



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Puolustusministeriön Afganistan-selvitys



Puolustusministeriön Afganistan-selvitys

Puolustusministeriö
Helsinki 2022

Puolustusministeriö
Eteläinen Makasiinikatu 8
PL 31, 00131 HELSINKI
www.defmin.fi

CC BY-NC-ND 4.0
ISBN pdf: 978-951-663-115-1

Kuvat: Puolustusministeriö
Taitto: Taina Ståhl

Helsinki 2022

Sisältö

Puolustusministerin alkusanat	4
Tiivistelmä	5
Sammandrag	8
Summary	11
Johdanto	15
1 ISAF ja RSM osallistumisen vaiheet.....	16
1.1 Afganistanin operaatioon osallistumisen aloitus 2001–2003	17
1.2 Suomen osallistumisen aloitus ISAF-operaatiossa 2002	17
1.3 ISAF-operaation laajentuminen ja tehtävien muuttuminen 2004–2009	18
1.3.1 Provincial Reconstruction Team (PRT) -toiminta.....	18
1.3.2 Operational Mentoring and Liaison Team (OMLT).....	18
1.3.3 Vaalivahvennusosasto	19
1.4 ISAF:n operatiivinen toiminta muuttuu 2009–2014	19
1.5 Resolute Support Mission (RSM) 2014–2021.....	20
1.5.1 Taustaa	20
1.5.2 RS-operaatio supistaa toimintojaan 2015.....	21
1.6 Suomen osallistuminen operaatioon päättyy 2021.....	21
1.7 Kustannukset	22
2 Puolustushallinnon arvio osallistumisesta Afganistanin kriisinhallintaoperaatioihin	24
2.1 Puolustuspolitiikka – kansainvälinen yhteistyö	25
2.2 Vaikutukset kansalliselle puolustukselle.....	28
2.3 Toimiala-analyysi: palvelussuhde, materiaali ja logistiikka, päättökseen valmistelu (ml. lainsäädäntö)	30
2.3.1 Henkilöstö – palvelussuhde ja henkilöstötuki	30
2.3.2 Materiaali ja logistiikka	31
2.3.3 Viestintä.....	32
2.3.4 Päättökseen valmistelu (ml. oikeudelliset asiat)	33
2.4 Evakuointioperaatio	34
2.4.1 Tausta	34
2.4.2 Puolustusvoimien tuen valmistelu	35
2.4.3 Valtiojohdon päätöksenteko	36
2.4.4 Turvallisuustilanne toimialueella.....	37
2.4.5 Puolustusvoimien suojausjoukon toiminta Kabulissa	37
2.4.6 Evakuointiedellytysten heikentyminen ja tukitehtävien päättymisen.....	38
2.4.7 Alustavat havainnot evakuointien tukemisesta	39
Lopuksi	42

PUOLUSTUSMINISTERIN ALKUSANAT

Suomi osallistui sotilaallisen kriisinhallinnan ISAF- ja RS-operaatioihin lähes 20 vuoden ajan. Useille ihmisille nämä operaatiot ovat lähes synonyymi sotilaalliselle kriisinhallinnalle. Sotilaallisen kriisinhallinnan työ Afganistanin turvallisuuden eteen päättyi kesällä 2021 länsimaisten joukkojen vetäytymisen jälkeen.

Kaksi vuosikymmentä operaatiossa on pitkä aika suomalaisessa sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Halusin teettää virkamiestyönä puolustushallinnon sisäisen selvityksen operaation vaiheista, käytetyistä resursseista, tappioista ja saaduista hyödyistä. Tämän tehdyn selvityksen perusteella voin todeta puolustushallinnon tehneen kaikkensa operaatioiden eteen niillä resursseilla, jotka käyttöön annettiin. Varsinaisen operaation osallistumisen lisäksi halusin selvitykseen arvion puolustushallinnon tuesta evakuointioperaatiolle, johon jouduttiin sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioiden päätyttyä elokuussa 2021.

