden arvioinnin menetelmät otetaan käyttöön operaatioihin valmistautumisesta alkaen**. Jos operaatioiden vaikuttavuutta arvioidaan vain jälkikäteen, vaikuttavuusajattelu ja systeeminen lähestymistapa eivät pääse vaikuttamaan operaatioiden toteutukseen, jolloin vaikuttavuus on vaarassa jäädä sattuman varaan.

Vaikuttavuuslähtöiseen suunnitteluun ja johtamiseen panostaminen voi säästää myöhemmin inhimillisesti ja taloudellisesti kalliilta virheiltä.

Operaatioiden vaikuttavuuslähtöisen suunnittelun tueksi tarvitaan kohdealueen systeeminen analyysi. Yhteiskunnat koostuvat toisiinsa kietoutuneista systeemeistä, joita on tunnistettavissa kylätasolta aina laajempiin alueellisiin systeemeihin. Konfliktialueiden systeemit ylläpitävät tai jopa kiihdyttävät väkivaltaisuuksia, ihmisoikeusloukkauksia ja muita negatiivisia kehityskulkuja. Itse konfliktin tutkiminen ei riitä, vaan on ymmärrettävä, minkälaiset tekijät ja tekijöiden väliset vuorovaikutussuhteet ruokkivat konfliktia ja miten kestäviä muutoksia voidaan katalysoida kriisinhallinnan keinoin.⁵⁴⁷

547 Bennett (2014); Leroux-Martin & O'Connor (2017); Tykkyläinen ym. (2023).

Kun systeemien rakenteisiin ja niiden välisiin kytköksiin saadaan riittävä tuntuma, löydetään myös vipukohtia, joissa tapahtuvat muutokset voivat johdattaa koko systeemiä uuteen, turvallisuutta ja rauhaa tuottavaan tasapainotilaan.⁵⁴⁸ Operaatioiden tavoitteet asetetaan suhteessa näihin vipukohtiin. Samalla saadaan käsitys siitä, minkälaista osamista ja mitä kriisinhallinnan osa-alueita operaatioon tarvitaan.

Paikalliset toimijat on otettava mukaan tuottamaan systeemistä analyysia. Ilman paikallista tietoa systeemin rakenteita ja niiden takana vaikuttavia mielenmalleja on vaikea tunnistaa. Ymmärrystä tarvitaan myös hyväksyttävien muutostavoitteiden määrittelyyn ja niiden vaatiman aikajänteen hahmotteluun. Erityisesti kehitysyhteistyötä tekevillä kansalaisjärjestöillä on usein tietoa ja paikallisia yhteistyökumppaneita, joita analyysissa kannattaa hyödyntää.

Systeemisen lähestymistavan soveltaminen vaikuttaa myös operaatioista tehtävään jälkikäteiseen vaikuttavuuden arviointiin. Hankkeeseen liittyvässä Käsitteistä käytäntöön – Kohti vaikuttavampaa kriisinhallintaa -katsauksessa ehdotetaan, että operaatioalueelle syntyvän vaikuttavuuden arvioinnin voisi jättää riippumattomien arvioitsijoiden tehtäväksi.⁵⁴⁹ **Arvioinnin riippumattomuuden lisäksi tärkeää on varmistaa, että operaatioiden vaikuttavuutta arvioidaan operaatiokokonaisuuden näkökulmasta.** Yksittäisten maiden tai ohjelmien kontribuutiota systeemiin muutoksiin on lähes mahdotonta arvioida, sillä kestävien yhteiskunnallisten muutosten aikaansaaminen edellyttää kokonaisuutta samaan suuntaan vieviä muutoksia yhteiskunnan monilla tasoilla ja sektoreilla.

Systeemisen analyysin tuloksia voidaan kuitenkin hyödyntää kansallisesti, kun osallistumista suunnitellaan ja operaatioita johdetaan ja arvioidaan. Tällöin kansallista panostusta ja onnistumista arvioidaan osana suurempaa kokonaisuutta, kuten luvussa 5 on tehty Afganistan-operaation osalta.

548 Meadows (2008).

549 Ruohomäki & Hakanen (2022).

6.3 Kansallisen tason toimeenpano

Kansalliseen toimeenpanoon liittyvät suositukset on toimeksiannon mukaisesti jaettu seuraaviin teemoihin:⁵⁵⁰

- osallistumisen valmistelu
- operaatioiden tavoitteiden asettaminen ja strategian määrittely
- tavoitteiden seuranta ja vaikuttavuuden johtaminen.

Osallistumisen suunnittelu

Vaikuttavien kriisinhallintaoperaatioiden tueksi tarvitaan moninäkökulmaista, kriisinhallinnan eri toimijoiden kesken jaettua tilannekuvaa ja skenaarioita, jotka auttavat Suomen osallistumispäätösten tekemisessä ja rakentavat tietopohjaa operaatioiden suunnittelua, johtamista ja arviointia varten.

Oleellisia ovat systemaattinen, hallinnon rajat ylittävä tietopohja ja sen yhteinen tulkinta. Käyttökelpoista tietoa tuotetaan ja päivitetään jo eri ministeriöissä ja niiden hallinnonaloilla – kunkin omasta näkökulmasta. Relevanttia tutkimusta ja seuranta tehdään myös korkeakouluissa, muissa tutkimuslaitoksissa sekä kansalaisjärjestökentällä. Näin ollen **tarvetta ei ole välttämättä kokonaan uudelle tiedontuotannolle, vaan tiedon suodattamiselle, eri datavarantojen ja analyysien ristiintarkastelulle sekä moninäkökulmaisuu- den vahvistamiselle.**

Ainakin osa edellä kuvaillusta tiedon käsittelystä kannattaa tehdä kansainvälisessä yhteistyössä. Vaikka tiedonkeruussa päätettäisiin nojata kansainvälisiin kumppaneihin ja niiden tuottamaan analyysiin, Suomen vastuulle jäävät tilannekuvan ja skenaarioiden jakaminen kansallisesti, eri tahojen yhteinen analyysi, valmiuden ylläpito ja kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen ennakointi Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin peilaten.

Kansallisesti on päätettävä prosessista, jolla yhteistä tilannekuvaa ja skenaarioita muodostetaan, ylläpidetään ja jaetaan operaation valmistelusta seurantaan ja arviointiin. Paras vaihtoehto olisi koota monialainen ja -toimijainen tilannekuvaryhmä, jonka substanssi- ja systeeminen osaaminen tukisivat myös kriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuuslähtöistä suunnittelua ja johtamista. Tämän ryhmän olisi oltava tiedonkulun sujuvuuden vuoksi mahdollisimman lähellä kriisinhallintatoimintaa, jolloin sen ydin voisi koostua esimerkiksi operatiivisessa vastuussa olevista toimijoista.

⁵⁵⁰ Toimeksiannon neljäs teema oli vaikuttavuuden arviointi ja raportointi, jonka käsitelimme jo edellisessä osiossa.

Varsinaiset kriisinhallintaoperaatioihin liittyvät päätökset poliittiselle päätöksentekijälle valmistelisi ministeriötasoinen työryhmä. Kuvaamme tämän kaksiportaisen, seuranta- ja päätöksentekoa toteuttavan mallin tarkemmin seuraavassa kohdassa.

Oleellista on tiedon käsittelyn ja tulkinnan toimintatapa, joka yhdistää kriisinhallintaan osallistuvat hallinnonalat ja toimijaryhmät.

Operaatioiden tavoitteiden asettaminen ja strategian määrittely

Myös Suomen omalle osallistumiselleen asettamien tavoitteiden ja strategian on pohjattava systeemiseen analyysiin. **Operaatiokohtaisesti on arvioitava, saadaanko Suomen käyttöön riittävä kontekstianalyysi kansainvälisesti tuotetun, operaatiospesifin valmistelutiedon perusteella vai tulisiko Suomen syventää analyysia oman tiedonkeruunsa ja analyysinsa kautta.**

Operaation ja osallistumisen tasosta riippuu, kuinka kattava ja syvä analyysi on tarpeen. Vaikka Suomen kontribuutio liittyisi johonkin tiettyyn sektoriin, kuten koulutukseen tai oikeusjärjestelmään, kestävien muutosten saavuttaminen edellyttää sektorien rajat ylittävää operaatioalueen systeemistä ymmärrystä. Jos taas Suomen osallistuminen on hyvin rajattu ja liittyy vaikkapa tarkkailijatehtäviin, analyysi voi keskittyä lähetettyjen henkilöiden roolin ymmärtämiseen osana kokonaisuutta – mihin he voivat vaikuttaa ja miten – sekä omien toimien seurausten hahmottamiseen.

Operaatioalueelta tuotettavan tiedon perusteella on pystyttävä vastaamaan muun muassa seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia kestäviä muutoksia operaatioalueella on saavutettavissa kriisinhallinnan keinoin?
- Mitä sellaista erityisosaamista operaatiossa onnistuminen edellyttää, jota Suomella olisi tarjota?
- Minkälaisiin kestävä rauhaa rakentaviin muutoksiin Suomen tavoitteet voivat liittyä, ja mikä on niiden saavuttamisen realistinen aikajänne?
- Ovatko kansalliset tavoitteet yhteensopivia ja täydentäviä suhteessa kansainväliseen mandaattiin ja muiden toimijoiden tavoitteisiin?

Kansallisesti muodostetaan tavoitehierarkia, jonka tehtävä on ohjata kriisinhallinnan osa-alueita, toimijoita ja asiantuntijoita työskentelemään kohti yhteistä päämäärää: kohdealueen yhteiskunnallista muutosta. Tavoitteiden on oltava riittävän tarkkoja, jotta niiden toteutumista voidaan seurata ja arvioida. Lisäksi tavoitteiden tueksi tarvitaan strategia, joka kuvaa, miten tavoitteet saavutetaan. Jos Suomi pystyy jatkossa määrittelemään kriisinhallinnan eri osa-alueita yhdistävän tavoitehierarkian ja hierarkian

sisällä olevat tavoitteet ovat riittävän selkeästi rajattuja ja mitattavia, Suomen roolin ja mahdollisesti myös tuloksellisuuden todentaminen jälkikäteen on helpompaa kuin vaikkapa Afganistan-operaatiossa.

Osana tavoitehierarkiaa voitaisiin ainakin siviilikriisinhallinnan osalta hyödyntää esimerkiksi tehtäväkohtaisesti asetettuja tavoitteita ja niiden seuranta. Asiantuntijoilta kerättävää tietoa voitaisiin hyödyntää myös kansallisen kriisinhallintastrategian päivittämisessä sekä kriisinhallintaosallistumisen suunnittelussa. Samalla tehtäväkohtaiset tavoitteet tekisivät (siviilikriisinhallinta-)tehtäviin lähetettävälle asiantuntijoille näkyviksi ne odotukset ja tavoitteet, jotka on asetettu kansallisesti.

Suomella voi olla myös sellaisia kansallisia tavoitteita, jotka eivät liity kohdealueen yhteiskunnalliseen muutokseen vaan esimerkiksi Suomen kahdenvälisen suhteiden kehittämiseen.⁵⁵¹ Jos kriisinhallinnalla halutaan rakentaa kestävää rauhaa, kansalliseen valmiuteen tai kansainvälisiin suhteisiin liittyvät tavoitteet ja niiden edellyttämät toimet eivät saa olla ristiriidassa systeemisen analyysin kanssa.

Suomen osallistuessa operaatioon, johon osallistuu kriisinhallinnan eri osa-alueiden ammattilaisia, operaation suunnitteluun, seurantaan ja muutostarpeiden tunnistamiseen on perusteltua asettaa virastotasoinen, valtionhallinnon poikkileikkaava ryhmä. Se muodostettaisiin kriisinhallintaan osallistuvien operatiivisten toimijoiden kesken, ja se jakaisi tilannekuvaa myös ei-valtiollisten toimijoiden kanssa.⁵⁵² Ryhmä toimisi käytännössä monitasoisen, jaetun tilannekuvan koordinaatioelimenä, työvälineenä ministeriötasoiselle kriisinhallintapolitiikkaa poliittisessa ohjauksessa muodostavalle ryhmälle sekä kansallisen osallistumisen vaikutusarviointeja tuottavana elimenä. Ryhmä olisi näin eriytetty suorasta päätöksenteosta, mutta valtionhallinnon sisäisenä sillä olisi paras mahdollinen tieto ministeriötasoa ja poliittisia päätöksentekijöitä informoitaessa.

Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteutuminen kansallisten toimijoiden kesken on nostettava prioriteetiksi.

551 Ks. esim. luku 4.

552 Mallia tähän voi ottaa esimerkiksi EU:n Civilian Society Dialogue Network (CSDN) -mekanismista: <https://eplo.org/activities/ongoing-projects/civil-society-dialogue-network/>.

Tavoitteiden seuranta, johtaminen ja arviointi

Operatiivisen tason seurantaryhmä raportoi edelleen ministeriötason poikkileikkaavalle yhteistyöryhmälle, joka vastaa kriisinhallintapolitiikan strategisesta tasosta ja kriisinhallintapolitiikalle asetettujen tavoitteiden seurannasta. Strategisen tason yhteistoimintaryhmä valmistelee poliittisille päätöksentekijöille⁵⁵³ määräajoin katsauksen, jossa arvioidaan kriisinhallintapolitiikassa asetettujen mitattavien kansallisten tavoitteiden toteutumista. Strategisen tason yhteistoimintaryhmä voi käyttää katsausta myös valmistellessaan hallinnon ulkopuolisia asiantuntijoita.

Kriisinhallintaosallistumisen parlamentaarinen valvonta on osoitettu suomalaisen järjestelmän heikoksi kohdaksi. **Uudistuksissa onkin kiinnitettävä huomiota siihen, että poliittisille päätöksentekijöille raportoidaan selvästi myös tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta**, ei ainoastaan käytetystä rahamäärästä tai lähetettyjen asiantuntijoiden ja/tai operaatioiden määrästä. Tämä toteutuu, kun raportin rakenne pakottaa ottamaan kantaa osallistumisvaiheessa asetettuihin mitattaviin tavoitteisiin.

Esitettyssä kaksiportaisessa mallissa keskeistä on, että **kriisinhallintapäätösten valmistelu ja käynnissä olevan toiminnan arviointi on erotettu toisistaan mahdollisimman suuren riippumattomuuden saavuttamiseksi**. Virastotasaisen työryhmän tuottama varsinainen kansallisen osallistumisen tuloksellisuusseuranta voisikin muodostaa parlamentaarisen raportin pääaineiston, jota ministeriötasoinen ryhmä voisi täydentää esimerkiksi poliittiseen harkintaan liittyvillä seikoilla sekä mainituilla ulkopuolisilla asiantuntijalausunnoilla.

Kaksiportainen malli parantaisi sen todennäköisyyttä, että riippumattomien toimijoiden tekemät arvioinnit todella johtaisivat muutoksiin kriisinhallinnan käytännöissä.

6.4 Kansainvälinen vaikuttaminen

Afganistan-operaatioiden arvioinnit ovat tehneet näkyväksi sen, että kriisinhallinnalla tavoitellaan tosiasiallisesti monia muitakin asioita kuin rauhanrakentamista konfliktialueilla.⁵⁵⁴ Seuraavat suositukset kohdistuvat ennen muuta operaatioalueilla tavoiteltavien tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden varmistamiseen.

553 Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta sekä eduskunnan puolustusvaliokunta.

554 Mustasilta ym. (2022); Puolustusministeriö (2022); Ulkoministeriö (2022b).

Suomi pyrkii vaikuttamaan siihen, että jo operaation mandaattia ja strategiaa laadittaessa tuotetaan ja hyödynnetään operaatioalueen systeemistä analyysia. Näin päästään realistisempien tavoitteiden asettamiseen sekä sen arvioimiseen, mitä kriisinhallinnan välineistöllä on kussakin tilanteessa saavutettavissa.

Mukautuvat operaatiot sopeutuvat ja reagoivat operaatioalueen systeemeissä tapahtuviin muutoksiin. Niinpä operaation tavoitteita on arvioitava aika ajoin uudelleen ja niiden muuttamiseen on varauduttava. Kompleksisissa ympäristöissä toimimiseen kuuluu, että teoilla on myös ennakoimattomia seurauksia. Jotta ennakoimattomat muutokset huomataan, on oleellista, että operaation tukena on operaation eri toimijat (ml. paikalliset) yhdistävä ryhmä, joka seuraa ja tuottaa yhteistä ymmärrystä yhdessä määritellyistä avainmuutoksista ja systeemien kohdista.⁵⁵⁵ **Tavoitteiden arviointi ja muuttaminen edellyttävät systeemisen analyysin päivittämistä ja jaetun tilannekuvan käsittelyä läpi operaation.**⁵⁵⁶

Kansainvälisen yhteisön sisällä on aloitteita, joita tukemalla Suomi voi kannustaa nostamaan vaikuttavuuslähtöisen suunnittelun sekä vaikuttavuuden johtamisen tasoa.

Suomen tulee vaikuttaa suunnittelupöydällä tai jo käytössä olevien seurantamekanismien kehittämiseen ja skaalaamiseen, jotta ne tuottaisivat syötteitä päätöksentekoon ja kattaisivat myös vaikuttavuuden.⁵⁵⁷

555 Afganistan-operaatioiden arviointien perusteella kriisinhallintaoperaatioissa tehtävä tiedonkeruu on nykyisellään massiivista ja työntekijöille kuormittavaa. Tiedonkeruumassassa on kuitenkin runsaasti karsimisen varaa, sillä painopiste on vahvasti tuotos- ja suoritettavissa, jotka eivät palvele vaikuttavuuden johtamista.

556 Esimerkiksi käytössä olevasta järjestelmästä sopivat YK:n CPAS-järjestelmä ja siihen sisältyvä RED-analyysi (Relevance, Extent, Duration).

557 EU:n tasolla säännöllisesti tehtävät strategiset arviot sekä YK:n rauhanrakentamisen missioissa käytössä oleva, kompleksisuusajatteluun nojaava CPAS-järjestelmä. CPAS:n soveltamista ja kehittämistä kannattaa tukea, ja siitä voi myös mahdollisuuksien mukaan ottaa oppia muihin konteksteihin. Suomen rooli Naton jäsenmaana vahvistaa myös Suomen roolia sotilasoperaation suunnitteluprosessin kehittämisessä. Naton inhimilliseen turvallisuuteen ja siviilien suojeluun liittyvien sisältöjen ja käytäntöjen kehittämisen väylänä on mm. PVKVK:n toiminta Naton operatiivisten kykyjen arviointi- ja palautetoiminnan (OCC E&F) sekä Naton monikansallisen kriisinhallintakoulutuksen toimeenpanon koordinaattorina ja laadunvalvojana (NATO PSO DH).

7 Suosituksia ja jatkotutkimusaiheita

Tutkimuksen keskeiset havainnot ja suositukset on esitetty päälukujen 3–6 johtopäätöksissä. Niistä on koottu tähän lukuun tutkimustehtävän näkökulmasta tärkeimmät.

Suomen tulee kirkastaa ja yhteensovittaa harjoittamansa kansainvälisen vaikuttamisen tavoitteet. Ne tulee kytkeä kriisinhallintaan osallistumiseen sekä operaatioiden suunnitteluun ja toteutukseen. Operaatioissa on erityisen tärkeää huolehtia kokonaisvaltaisuuden ja mukautuvuuden toteutumisesta, jotta kestävä rauhan edellytysten rakentaminen onnistuu monenlaisissa ympäristöissä ja yhteiskunnissa. Tärkeä elementti edellä kuvatun toteuttamisessa on operaatioalueen systeemiseen analyysiin pohjautuva tavoitehierarkia, joka yksilötasolta lähtien ohjaa kriisinhallinnan eri toimijoiden resursseja, tekoja ja suoritteita tuottamaan Suomen tavoitteiksi valittuja muutoksia.