Haluan kiittää kaikkia operaatioihin osallistuneita sotilaita. Sotilaita, jotka palvelivat operaatioalueella ja sotilaita, jotka työskentelivät operaation kansallisissa johtoportaissa ja kansallisen tuen piirissä. Vaikka operaatio päättyi odotettua nopeammin hoiditte saamanne tehtävän kunnialla loppuun asti. Teidän ansiostanne Afganistanissa on kokonainen sukupolvi, jolla on ajatus vakaammasta Afganistanista. Tätä ajatusta heiltä ei voi enää kukaan eikä mikään valtaapitävä taho viedä.

Suomi maksoi operaatiosta kalliin hinnan. Kaksi suomalaista sotilasta kaatui ja 15 sotilasta haavoittui. Omaisten surua ja yksittäiselle sotilaille aiheutunutta läpi elämän mukana seuraavaa vammaa ei voi mitata millään mittarilla. Suomi kiittää teitä uhrauksestanne ja kunnioittaa kaatuneiden muistoa.

Osallistumalla Afganistanin operaatioihin Suomi on saavuttanut arvostetun ja luotettavan kumppanin maineen. Suomen kahdenvälinen ja monenvälinen puolustusyhteistyö on syventynyt ja Suomen asema Naton kumppanimaana on noussut korkealla tasolle. Osallistumisesta on lisäksi saatu hyötyä kansalliselle puolustukselle; toimintatapoja ja varusteita on kehitetty saatujen kokemusten mukaisesti. Operaatioiden jälkeen Suomella on noin 2500 erittäin vaativissa olosuhteissa palvelutta sotilasta aktiivipalveluksessa ja reservissä. Saatuja oppeja ja luotuja yhteyksiä jouduttiin soveltamaan käytännössä odotettua nopeammin tuettaessa evakuointeja Kabulin lentokentällä.

TIIVISTELMÄ

YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi joulukuussa 2001 päätöslauselman 1386/2001, joka sisälsi päätöksen International Security Assistant Force -operaation (ISAF) perustamisesta Afganistaniin Iso-Britannian johdolla. Monikansallisen ISAF-joukon tehtävä oli Afganistanin väliaikaisen hallituksen avustaminen turvallisuuden ylläpitämisessä sekä väliaikaishallinnon ja YK:n henkilökunnan työn turvaaminen Kabulissa ja sen lähialueilla.

Suomi asetti ISAF-operaatioon siviili-sotilas -yhteistoimintaosaston (CIMIC) vuonna 2002. Sen tehtävänä oli hätäensiavun käynnistäminen operaation alkuvaiheessa sekä operatiivisen toiminnan tukeminen CIMIC-yhteistoiminnalla paikallisen väestön ja hallintoviranomaisten kanssa.

ISAF-operaatio siirtyi Naton johdettavaksi elokuussa 2003. Lokakuuhun 2004 mennessä toiminta-alue oli laajentunut kattamaan Pohjois-Afganistanin yhdeksän maakuntaa. Tavoitteena oli laajentaa ISAF:n toiminta koko Afganistanin alueelle.

ISAF:n keskeiseksi toimintamuodoksi muodostuivat alueelliset jälleenrakennusryhmät (PRT), johon Suomi osallistui Pohjois-Afganistanissa. PRT/ISAF-vaiheessa päätehtäviä olivat liikkumisvapauden ylläpitäminen ja turvallisuustilanteen parantaminen sekä Afganistanin turvallisuusviranomaisten tukeminen turvallisuuden luomisessa erikseen määritetyillä alueilla.