Lisätäkseen kriisinhallinnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta Suomen tulee:

- siirtää vaikuttavuuden arvioinnin painopiste jälkikäteisestä arvioinnista operaatioiden vaikuttavuuslähtöiseen suunnitteluun ja mukautuvaan johtamiseen,
- luoda toimintatavat konfliktialueiden moninäkökulmaisen tilannekuvan muodostamiseen ja jakamiseen kriisinhallinnan eri toimijoiden kesken,
- sovittaa yhteen sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan tavoitteet sekä harmonisoida ne humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyon tavoitteiden kanssa, mikä mahdollistaisi kollektiivisten tulosten syntyminen eri instrumenttien käytön yhteisvaikutuksesta,
- vahvistaa tavoitteiden toteutumisen seuranta ja sen kytkeytymistä jatkuvaan päätöksentekoon kaikilla tasoilla,
- systematisoida diplomaattien ja (sekondeerattujen kriisinhallinnan) asiantuntijoiden perehdytystä ja ohjausta,
- selvittää mahdollisuuksia asettaa siviilikriisinhallinnassa tehtäväkohtaisesti asetettavia tavoitteita ja kehittää niiden seuranta,
- lisätä kriisinhallinnan toimijoiden ymmärrystä ja osaamista kokonaisvaltaisuudesta, kolmoisneksus-lähestymistavasta, konfliktisensitiivisyydestä sekä Do No Harm -periaatteesta,
- selvittää mahdollisuuksia yhdistää kriisinhallinnan koulutus- ja harjoitustoiminta sekä operaatioiden suunnittelu,

- edistää kansainvälisellä tasolla vaikuttavuuslähtöisiä toimintatapoja operaatioiden suunnittelussa ja mukauttamisessa,
- vahvistaa toimintakykyyn liittyvää kriisinhallintatoimijoiden osaamista kaikilla osa-alueilla, erityisesti PTSD:n oireiden tunnistamiseksi, ennaltaehkäisemiseksi ja hoitamiseksi.

Euroopan turvallisuustilanteen oleellinen muuttuminen on 2010-luvun alkupuolelta lähtien, erityisesti Ukrainan sodan seurauksena synnyttänyt uudenlaisia tiedontarpeita, joita ei tutkimuksen yhteydessä ollut mahdollista käsitellä. Niiden pohjalta ehdotetaan seuraavia jatkotutkimuksen ja selvityksen aiheita:

- Viimeisen vuosikymmenen aikana merkittävästi muuttunut eurooppalainen turvallisuusympäristö uusine turvallisuusuhkineen ja tämän muutoksen merkitys kriisinhallinnalle, Suomen kansainväliselle toimijuudelle ja laajemmin EU:n yhteiselle turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle. Aivan uusi tutkimuskenttä näissä kysymyksissä avautuu myös Suomen Nato-jäsenyyden myötä.
- Suomen Nato-jäsenyyden välittömät ja pidemmän aikavälin seuraukset maamme harjoittamaan kriisinhallintaan yleensä ja erityisesti sotilaalliseen kriisinhallintaan puolustusliiton jäsenenä.
- Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja kriisinhallinnan viestinnän haasteet ja mahdollisuudet.

Liitteet

Liite 1: Toimeksiantajan tutkimuskysymykset

(Ohjausryhmän 12.10.2022 hyväksymien tarkistusten jälkeen)

1. Mikä on ollut Suomen Afganistanin sotilaallisen ja siviilikriisinhallintatoimien vaikuttavuus vuosina 2002–2021 suhteessa Suomen Afganistan-politiikan tavoitteiden edistämiseen ja kansainvälisten operaatioiden tavoitteisiin?
 - A. Millainen on ollut Suomen kriisinhallintaosallistumisen vaikutus ja vaikuttavuus suhteessa Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tavoitteisiin sekä sisäisen turvallisuuden tavoiteasetantaan?
 - B. Millaisia vaikutuksia Afganistan-osallistumisella on ollut kotimaassa erityisesti valmiuksien, osaamisen kehittämisen ja viranomaisyhteistyön kannalta?
 - C. Millaisia vaikutuksia kriisinhallintaosallistumisella on ollut Suomen kansainväliseen vaikuttamiseen EU:ssa, Natossa sekä kahdenvälisissä suhteissa?
 - D. Kuinka Suomi on voinut Afganistan-osallistumisen kautta osallistua kansainväliseen kriisinhallinnan kehittämiseen?
 - E. Millaisia tuloksia, vaikutuksia ja vaikuttavuutta kriisinhallintatoiminnalla, ml. Suomen osallistuminen, on ollut Afganistanin vakauden ja turvallisuuden kannalta ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin perustuvan naisien, rauhan ja turvallisuutta koskevan toimintaohjelman (Women, peace and security agenda) toteuttaminen?
 - F. Kriisinhallinnan neksus-näkökulmat huomioiden, miten kriisinhallintatoiminta, ml. Suomen osallistuminen edisti tai ei edistänyt
 - 1) Afganistanin rauhanprosessin ja kansallisen vuoropuhelun edistymistä ja
 - 2) kehitysyhteistyöhön liittyvien tavoitteiden saavuttamista, ml. naisten asema, hyvä hallinto ja oikeusvaltio? (Huom. Tämän kysymyksen sisältö on integroitu kysymyksiin 1B-1E)

G. Miten Suomen toiminnan tulosten kestävyttä osana kansainvälistä kriisinhallintayhteisöä voidaan tarkastella kahden yllä mainitun osalta?

2. Miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuusarviointia (ml. arviointimallia) tulisi jatkokehittää ja toimeenpanna, huomioiden mm. osallistumisen valmistelu, tavoitteiden asettaminen, seuranta, arviointi ja raportointi ja näihin liittyvät eri prosessit?

H. Millaisia vaikuttavuuteen tai vaikuttavuusarviointiin liittyviä tekijöitä ei voitu tämän hankkeen puitteissa kattaa koskien Afganistaniin kriisinhallintaa, ja millaiselle jatkotyölle olisi tässä mielessä tarvetta?

Liite 2: Suomen Afganistanin-kriisinhallintaoperaatioiden kronologia 2002–2021

Taulukko 1. Suomen Afganistan-toimien kronologia 2002–2021

Aika	Kv. sotkriha	Kv. sotkriha vahvuus	Suomen sotkriha	Suomen sotkriha vahvuus keskim.	Kv. sivkriha	Suomen sivkriha ja vahvuus
2002	ISAF aloitti Britannian johdolla	4 800	Cimic-osasto, Kabul	45		
2003	ISAF Nato-johtoon 11.8.03	5 500	Cimic-osasto	45		3
2004	ISAF: toim-alue laajeni pohjoiseen	6 500	Cimic-os, lentokenttäpalok. Kabul, PRT-os. Maimana	68		3
2005	ISAF: toim-alue laajeni länteen	10 000		87	EU päätti rakentaa oikeusjärjestelmän	4
2006	ISAF: toim-alue laajeni etelään ja itään, USA lisäsi vahv.	31 000		100		4
2007		40 000	Cimic-os. lopetettiin, Maimana-os. lopetettiin, joukot Ruotsin PRT:hen, Mazar-e-Sharif	101	EUPOL-op. alkoi kesällä, vahvuus 128	Suomi EUPOL-operaatioon, vahvuus 9
2008		53 000	OMLT-toiminta (10 ups) alkoi	109		14
2009	ISAF: toiminta laajeni kapinallisten vastaiseen taisteluun	64 500	Vaalivahvennusosasto (100 sot) 4 kk	144	Naton NTM-A (poliisikoulutus), EUPOL vahvuus 195	22

Aika	Kv. sotkriha	Kv. sotkriha vahvuus	Suomen sotkriha	Suomen sotkriha vahvuus keskim.	Kv. sivkriha	Suomen sivkriha ja vahvuus
2010	ISAF-vahv kasvoi merkittävästi; päätös turv-vastuun siirrosta Afg. hallitukselle 2014	119 000	Lisää OMLT-mentoreita ja jääk-joukkue, raiv-os, kenttälääk-ryhmä	154	Afghan Police Staff College	29
2011	ISAF-lisäjoukkoja vastuun siirron takia	132 000	Jääk-komppania, Mazarin PRT → transition tukiryhmä	189	EUPOL vahv 285	36
2012	ISAF: vahvuus alkoi laskea	129 500	Erikoispoliisien koulutus Wardakissa, lisäjoukko kotiutettiin	174		39
2013	ISAF: vain Afg. viranomaisten tukirooli	98 000	Erikoispoliisien koulutus ja OMLT-toiminta päättyivät	133		34
2014	ISAF-toiminta päättyi, PRT:t lopetettiin	50 000	Transitio-tukiryhmä kotiutettiin; suomalaiset RSM-kokoonpanoon	92	Siv.kriha-op: 400 henk, puolet poliiseja, EUPOL-mandaatin jatko, Naton NTM-A päättyi	36
2015	RSM, suppea mandaatti, ei tst-tehtäviä	13 200	Suomalaiset RSM-kokoonpanossa, osana Saksan johtamaa TAAC-N pohjoisessa	65		23, ml. Head of mission
2016	Turvallisuustilanne heikentyi, RSM: mandaattia jatkettiin	13 000		28	EUPOL vahvuus 112, EUPOL päättyi 31.12.2016	11
2017		13 500	Myös neuvonantajien suojaustehtävä	30		1
2018		16 000		31		1
2019		17 000	Vahvuutta lisättiin, mm. suojausosasto.	55		1

Aika	Kv. sotkriha	Kv. sotkriha vahvuus	Suomen sotkriha	Suomen sotkriha vahvuus keskim.	Kv. sivkriha	Suomen sivkriha ja vahvuus
2020		16 500	Osa suojausosastosta kotiutettiin	20		1
2021	Naton päätös: RSM päättyy	9 500		60		

Huom. Taulukossa olevat ISAF- ja RSM-operaatioiden vahvuusluvut ovat suuruusluokkia.

Taulukon tärkeimmät lähteet:

Mustasilta ym. (2022), s. 52, 116; Puolustusministeriö (2022), s. 16–21; Ulkoministeriö (2022b), s. 14–16; Nato (2023). ISAF’s mission in Afghanistan (2001–2014) https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm (haettu 1.4.2023); Nato (2023). Resolute Support Mission in Afghanistan (2015–2021) https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm (haettu 1.4.2023); Nato (2023). ISAF Placemats Archive, RSM Placemats Archive <https://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm> (haettu 1.4.2023); European Court of Auditors (2005). The EU police mission in Afghanistan: mixed results https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_07/SR_EUPOL_AFGHANIS-TAN_EN.pdf (haettu 27.3.2023); Wikipedia (2023). International Security Assistance Force https://en.wikipedia.org/wiki/International_Security_Assistance_Force (haettu 2.4.2023).

Liite 3: Hankkeen tutkimuskonsortio ja ohjausryhmä

Tutkimuskonsortio

- Comprendum Oy
 - Gustav Öller, hankejohtaja
 - Tapio Koskimies, tutkimusjohtaja
 - Erkki Pekonen, hankekoordinaattori
 - Ilona Kuusi, asiantuntija
- Kriisinhallintakeskus CMC Finland
 - Anisa Doty, tutkija
 - Jyrki Ruohomäki, asiantuntija
 - Johanna Hakanen, asiantuntija
 - Julia Evans, asiantuntija
 - Aino Kiiveri, korkeakouluharjoittelija
- Security Analysis Oy
 - Juha Pyykönen, tutkija
- Vaikuttava Yritys Oy
 - Saira Tykkyläinen, tutkija
 - Antti Karjalainen, asiantuntija
- Laurea AMK
 - Päivi Mattila, asiantuntija
 - Pasi Hario, asiantuntija
- Maanpuolustuskorkeakoulu
 - Soili Paananen, asiantuntija

Ohjausryhmä

- Lauri Hirvonen (UM), pj 2022
- Markus Teir (UM), pj 2022-23
- Juho Simpura (UM) 2022–23
- Matti Keppo (UM) 2022–23
- Tanja Jääskeläinen (UM) 2022
- Markus Rätty (UM) 2022–23
- Eero Vento (UM) 2023
- Terhi Ylitalo (PLM) 2022–23
- Mikko Lehto (PLM) 2022–23
- Tiina Ehrnrooth (SM) 2022–23
- Meeri-Maria Jaarva (SM) 2023

Lähteet

Tutkimuskirjallisuus ja artikkelit

- AbiRahef, L. (2022). *Freedom on the Frontlines: Afghan Women and the Fallacy of Liberation*. McFarland
- Beath, A., Fotini, C., Enikolopov, R. (2013). Empowering Women Through Development Aid: Evidence from a Field Experiment in Afghanistan. *American Political Science Review*, Vol. 107, No. 3, s. 540–557.
- Benkler, M.; von Gienanth, T.; Golgowski, S.; Hansen, A. S., Matschie, C.; Pietz, T.; Schoppa, M.; Wittkowsky, A. (2023) *White Dove Down? Peace Operations and the Zeitenwende*. ZIF, Center for International Peace Operations, Berlin.
https://www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/2023-05/2023_ZIF_Study_WhiteDoveDown_ENG_Web.pdf (haettu 30.5.2023)
- 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.
- Blair, R.A., Di Salvatore, J., Smidt, H.M. (2022). When Do UN Peacekeeping Operations Implement Their Mandates? *American Journal of Political Science*, Volume 66, Issue 3, July 2022, s. 664–680.
- v. Bonsdorff, N., Levomaa V., Kivi E. (2022). Suorituskykyvaatimuksista koulutusratkaisuihin, *Kylkirauta* 4/2022.
- Bowden, M., Hakimi, H. ja Ramalingam, B. (2022). *Confronting New Realities: Actions and Priorities for the International Community in Afghanistan*. Afghanistan Strategic Learning Initiative.
- Bruner, J. S. (1986). *Actual Minds, Possible Worlds*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Brusset, E., de Coning, C., & Hughes, B. (Eds.) (2016). Complexity thinking for Peacebuilding practice and evaluation. Springer.
- Böttcher, C. (2018). *The Relevance of a Strong Civilian CSDP: How EU Member States Can Shape the Civilian Crisis Management Agenda 2018 and Beyond*. Policy Brief. German Council on Foreign Relations.
- Cohen, A. & Graham, O. (2009). *European Security and Russia's Natural Gas Supply Disruption*, January 8, 2009. <https://www.heritage.org/europe/report/european-security-and-russias-natural-gas-supply-disruption>. (haettu 17.5.2023)
- de Coning, C. (2018). Adaptive peacebuilding. *International Affairs*, 94(2), 301-317.
- de Coning, C. (2020). Insights from complexity theory for peace and conflict studies. The Palgrave.

- de Coning, C. (2020). Navigating the Complexity of Influencing Societal Change Without Causing Harm. *International Peacekeeping*: 27:5, s. 836–858.
- 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.
- Day, A. (2022). *States of Disorder. Ecosystems of Governance. Complexity Theory applied to UN Statebuilding in the DRC and South Sudan*. Oxford University Press. e-book
- Deloitte (2021). *Selvitys koronaviruksen aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista*. Valtioneuvoston selvitys 2021:1.
- Doty, A. & Kuusi, I. (2022). Mikä ihmeen kolmoisneksus? *Tiede ja Ase*, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu N:o 80, 2022
- Eronen (2008). *PRT Models in Afghanistan. Approaches to Civil-Military Integration*. CMC Finland, Vol 1: No 5/2008.
- Forti, D. (2022). *UN Peacekeeping and CPAS: An Experiment in Performance Assessment and Mission Planning*. International Peace Institute.
- Giuli, M.; Hedberg, A.; Ivan, P. (2018). *Finland in the European Union: Frontrunner or Follower?* Discussion Paper. European Policy Centre.
https://www.epc.eu/content/PDF/181113_FinlandEU_SPfE_EiW.pdf (haettu 11.4.2023)
- Hario, P. (2023). Kun pelkkä läsnäolo ei riitä – kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnin ongelmat. *Laurea Journal*, 9.1.2023. <http://urn.fi/URN:NBN:-fi-fe202301091869> (haettu 1.2.2023)
- Hassi, T. (2014). *Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansalliset päämäärät – haasteet ja mahdollisuudet*. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki.
<https://www.doria.fi/handle/10024/97474> (haettu 28.1.2023)
- Heikkilä, K. (2003). Suomi ja eurooppalainen kriisinhallinta. Pääesikunnan kansainvälisen osaston julkaisu 1/2004. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Heinonen, L. (2012). *EU:n ja Suomen siviilikriisinhallinnan tavoitteet Afganistanissa. Säävutukset ja haasteet demokratiaprosessissa*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Tampere. <https://urn.fi/urn:nbn:fi:uta-1-22508> (haettu 1.3.2023)
- Henriksson K. (2020). *Muutoksen tuulia*. Blogikirjoitus, CMC Finland, 21.12.2020, <https://www.cmcfinland.fi/muutosten-tuulia/> (haettu 13.3.2023)
- Herd, G. P. & Kriendler, J. (2012). Toim. *Understanding NATO in the 21st Century: Alliance Strategies, Security and Global Governance*, Taylor & Francis Group, ProQuest Ebook Central.
- Holland, J.H. (2014). *Complexity. A Very Short Introduction*. Oxford University Press
- Holma, H. (2012). *Puolustusvoimat, kansainvälistä sotilaallista yhteistoimintaa*. Tammerprint Oy, Tampere.
- Honkanen, K. (2019). *Nato 70 vuotta. Arvioita Puolustusliiton roolista ja Suomen kumppanuudesta*. Suomen Atlantti-seura.

- Hyttinen K., Hario P. ja Österlund P. (eds.) (2015–2017). *Improving Effectiveness of Capabilities (IEC) in EU Conflict Prevention*, Laurea Publications, Laurea University of Applied Sciences.
- Hytönen, K. (2012). *Suomen maabrändäyksen taustasyyt ja toimintamallin kehittäminen*. Väitöskirja. Acta electronica Universitatis Lapponiensis 104. Rovaniemi: Lapin yliopisto-kustannus. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-484-594-6> (haettu 11.4.202)
- Hyvärinen, A. (2009). *Suomen mahdollisuudet vaikuttaa valmisteilla olevaan EU-lainsäädäntöön*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 241. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/152437>. (haettu 11.4.2023)
- Hyvönen, J. (2012). *Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus*. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki. https://www.doria.fi/bitstream/10024/77255/1/E4164_Hyv%3c3%b6nen%20JMO_EUK64.pdf (haettu 6.3.2023)
- Iskanius, M. (2016). *Porilaisten marssi. Kuninkaan joukoista kansainväliseksi kouluttajaksi*. Porin Prikaatin Perinneyhdistys ry.
- Jackson, A. (2021). *Negotiating survival. Civilian-Insurgency Relations in Afghanistan*. Hurst.
- Jauhola, M. (2010). *Hankala sukupuoli – kriittisiä näkökulmia sukupuolten tasa-arvon edistämiseen*. Teoksessa: Jukarainen, P. ja Terävä, S. (toim). *Tasa-arvoinen turvallisuus? Sukupuolten yhdenvertaisuus suomalaisessa maanpuolustuksessa ja kriisinhallinnassa*.
- Kania, J. ja Kramer, M. (2011). *Collective Impact*. *Stanford Social Innovation review*, Winter 2011
- Karjalainen, T., Mustasilta, K. (2023). *Kriisinhallinnan ongelmiin pitää suhtautua entistä vakavammin*. Helsingin Sanomat, Vieraskynä, 11.3.2023. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000009426076.html> (haettu 13.3.2023)
- Karjalainen, T. & Savoranta, V. (2021). *The EU's strategic approach to CSDP interventions: Building a tenet from praxis*. 11. FIIA Analysis. Ulkopoliittinen instituutti.
- Karlsruud, J. (2023). 'Pragmatic Peacekeeping' in Practice: Exit Liberal Peacekeeping, Enter UN Support Missions? *Journal of Intervention and Statebuilding*.
- Karumaa, D. (2022). *PVKVK, sotilaallisen kriisinhallinnan koulutuksen kärkikastia*, *Defensor Patriae*, MPKK:n lehti 2022.
- Ketola J., Karjalainen T. (2022). *Suomi on kriisinhallinnan suurvalta vailla selkeitä tavoitteita*. *Ulkopolitiikka*, 9.3.2022, <https://ulkopolitiikka.fi/lehti/1-2022/suomi-on-siviilikriisinhallinnan-suurvalta-vailla-selkeita-tavoitteita/> (haettu 24.4.2023)
- Kopola, R., Palm, A. (toim.) (2012). *Siviilit kriisejä hallitsemassa. Matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan*. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU.
- Koponen, J. & Seppänen, M. (2016). *Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö: lupaukset ja ristiriidat*. Teoksessa *Kehityksen tutkimus: johdatus perusteisiin*. Toim. J. Koponen, J. Lanki, M. Sato, A. Kervinen. Gaudeamus (s. 341–382).
- Korhonen J. (2022). *Kertaamaan kutsutaan nyt aiempaa vanhempia – Venäjän hyökkäys lisäsi kertauskutsujen määrää huomasti*. *Iltasanomat*, 20.12.2022, <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/a89958e3-b39a-4c40-af35-fa8ac5ab3556>. (haettu 27.2.2023)