Suomi teki helmikuussa 2008 päätöksen asettaa mentoreita Afganistaniin. Toukokuusta 2008 alkaen Suomi asetti kymmenen operatiivista mentoria Pohjois-Afganistaniin. Kesällä 2009 Suomi asetti 100 sotilaan tilapäisen lisäjoukon Pohjois-Afganistaniin turvaamaan Afganistanin presidentin ja maakuntaneuvostojen vaaleja. Vaalinvahvennuskoukko koostui CIMIC-ryhmistä, suojausjoukkueesta ja kansallisesta tukiosasta.

Vuonna 2009 ISAF:n tehtävät laajentuivat kapinallisten vastaiseen toimintaan. Kansainvälinen yhteisö alkoi aiempaa näkyvämmiin vaatia, että Afganistan ottaa vaiheittain vastuun oman yhteiskuntansa kehittämisestä ja turvallisuudesta.

Suomalaisen kriisinhallintajoukon kokoonpano muuttui elokuun 2010 ja maaliskuun 2011 aikana. Suomi lisäsi Afganistaniin erityisesti koulutustehtävissä toimivia OMLT-mentoreita sekä vastuualueelle jääkärijoukkueen. Jääkärijoukkue laajennettiin myöhemmin jääkärikomppaniaksi. Jääkärikomppanian lisäksi Suomella oli alueelle raivaamisen erikoisosasto ja kenttälääkintähuoltoryhmä. Jääkärikomppanian toiminta päättyi syksyllä 2012.

Syksystä 2012 kevääseen 2013 asti Wardakin maakunnassa toimi suomalaisia sotilaita Afganistanin erikoispoliisien kouluttajina ja mentoreina.

ISAF:n operatiivinen toiminta päättyi vuoden 2014 lopussa ja monikansalliset taistelujoukot poistuivat maasta. Vastuu maan turvallisuudesta siirtyi kokonaisuudessaan Afganistanin turvallisuusjoukoille.

ISAF operaatiota seurasi Resolute Support -operaatio (RS), joka jatkoi afgaanijoukkojen kouluttamista ja avustamista aiempaa suppeammalla mandaatilla. Kansainväliset joukot eivät enää osallistuneet taistelutilanteisiin.

Suomi osallistui RS-operaatioon osana kehysvaltio Saksan johtamaa TAAC-N:ia (Train Advice Assist Command North). Operaation päättehtävänä oli Afganistanin turvallisuusviranomaisten koulutus sekä tukeen ja neuvonantoon liittyvät kokonaisuudet, mutta aiempaa suppeammalla mandaatilla.

Huhtikuussa 2021 Naton jäsenvaltioiden puolustusministerit päättivät, että Resolute Support kriisinhallintaoperaatio päätetään kesään 2021 mennessä. Vetäytyminen käynnistyi 1.5.2021. Suomen osallistuminen RS-operaatioon päättyi, kun viimeiset suomalaiset sotilaat palasivat Suomeen Mazar-e-Sharifista kesäkuussa 2021.

ISAF- ja RS-operaatioissa Afganistanissa palveli vuosina 2002–2021 yhteensä 2 466 suomalaista sotilasta, joista naisia oli 52.

Osallistumisen aikana kaatui kaksi suomalaista sotilasta ja 15 sotilasta haavoittui. Osallistumisen aikaiset kuolemantapaukset, haavoittumiset ja sotilaiden ja heidän perheidensä kriisinhallintapalveluksen vuoksi kohtaamat inhimilliset kärsimykset eivät ole mitattavissa.

Sotilaallisen kriisinhallinnan toteutuneet kustannukset Afganistanin operaatioissa vuosina 2002–2020 olivat yhteensä 315 miljoonaa euroa.

Puolustushallinto on täyttänyt valtiojohdon asettamat osallistumistavoitteet sekä ISAF-että RS-operaatioissa. Osallistuminen on sille asetetuilla resursseilla tuottanut riittävän vaikuttavuuden tavoitteisiin verrattuna.