- Korhonen, S., Sumuvuori, J. (toim.) (2005). *Konflikteista kehitykseen. Johdatus Euroopan unionin siviilikriisinhallintaan*. Suomen Sadankomitealiitto ry, Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU.
- Koskela, M. (2007). Sotilaallisen kriisinhallinnan koulutus, julkaisussa *Siviili-sotilasyhteistoiminta kansainvälisessä kriisinhallinnassa*. Seminaarikooste 29.8.2007. CMC Finland Working Papers 1: 3/2007, Kriisinhallintakeskus, Kuopio, https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2017/01/WP-2007-3_siviili-sotilas.pdf (haettu 11.3.2023.)
- Koskela M. (2012). Ensimmäinen suomalainen sotilasjoukko Afganistaniin 2002. Teoksessa Rantapelkonen J. (toim.) (2012), *Taistelukentällä. Suomalaisupseerin kokemuksia Afganistanista*, MPKK, taktiikan laitos, Julkaisusarja 2 Nro 1/2012.
- Kriendler, J. (2004). Nato crisis management: cooperation with PfP partners and other international organizations. *Connections: The Quarterly Journal* 3 (4): 59–68.
- Kurko M. (2013). *Suomalainen CIMIC-toiminta Afganistanissa – tarinoita klinikoista, penaa-leista ja vastakumouksellisesta strategiasta*. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Kuutamo S. (2023). *Crisis Management from a legal perspective; Finnish Crisis Management within the EU*. CMC Working paper 2/2023. https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2023/03/FINAL_CMC-Crisis-Management-from-a-Legal-Perspective-WEB-version.pdf (haettu 26.4.2023)
- Lappalainen, T. & Sharma, L. (2023). Viisikko pulassa. *Suomen Kuvalehti* 1/2023, s. 20–25.
- Leroux-Martin, P., O'Connor, V. (2017). *Systems thinking for peacebuilding and rule of law. Supporting complex reforms in conflict-affected environments*. United states institute of peace.
- Liesinen, K. (2012). Kriisinhallinnan tulevaisuus ja Suomi. Teoksessa A. Palm ja R. Kopola (toim.) *Siviilit kriisejä hallitsemassa: matkalla kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan*. Helsinki: Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto. (s. 225–234).
- Liesinen, K. (2007). Siviilien ja sotilaiden kohtaaminen kentällä: SHIFT— tulevaisuuden toimintamalli, julkaisussa *Siviili-sotilasyhteistoiminta kansainvälisessä kriisinhallinnassa*. Seminaarikooste 29.8.2007. CMC Finland Working Papers 1: 3/2007, Kriisinhallintakeskus, Kuopio, https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2017/01/WP-2007-3_siviili-sotilas.pdf (haettu 12.3.2023.)
- Limnell, J., Salenius-Pasternak, C. (2009). Miksi Afganistan on tärkeä Suomelle? Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos. Julkaisusarja 4: työpapereita N:o 30. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki.
- Mackie, J.; Mikkolainen, P.; Vaillant, C.; Ulla, T. ja Kontro, M. (2022). *Evaluation: Evaluation of the Finnish Development Policy Influencing in the European Union, Volume 1: Main Report*. Evaluation Report 2022/5a. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland. https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/evaluointiraportti-suomen-kehityspoliittinen-vaikuttaminen-eu-ssa/384998. (haettu 11.4.2023.)
- Malkasian, C. (2021). *The American War in Afghanistan. A History*. Oxford University Press.

- Manninen-Visuri L. (2007). *Käytännön kokemuksia kansainvälisestä kriisinhallinnasta*, julkaisussa *Siviili-sotilas yhteistyö kansainvälisessä kriisinhallinnassa*. Seminaari-kooste 29.8.2007. CMC Finland Working Papers 1: 3/2007, Kriisinhallintakeskus, Kuopio. https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2017/01/WP-2007-3_siviili-sotilas.pdf (haettu 11.3.2023)
- Meadows, D. (2008). *Thinking in systems: a primer*. Chelsea Green Publishing. e-book.
- Metsalo, I. (08.08.2018) Tasan 10 vuotta sitten käynnistyi sota, joka haastoi kansainvälisen järjestyksen - Georgian oppi jäi lännelle laiskanläksyksi. *Ulkopolitist*, <https://ulkopolitist.fi/2018/08/08/georgian-sodan-oppi-jai-lannelle-laiskanlakskyksi/> (haettu 3.5.2023)
- Mustasilta, K., Karjalainen, T., Stewart, T.R., Salo, M (2022). *Suomi Afganistanissa 2001–2021. Vakauttamisesta ulko- ja turvallisuuspoliittisten suhteiden vaalimiseen*. FIIA Report 72, joulukuu 2022. Ulkopoliittinen instituutti. Helsinki. https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2022/12/fiaa-report-72-suomi-afganistanissa-2001-2021_katariina-mustasilta-et-al.pdf (haettu 1.2.2023)
- Mäki-Rahkola, A. (toim.), (2020). *Naiset kriisejä ratkaisemassa. Päätöslauselman 1325 kaksi vuosikymmentä*. Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry.
- Mäntymäki, E. (toim.) (2015). *Suomalaisten siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden kokemuksia vaikuttavuudesta*, CMC Finland Working Papers, Vol. 7: No. 1/2015.
- Mättölä, A. (2012). Afganistan-operaatio kehittää Suomen sotilaallista suorituskykyä, teoksessa Rantapelkonen J. (toim.) (2012). *Taistelulentällä. Suomalaisupseerin kokemuksia Afganistanista*, MPKK, Taktiikan Laitos, Julkaisusarja 2 Nro 1/2012.
- Mörttinen M. (2021). *Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle*. SITRA, muistio, tammikuu 2021.
- Nowak, A. toim. (2006). *Civilian Crisis Management: The EU Way*. Chaillot Paper 90. Paris. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- O’Neil J. T. & ja Rees N. (2005). *UN Peacekeeping in the Post-Cold-War Era*, Routledge, London.
- Onnettomuustutkintakeskus, OTKES (2021). *Koronapandemian ensimmäinen vaihe Suomessa*. 20.6.2021. Tutkintaselostukset, Poikkeukselliset tapahtumat. <https://turvallisuuustutkinta.fi/fi/index/> (haettu 24.4.2023)
- Oxfam (2011). *A place at the table. Safeguarding women’s rights in Afghanistan*. 153 Oxfam Briefing Paper.
- PA Consulting Group (2009) *Dynamic Planning for COIN in Afghanistan*. PDF-esitys saatavilla http://www.willreno.org/Afghanistan_Dynamic_Planning.pdf (haettu 15.12.2022)
- Pain, A. (2021). *Punching Above its Weight or Running with the Crowd? Lessons from Sweden’s Development Cooperation with Afghanistan 2002–2020*. EBA.
- Palenberg, M.; Katila, M.; Dixon, V.; Tyrrell, T.; Mikkolainen, P.; Frestadius, S. (2020). *Evaluation: Finnish Development Policy Influencing Activities in Multilateral Organizations*, Volume 1: Main Report. Evaluation Report 2020/3a. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland. https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/evaluointiraportti-ulkoministeri-c3-b6-vaikuttaa-monenkeskisten-j-c3-a4rjest-c3-b6jen-toimintaan-1/384998. (haettu 11.4.2023)

- Palonen, K. (2003). Poliitikka. teoksessa Hyvärinen ym. (toim.) *Käsitteet liikkeessä*. Vastapaino: Tampere.
- Perheentupa, C. (2017). *Valtioneuvoston Afganistan-selontekojen eduskuntakäsittelyt turvallistamisteorian kautta tarkasteltuna*. Diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu. Helsinki. https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/144317/PerheentupaCO_YEK58.pdf?sequence=1&isAllowed=y (haettu 5.3.2023)
- Pesu, M. (2017). *Koskiveneellä kohti valtavirtaa: Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta 2010-luvun kiristyneeseen turvallisuusympäristöön*. Puolustusministeriön julkaisuja 1/2017. Puolustusministeriö. Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-25-2913-1> (haettu 1.3.2023)
- Puheloinen A. (2023). *Sotilas ja työmies*, Otava, Helsinki.
- Pyykönen, J. (2016). *Nordic Partners of NATO. How similar are Finland and Sweden within NATO cooperation?* FIIA Report 48. The Finnish Institute of International Affairs. Helsinki.
- Pyykönen, J. & Kivinen, L. (2020). *Selvitys kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimisesta ja arviointikriteereistä*. Valtioneuvoston selvitys 2/2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020111189997> (haettu 13.3.2023)
- Ricigliano, R. (2012). *Making Peace Last. A Toolbox for Sustainable Peacebuilding*. Paradigm Publishers.
- Ruohomäki, J., Hakanen, J. (2022). *Käsitteistä käytäntöön – Kohti vaikuttavampaa kriisinhallintaa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Policy Brief 2022:31. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=42501> (haettu 1.3.2023)
- Räty, M. (2013). *Rauhanturvaamisen suuralta kriisinhallinnan maailmassa. Sotilaallinen kriisinhallinta Afganistanissa suomalaisen strategisen kulttuurin käytäntönä*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Tampere. <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/94730/GRADU-1386750084.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (haettu 11.3.2023)
- Salonius-Pasternak, C. & Visuri, P. (2006). *Suomi rauhanturvaajana 1991–2006*. Puolustusministeriö. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Salonius-Pasternak, C. (2012). Crisis management and Afghanistan – what’s next for Finland? Teoksessa *Thinking beyond Afghanistan: The Future Prospects of Crisis Management*. Toim. L. Lepistö. Fincent Publication Series, 1:2012. Tuusula: Finnish Defence Forces International Centre.
- Schadenbauer, K. (2021). Civilian and Military Capability Development. Teoksessa *Handbook on CSDP: The Common Security and Defense Policy of the European Union*. Toim. J. Rehr, 4th edition, s.196–209. Federal Ministry of Defence of the Republic of Austria.
- Setälä, M. (2004) *Small States and Nato: Influence and Accommodation*. Occasional Papers No 6, Atlantic Council of Finland.
- Sexton, R. (2016). Aid as a Tool against Insurgency: Evidence from Contested and Controlled Territory in Afghanistan. *American Political Science Review*. vol. 110 no 4.

- Sexton, R. ja Zürcher, Ch. (2020). Aid, Attitudes and Insurgency: Evidence from German Development Projects in Northern Afghanistan. *American Journal of Political Science*.
- SITRA (2018). *Vaikuttavuuden askelmerkit – Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille*. Sitran selvityksiä 130. <https://www.sitra.fi/app/uploads/2018/03/vaikuttavuuden-askelmerkit.pdf> (haettu 5.5.2023)
- Stroh, D. P. (2015). *Systems thinking for social change. A Practical guide to solving complex problems, avoiding unintended consequences, and achieving lasting results*. e-book
- Suhonen, J. (2016). *Euroopan unionin siviilikriisinhallinta 2035*. Julkaisuja 5. Riihimäki: Puolustusvoimien tutkimuslaitos.
- Suomen Rauhanturvaliitto ry:n lausunto 31.8.2020. (2020). *Näkemykskomitean työn kannalta keskeisistä kriisinhallintaan liittyvistä kysymyksistä*.
- Suomi, J. (2018) *Suomen tasavallan presidentit 1919–2017*, Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tykkyläinen, S. & Karjalainen, A. (2023). *Systeminen analyysi ja vaikuttava kriisinhallinta*. Valtioneuvoston kanslia, selvitys- ja tutkimustoiminta. Policy Brief 2023:8. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=43604> (haettu 10.5.2023)
- Tykkyläinen, S., Karjalainen, A., Brusset, E. ja Hario, P. (2023). *Systems approach to peace operations*. CMC Finland Working Papers Vol 11:1/2023.
- Whitlock, C. (2021). *The Afghanistan Papers. A Secret History of the War*. Simon & Schuster.
- Wikipedia (2023). *International Security Assistance Force* https://en.wikipedia.org/wiki/International_Security_Assistance_Force (haettu 2.4.2023)
- Woodrow, P. (2019). *Framework for collective impact in peacebuilding*. CDA Collaborative Learning Projects
- YLE Uutiset (2011). *Wikileaks: USA ihmetteli kaasuputkihankkeen nopeaa etenemistä*, 16.2.2011. <https://yle.fi/a/3-5081467>. (haettu 17.5.2023)
- Zürcher, C. (2020) *Meta-Review of Evaluations of Development Assistance to Afghanistan, 2008-2018*.
- Zwi, Nasrat, Botfield, Gariwald, Maidanwal, Khan (2015). *Program Evaluation Marie Stopes International Afghanistan*. ORCD Afghanistan ja UNSW.

Valtioneuvoston, eduskunnan ja muut kotimaiset viranomaisasiakirjat

- Eduskunnan kirjelmä 30.3.2012, EK 4/2012 vp – VNS 2/2011 vp. <https://www.eduskunta.fi/valtioapaivaasiakirjat/EK+4/2012> (haettu 13.1.2023)
- Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2008: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/k_10+2009.pdf (haettu 3.5.2023)
- Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 10.1.2002, PTK 161/2001 vp. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+161/2001+ke+p+1> (haettu 2.2.2023)
- Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 19.1.2002, PTK 159/2001 vp. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+159/2001+ke+p+1> (haettu 2.2.2023)

- Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 13.11.2007, 79/2007 vp. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+79/2007+ke+p+1> (haettu 2.2.2023)
- Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 16.6.2009, PTK 69/2009 vp. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+69/2009+ke+p+1> (haettu 11.3.2023)
- Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 18.2.2010, PTK 10/2010 vp. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+10/2010+ke+p+1> (haettu 15.1.2023)
- Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 12.12.2011, PTK 84/2011 vp. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+84/2011+ke+p+1> (haettu 13.1.2023)
- Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 29.3.2012, PTK 31/2012 vp. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+31/2012+ke+p+1> (haettu 13.1.2023)
- Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 6.2.2013, PTK 3/2013 vp. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+3/2013+ke+p+1> (haettu 22.2.2023)
- Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 16.11.2014, PTK 119/2014 vp. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+119/2014+ke+p+1> (haettu 13.1.2023)
- Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 19.6.2018, PTK 69/2018 vp. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/EDK-2018-AK-198176> (haettu 14.1.2023)
- The Finnish Defence Forces International Centre, FINCENT. *Course and Activity Catalogue 2023–2024*, National Defence University.
- HaVM 19/2021 vp – VNS 4/2021 vp. Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö 10.12.2021. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/HaVM_19+2021.aspx (haettu 3.3.2023)
- Heikkilä K. (2000). *Suomi ja Naton rauhankumppanuusohjelma*, 2. uudistettu painos, Pääesikunnan kansainvälisen osaston julkaisuja 2/2000, Helsinki.
- Kenttäohjesääntö, Yleinen osa, Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet*. Pääesikunta/Suunnitteluosasto, Edita Prima Oy, Helsinki 2008.
- KRIHAVA (2012). *Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen* (KRIHAVA), Loppuraportti.
- Kriisinhallintakeskuksen (CMC Finland) kotisivut*, <https://www.cmcfinland.fi/tutkimus-ja-kehittaminen/> (haettu 14.3.2023)
- Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 31.3.2006/211. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060211?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=sotilaallinen%20kriisinhallinta> (haettu 10.3.2023)
- Laki siviilihenkilöiden osallistumisesta siviilikriisinhallintaan, 30.12.2004/12187, <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041287> (haettu 15.3.2023)

- Maahanmuuttovirasto: Vanhat tilastot, Vireille tulleet turvapaikkahakemukset 1.1.2015–27.12.2015 (11.1.2016). [https://migri.fi/documents/5202425/6160773/2015+Vi-reille+tulleet+turvapaikkahakemukset+\(3\)+\(fi\).pdf/14e0d2f9-2036-4653-8ada-e488674c09b8/2015+Vireille+tulleet+turvapaikkahakemukset+\(3\)+\(fi\).pdf?version=1.1&t=1554098813000](https://migri.fi/documents/5202425/6160773/2015+Vi-reille+tulleet+turvapaikkahakemukset+(3)+(fi).pdf/14e0d2f9-2036-4653-8ada-e488674c09b8/2015+Vireille+tulleet+turvapaikkahakemukset+(3)+(fi).pdf?version=1.1&t=1554098813000) (haettu 13.3.2023)
- Ministry for Foreign Affairs of Finland (2004), *Iraq dominated Tuomioja and Powell's meeting*, 27.5.2004. https://um.fi/current-affairs/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/irakin-tilanne-hallitsi-tuomiojan-ja-powellin-tapaamista (haettu 17.5.2023)
- Puolustusministeriö (2022). Puolustusministeriön Afganistan-selvitys (2022). Puolustusministeriö. Helsinki, 22.8.2022. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164294> (haettu 24.12.2022)
- PuVL 4/2009 vp – VNS 1/2009 vp. Eduskunnan puolustusvaliokunnan lausunto ulkoasiainvaliokunnalle 15.5.2009. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=puvl+4/2009> (haettu 10.3.2023)
- PuVL 1/2010 vp – VNS 1/2010 vp. Eduskunnan puolustusvaliokunnan lausunto ulkoasiainvaliokunnalle 18.3.2010. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/PuVL+1/2010> (haettu 15.1.2023)
- PuVL 2/2012 vp – VNS 2/2011 vp. Eduskunnan puolustusvaliokunnan lausunto ulkoasiainvaliokunnalle 6.3.2012. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/PuVL+2/2012> (haettu 13.1.2023)
- PuVL 12/2014 vp – VNS 8/2014 vp. Eduskunnan puolustusvaliokunnan lausunto ulkoasiainvaliokunnalle 2.12.2014. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/PuVL+12/2014> (haettu 13.1.2023)
- PuVL 9/2018 vp – VNS 3/2018 vp. Eduskunnan puolustusvaliokunnan lausunto ulkoasiainvaliokunnalle 3.6.2018. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/PuVL+9/2018> (haettu 14.1.2023)
- PuVM 4/2017 vp – VNS 3/2017 vp. Eduskunnan puolustusvaliokunnan mietintö 15.6.2017. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PuVM_4+2017.aspx (haettu 1.3.2023)
- PuVM 4/2021 vp – VNS 8/2021 vp. Eduskunnan puolustusvaliokunnan mietintö 26.11.2021. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PuVM_4+2021.aspx (haettu 5.3.2023)
- Puolustusvoimien kotisivut (2023a), FINCENT, Tietoa meistä. <https://puolustusvoimat.fi/web/fincent/tietoa-meista> (haettu 4.3.2023)
- Puolustusvoimien kotisivut (2023b), Kaksikymmentä vuotta sotilaallista kriisinhallintaa Afganistanissa, 25.5.2021. <https://puolustusvoimat.fi/-/kaksikymmenta-vuotta-sotilaallista-kriisinhallintaa-afganistanissa> (haettu 2.2.2023)
- Puolustusvoimien kotisivut (2023c), FINCENT as a NATO military contribution to peace support training coordinator. <https://puolustusvoimat.fi/en/web/fincent/nato-crisis-management-training-coordinator> (haettu 4.3.2023)
- Pääsikunta kansainv-os asiak 193/14.17.11/D/I/20.10.1997