ISAF- ja RSM-operaatioiden vakauttava vaikutus turvallisuustilanteeseen mahdollisti osaltaan Afganistanin yhteiskunnan kokonaisvaltaista kehittämistä, ja muun muassa naisten työnteon ja vuosittain yli kahdeksan miljoonan lapsen, joista kolmasosa tyttöjä, koulunkäynnin. Afganistanin pidempiaikaisessa vakauttamisessa kansainvälinen yhteisö kuitenkin epäonnistui.

Suomen kriisinhallintaosallistuminen muodosti hyvin pienen osan Afganistanin kriisinhallintaosallistumisen kokonaisresursseista, ja näin ollen suomalaisten joukkojen vaikutusmahdollisuudet Afganistanin turvallisuustilanteeseen olivat vähäiset.

Puolustushallinnon näkökulmasta Suomen Afganistanin kriisinhallintaosallistumisen tavoitteista kolme nousee keskeisimpänä esiin: 1) Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiset intressit toimia osana länsimaiden muodostamaa koalitiota, ml. suhde Yhdysvaltoihin ja kumppanuusyhteistyö Naton kanssa, 2) Afganistanin vakauden tukeminen, 3) Puolustusvoimien osaamisen ja suorituskykyjen kehittäminen kansallisen puolustuksen tarpeet huomioon ottaen. Vaikka Afganistanin operaatiot kokonaisuudessaan eivät onnistuneet saavuttamaan tavoitteitaan Afganistanin vakauttamisesta, puolustushallinnon näkökulmasta voidaan kuitenkin katsoa Suomen osallistumisen Afganistanin kriisinhallintaoperaatioihin saavuttaneen sille asetetut kansalliset tavoitteet.

Nato-operaatioihin osallistuminen on vaikuttanut myönteisesti Suomen asemaan Naton kumppanimana.

Suomalaisjoukkojen yhteistoimintakyky Naton ja tärkeimpien kumppanimaiden kanssa parantui merkittävästi Afganistanin operaatioiden aikana. Yhteistyö Afganistanissa vaikutti myönteisesti puolustusyhteistyösuhteen kehittymiseen erityisesti Yhdysvaltojen, Saksan ja Ruotsin kanssa. Saavutettua yhteistoimintakykyä on tärkeää vaalia myös jatkossa, esimerkiksi vaativiin kansainvälisiin harjoituksiin osallistumalla.

Osallistuminen on parantanut merkittävästi Puolustusvoimien valmiutta, kykyä ja yhteensopivuutta monikansallisissa yhteisoperaatioissa. Osallistumisesta on saatu hyvä kansainvälinen vertailupohja joukkojen suorituskyvystä ja sen kehittämisestä.

Osallistuminen on kehittänyt Puolustusvoimien palkatun henkilöstön ja reserviläisten valmiuksia vaativiin tehtäviin monikansallisessa toimintaympäristössä. Tämä todennettiin viimeksi muun muassa Kabulin evakuointioperaation tukemistehtävässä syksyllä 2021 toteutetussa kansainvälisen avun antamistehtävässä.

Nykyiset rauhanturvaajien psykososiaalisen tuen ja hoidon järjestelyt on kehitetty pitkälti Afganistanin operaatio-osallistumisen kokemusten pohjalta. Kotiuttamiskoulutuksen toimeenpano käynnistettiin vuonna 2009 ja toiminta koettiin erittäin vaikuttavaksi ja tärkeäksi etenkin ISAF-operaatioon liittyen. Kahden vuorokauden mittaisissa kotiuttamiskoulutustilaisuuksissa kotiutuneilla rauhanturvaajilla on mahdollisuus ryhmä- ja yksilökeskusteluihin sekä kertoa ja tuoda esiin mahdollisia traumaattisia tapahtumia ja kokemuksia operaatiosta.

Kriisinhallintaoperaatiot ovat erinomainen toimintaympäristö harjoitella ja testata logistiikan toimintoja haastavissa olosuhteissa.