- Sisäministeriö (2008). *Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia*, Sisäinen turvallisuus, Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2008. https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2017/01/47343_siviilikriisinhallinnan_kansallinen_strategia.pdf (haettu 30.5.2023)
- Sisäministeriö (2009). *Hallitus hyväksyi siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian*, 28.7.2008. <https://intermin.fi/-/hallitus-hyvaksyi-siviilikriisinhallinnan-kansallisen-strategian>. (haettu 18.4.2023)
- Sisäministeriö (2019). *Kansallinen riskiarvio, Sisäinen turvallisuus*. Sisäministeriön julkaisuja 2019:5, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161332/5_2019_Kansallinen%20riskiarvio.pdf (haettu 15.3.2023)
- Ulkoasiainministeriö (2009a). *Suomen Afganistan-toimintaohjelma*. Ulkoasiainministeriö, 14.4.2009. <https://docplayer.fi/19396811-1-21-suomen-afganistan-toimintaohjelma.html> (haettu 22.1.2023)
- Ulkoasiainministeriö (2009b). *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia*. Ulkoasiainministeriö 13.11.2009. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 15/2009. https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2017/01/47342_Suomen_kokonaisvaltaisen_kriisinhallinnanstrategia.pdf (haettu 25.2.2023)
- UaVL 1/2008 vp – UTP 19/2007 vp. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausunto valtioneuvostolle 5.3.2008. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/UaVL+1/2008> (haettu 16.1.2023)
- UaVL 6/2017 vp – VNS 3/2017 vp. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausunto puolustusvaliokunnalle 24.5.2017. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/UaVL_6+2017.aspx (haettu 1.3.2023)
- UaVL 1/2018 vp – UTP 16/2011 vp. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausunto valtioneuvostolle 28.2.2018. Valtioneuvoston selvitys Suomen osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/UaVL_1+2018.aspx (haettu 1.6.2023)
- UaVL 1/2020 vp – UTP 21/2019 vp. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausunto valtioneuvostolle 12.3.2020. Valtioneuvoston selvitys Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/UaVL_1+2020.aspx (haettu 1.6.2023)
- UaVM 19/2001 vp. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö 10.1.2002. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/UaVM+19/2001> (haettu 2.2.2023)
- UaVM 11/2007 vp – VNS 2/2007 vp. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö 30.11.2007. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/UaVM+11/2007> (haettu 15.1.2023)
- UaVM 3/2009 vp – VNS 8/2008 vp. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö 24.2.2009. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/UaVM+3/2009> (haettu 15.1.2023)
- UaVM 5/2009 vp - VNS 1/2009 vp. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö 10.6.2009. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=uavm+5/2009> (haettu 10.3.2023)

- UaVM 3/2010 vp – VNS 1/2010 vp. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö 25.3.2010. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/UaVM+3/2010> (haettu 15.1.2023)
- UaVM 1/2012 vp – VNS 2/2011 vp. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö 21.3.2012. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/UaVM+1/2012> (haettu 13.1.2023)
- UaVM 1/2013 vp – VNS 6/2012 vp. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö 26.4.2013. <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=uavm+1/2013> (haettu 20.2.2023)
- UaVM 18/2014 vp – VNS 8/2014 vp. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö 5.12.2014. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/UaVM+18/2014> (haettu 13.1.2023)
- UaVM 7/2018 vp – VNS 3/2018 vp, Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö 13.6.2018. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/UaVM+7/2018> (haettu 14.1.2023)
- Ulkoministeriö (2018), muistio 14.11.2018, Ulkoasiainneuvosto 19.11.2018: *Suomen tavoitteet*, UM2018-01259.
- Ulkoministeriö (2022a). *Kolmoisneksus ja yhteistyö hauraiden valtioiden ja alueiden kanssa*.
- Ulkoministeriö (2022b). Suomi osana kansainvälisen yhteisön kriisinhallinta- ja kehitysyhteistyötoimintaa Afganistanissa 2001–2021. Ulkoministeriö, 22.12.2022. <https://um.fi/documents/35732/0/UH+AF+selvitys+FINAL+221222.pdf/3e6065a1-b072-cc9e-e369-f32a1b889450?t=1671717356679> (haettu 15.1.2023)
- Ulkoministeriö (2022c). UM:n verkkosivut: Kriisinhallinta. <https://um.fi/kriisinhallinta>
- Ulkoministeriö (2023). UM:n verkkosivut: Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö. <https://um.fi/kehityspolitiikka-ja-kehitysyhteistyö> (haettu 15.1.2023)
- UTP 19/2007 vp. Selvitys Suomen tuesta Afganistanin vakauttamiselle. Ulkoasiainministeriö, puolustusministeriö ja sisäasiainministeriö, 14.12.2007. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/UTP+19/2007> (haettu 16.1.2023)
- Valtioneuvosto (2001). VNS 2/2001 vp. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001. <https://www.defmin.fi/files/1147/selonteko2001.pdf> (haettu 1.1.2023)
- Valtioneuvosto (2002). VNS 5/2001 vp. Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (ISAF, International Security Force) Afganistanissa, 4.1.2002. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/VNS+5/2001> (haettu 11.1.2023)
- Valtioneuvosto (2003). *Valtioneuvoston ohjesääntö*, 3.4.2003. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030262> (haettu 24.4.2023)
- Valtioneuvosto (2004). VNS 6/2004 vp. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004, 24.9.2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004. https://www.defmin.fi/files/240/2493_2161_Selonteko_2004_1_.pdf (haettu 25.2.2023)

- Valtioneuvosto (2007). VNS 2/2007 vp. Suomen osallistuminen Afganistanin ISAF-operaatioon, Suomen osallistuminen EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR TCHAD/RCA) sekä sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2008. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle, 29.10.2007. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/VNS+2/2007> (haettu 5.2.2023)
- Valtioneuvosto (2009a). VNS 8/2008 vp. Suomen osallistuminen ISAF-operaation tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa vuonna 2009. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle, 4.2.2009. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/VNS+8/2008> (haettu 15.1.2023)
- Valtioneuvosto (2009b). VNS 1/2009 vp. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko, 5.2.2009. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_1+2009.pdf (haettu 25.2.2023)
- Valtioneuvosto (2010). VNS 1/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko Afganistanin tilanteesta ja Suomen osallistumisesta ISAF-operaatioon, 12.2.2010. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/VNS+1/2010> (haettu 15.1.2023)
- Valtioneuvosto (2011). VNS 2/2011 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, mukaan lukien osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan, 9.12.2011. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/VNS+2/2011> (haettu 13.1.2023)
- Valtioneuvosto (2012b). VNS 6/2012 vp. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012. Valtioneuvoston selonteko, 20.12.2012. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/VNS+6/2012> (haettu 1.3.2023)
- Valtioneuvosto (2012a). *Valtioneuvoston selvitys Suomen johtovaltioroolista UNIFIL:issä*, 8.3.2012. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/UTP_3+2013.aspx (haettu 30.4.2023)
- Valtioneuvosto (2014a). Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2014. <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=801> (haettu 1.2.2023)
- Valtioneuvosto (2014b). VNS 8/2014 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Afganistanin tilanteesta, Suomen kokonaistuesta Afganistanille ja Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon "Resolute Support". <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/VNS+8/2014> (haettu 13.1.2023)
- Valtioneuvosto (2016). VNS 6/2016 vp. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, 17.6.2016. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_6+2016.pdf (haettu 28.2.2023)
- Valtioneuvosto (2017a). *Kokonaisturvallisuuden sanasto*, 2. laitos, 2017. https://turvallisuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf (haettu 22.1.2023)

- Valtioneuvosto (2017b). Valtioneuvoston puolustusselonteko, 16.2.2017. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-370-5> (haettu 1.3.2023)
- Valtioneuvosto (2017c). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017*. <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia-2017/> (haettu 15.3.2023)
- Valtioneuvosto (2018). VNS 3/2018 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen tuesta Afganistanille ja Suomen osallistumisen lisäämisestä Resolute Support -kriisinhallintaoperaatiossa. <https://www.eduskunta.fi/pdf/VNS+3/201> (haettu 13.1.2023)
- Valtioneuvosto (2020). Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, 29.10.2020. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-876-2> (haettu 3.3.2023)
- Valtioneuvosto (2021a). Vaikuttavaa kriisinhallintaa. Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:13. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-848-2> (haettu 20.1.2023)
- Valtioneuvosto (2021b). Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, 20.5.2021. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163149/VN_2021_48.pdf?sequence=1&isAllowed=y (haettu 2.3.2023)
- Valtioneuvosto (2021c). Valtioneuvoston puolustusselonteko, 9.9.2021. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-820-8> (haettu 5.3.2023)
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013). *Tuloksellisuustarkastuskertomus. Sotilaallinen kriisinhallinta*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/2013. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/26093156/soti-laallinen-kriisinhallinta-9-2013.pdf> (haettu 15.2.2023)
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015). *Tarkastuskertomus 9/2013 Sotilaallinen kriisinhallinta. Jälkiseurantaraportti, 23.10.2015*. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/30122100/jalkiseurantaraportti-sotilaallinen-kriisinhallinta.pdf> (haettu 15.2.2023)
- Valtiovarainministeriö (2005). *Tulosohjauksen käsikirja*. Edita. Helsinki.
- Valtiovarainministeriön sivut: *Hallinnon ohjaus*. <https://vm.fi/hallinnon-ohjaus>. (haettu 1.5.2023)

Ulkomaisten viranomaisten ja järjestöjen asiakirjat ja julkaisut

- Boutros-Ghali, B. (1995). *An Agenda for Peace 1995*, Second Edition, United Nations, New York.
- Council of the EU (2009). EUPOL Afghanistan revised OPLAN 14570/09.
- Council of the EU (2009). EUPOL Afghanistan revised OPLAN 8443/09. Committee for Civilian Aspects of Crisis Management.
- Council of the EU (2010). Operation Plan (OPLAN) for the EU Police Mission in Afghanistan, EUPOL Afghanistan. 9639/10. Committee for Civilian Aspects of Crisis Management.
- Council of the EU (2016). EUPOL Afghanistan End of Mission Report. 15473/16. European External Action Service.

- Council of the EU (2019). *Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact*, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8962-2019-INIT/en/pdf> (haettu 7.2.2023)
- Council of the European Union (2019). *Joint Staff Working Document, Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8962-2019-INIT/en/pdf> (haettu 7.2.2023)
- Euroopan komissio (1997). *Evaluating EU Expenditure Programmes. A Guide*. 1. painos.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuimien (2015). *EU:n poliisioperaatiolla Afganistanissa on saavutettu vaihtelevia tuloksia*. Erityiskertomus nro 7.
- European Commission (2018a). *Independent Evaluation of the European Union's Cooperation with Afghanistan (2007-2016). Final Report – Volume 1*.
- European Peacebuilding Liaison Office: EU:n Civilian Society Dialogue Network (CSDN) <https://eplo.org/activities/ongoing-projects/civil-society-dialogue-network/> (haettu 1.6.2023)
- Försvarsdepartementet (2001). *Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen, Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering*. Regeringskansliet. Stockholm.
- Försvarsdepartementet (2016). *Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd* (Ds 2015:39). Regeringskansliet. Stockholm.
- IECEU (2017): D4.2 The Afghanistan review.
- Integration (2016). *Program Evaluation of EQUIP II. Afghanistan*. Final Evaluation report.
- Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2019). *In search of support: the integrated police training mission in Kunduz, Afghanistan*. Post-mission evaluation, summary.
- MC 411/1 Nato Military Policy on Civil-Military Co-operation.
- Nato (2010). *NATO Lisbon Summit Declaration*. (2010). 20 Nov 2010. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm (haettu 3.3.2023)
- Nato (2022). *The NATO Lessons Learned Handbook*, fourth edition. (2022). Joint Analysis & Lessons Learned Centre (JALLC). <https://www.jallc.nato.int/articles/4th-edition-nato-lessons-learned-handbook-available-now> (haettu 12.3.2023)
- Nato (2023). *ISAF's mission in Afghanistan (2001–2014)* https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm (haettu 1.4.2023)
- Nato (2023). *Resolute Support Mission in Afghanistan (2015–2021)* https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm (haettu 1.4.2023)
- Nato (2023). *ISAF Placemats Archive, RSM Placemats Archive* <https://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm> (haettu 1.4.2023)
- OECD/DAC (2019). *Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*. OECD/DAC Network on Development Evaluation, 10 Dec 2019. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm> (haettu 21.2.2023)
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction SIGAR (2021). *What we need to learn: lessons from twenty years of Afghanistan reconstruction*.

- UNDP (2022). *Systems Change: A Guidebook for Adopting Portfolio Approaches. A Methodological Guide for Understanding and Addressing Complex Development Challenges.*
- UNICEF Afghanistan (2017). *Evaluation of the wash in schools programme (2008-2014).* Evaluation report. UNICEF
- UK's House of Lords, European Union Committee (2011). *The EU's Afghan Police Mission.*
- United Nations, Security Council, asiak UNSCR 1386/2001 <http://unscr.com/files/2001/01386.pdf> (haettu 20.12.2001)

Käytetyt lyhenteet

ANDSF	Afghanistan National Defence and Security Forces
APRP	Afghanistan Peace and Reintegration Program, YK:n kehitysohjelma Afganistanissa
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
CHG	Civilian Headline Goal
Cimic	Civilian-Military Cooperation, siviili-sotilasyhteistyö
CIVCOM	Committee for Civilian aspects of Crisis Management, EU:n siviilikriisinhallintakomitea
CMX	Naton säännöllinen konsultaatio- ja päätöksentekoharjoitus
CoE	Centre of Excellence, Naton osaamiskeskus
COPS/PTK	Political and Security Committee, EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea
Coreper	Comité des représentants permanents, EU:n jäsenvaltioiden pysyvien edustajien kokous
CPAS	Comprehensive Planning and Performance Assessment System, YK:n suunnittelujärjestelmä
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
CSDN	Civilian Society Dialogue Network
CSDP	Common Security and Defence Policy (suom. YTPP)
DH	Department Head
EEAS	EU External Action Service (ks. EUH)
EOP	Enhanced Opportunities Partnership, Naton lisääntyvien yhteistyömahdollisuuksien kumppanuus
Etyj	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EU	Euroopan Unioni
EUE	Suomen EU-edustusto
EUH	EU:n ulkosuhdehallinto (ks. EEAS)
EULEX	Kosovo EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio Kosovossa
EUPOL Afghanistan	The European Union Police Mission in Afghanistan
FINCENT	Finnish International Centre (suom. PVKVK)
GPI	Global Peace Index
HaVM	Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HoM	Head of Mission (operaation johtaja)
ICM	Integrated Crisis Management

IECEU	Improving the Effectiveness of Capabilities in EU Conflict Prevention, EU:n tutkimushanke kriisinhallinnan tehokkuuden kehittämiseksi
IEP	Institute for Economics and Peace
IFOR	Implementation Force; Nato-johtoinen monikansallinen rauhanturvajoukko Bosnia ja Hertsegovinassa
ISAF	International Security Assistance Force; Naton johtama ja YK:n valtuuttama monikansallinen kriisinhallintaoperaatio Afganistanissa 2001–2014
KFOR	Kosovo Force; Naton johtama ja YK:n valtuuttama monikansallinen rauhanturvaoperaatio Kosovon tasavallassa
KO yl.	Kenttäohjesääntö, Yleinen osa (2008)
KRIHAVA	Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisen loppuraportti 2012
LOFTA	Law and Order Trust for Afghanistan, YK:n rahasto
MISFA	Microfinance Investment Support Facility for Afghanistan
MOT	Military Observation Team
MPK	Maanpuolustuskoulutusyhdistys ry.
MPKK	Maanpuolustuskorkeakoulu
MSI	Marie Stopes International
NATO	North Atlantic Treaty Organization, Pohjois-Atlantin liitto
NATO PSO DH	NATO Military Contribution to Peace Support Department Head
NB TSU	Nordic-Baltic Transition Support Unit
Nordefco	Nordic Defence Cooperation
NSE	National Support Element
NSP	National Solidarity Program
NTM-A	NATO Training Mission – Afghanistan
OCC E&F	Operational Capabilities Concept Evaluation and Feedback
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OECD/DAC	OECD Development Assistance Committee, OECD:n kehitysapukomitea
OEF	Operation Enduring Freedom, Yhdysvaltojen terrorisminvastainen operaatio 2001–2021
OMLT	Operational Mentoring and Liaison Team
OPLAN	Operational Plan, mission operatiivinen suunnitelma
OTKES	Onnettomuustutkintakeskus
PARP	Planning and Review Process (Nato)
PfP	Partnership for Peace
PLM	Puolustusministeriö
PRT	Provincial Reconstruction Team, ISAFin alainen jälleenrakennusryhmä

PSO	Peace Support Operation
PSTD	Post-traumatic stress disorder, traumaperäinen stressihäiriö
PTK	Pöytäkirja (eduskunta)
PuVL	Eduskunnan puolustusvaliokunnan lausunto
PuVM	Eduskunnan puolustusvaliokunnan mietintö
PVKVK	Puolustusvoimien kansainvälinen keskus (engl. FINCENT)
RED-analyysi	Relevance, Extent, Duration
RMVK	Raja- ja merivartiokoulu
SFOR	Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina; Naton johtama monikansallinen rauhanturvaoperaatio Bosnia-Hertsegovinassa Bosnian sodan jälkeen
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
SKH	Siviilikriisinhallinta
SKJA	Suomen kriisinhallintajoukko Afganistanissa
SM	Sisäministeriö
SOA	Suomen sotilaallisen kriisinhallinnan osasto Afganistanissa
TAA	Training, Advice and Assist, Naton kriisinhallintaoperaatioiden toimintamuodot
TC3	Tactical combat casualty care, taisteluensiapu
TP-UTVA	Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteiskokous
TTP	Tactics, techniques and procedures (Nato-termi)
UaVL	Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausunto
UaVM	Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö
UM	Ulkoministeriö
UNDP	United Nations Development Program
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNSCR	United Nations Security Council Resolution, YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma
USAID	United States Agency for International Development, Yhdysvaltojen kehitysyhteistyöviranomaisen
UTP	Ulko- ja turvallisuuspolitiikka
VNK	Valtioneuvoston kanslia
VNS	Valtioneuvoston selonteko
vp	Valtiopäivät
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-357-9
ISSN PDF 2342-6799