Kriisinhallintatoiminta Afganistanissa lähes 20 vuoden ajalta osoitti, että viestinnällä on erityisen tärkeä rooli erilaisissa operaatioissa. Yhteyksistä on huolehdittava sekä koti-maisiin tahoihin että kohdemaan paikallisiin yhteisöihin.

SAMMANDRAG

FN:s säkerhetsråd antog i december 2001 resolution 1386/2001, som innehöll ett beslut om att inrätta International Security Assistant Force (ISAF)-insatsen i Afghanistan under Storbritanniens ledning. Den multinationella ISAF-styrkans uppgift var att bistå Afghanistans temporära regering i upprätthållandet av säkerheten och att trygga den temporära administrationens och FN-personalens arbete i Kabul och dess närområden.

Finland tillsatte 2002 en civil-militär samverkansavdelning (CIMIC) inom ISAF-insatsen. Dess uppgift var att i det inledande skedet av insatsen inleda livräddande första hjälp samt att stödja den operativa verksamheten genom CIMIC-samverkan med den lokala befolkningen och förvaltningsmyndigheterna.

Ledningsansvaret för ISAF-insatsen överfördes till Nato i augusti 2003. Fram till oktober 2004 hade verksamhetsområdet utvidgats till att omfatta de nio provinserna i norra Afghanistan. Målet var att utvidga ISAF:s verksamhet till hela Afghanistan.

De regionala teamen för återuppbyggnad (Provincial Reconstruction Team), som Finland deltog i i norra Afghanistan, blev den centrala verksamhetsformen för ISAF. I PRT/ISAF-skedet var huvuduppgifterna att upprätthålla rörelsefriheten och förbättra säkerhetsläget samt att stödja de afghanska säkerhetsmyndigheterna i att upprätthålla säkerhet på särskilt angivna områden.

I februari 2008 fattade Finland beslut om att utse mentorer till Afghanistan. Från och med maj 2008 tillsatte Finland tio operativa mentorer i norra Afghanistan. Sommaren 2009 tillsatte Finland en tillfällig extra styrka på 100 soldater till norra Afghanistan för att trygga valen av president för Afghanistan och provinsråd. Gruppen för tryggnad av valen bestod av CIMIC-grupper, en skyddstrupp och en nationell stödgrupp.

År 2009 utvidgades ISAF:s uppgifter till att omfatta bekämpning av rebellerna. Det internationella samfundet började mera tydligt än tidigare kräva att Afghanistan stegvis ska ta ansvar för utvecklingen och säkerheten i sitt eget samhälle.

Den finländska krishanteringsstyrkans sammansättning ändrades i augusti 2010 och mars 2011. I Afghanistan utnämnde Finland operativa mentorer (Operational Mentoring and Liaison Teams, OMLT) med i synnerhet utbildningsuppgifter och en jägarpluton till ansvarsområdet. Jägarplutonen utvidgades senare till ett jägarkompani. Utöver jägarkompaniet hade Finland en specialavdelning för röjning och en fältmedicinsk vårdgrupp på området. Verksamheten i jägarkompaniet upphörde hösten 2012.

Från hösten 2012 till våren 2013 arbetade finländska soldater i provinsen Wardak som utbildare och mentorer för Afghanistans specialpolis.

ISAF:s operativa verksamhet upphörde vid utgången av 2014 och de multinationella stridsstyrkorna avlägsnade sig ur landet. Ansvaret för säkerheten i landet överfördes i sin helhet till de afghanska säkerhetsstyrkorna.

ISAF-insatsen följdes upp av insatsen Resolute Support (RS), som fortsatte att utbilda och assistera afghanska trupper med ett snävare mandat än tidigare. De internationella trupperna deltog inte längre i stridssituationer.

Finland deltog i Resolute Support-insatsen som en del av den av ramnationen Tyskland ledda gruppen Train Advise Assist Command – North (TAAC-N). Insatsens huvudsakliga uppgift var att utbilda de afghanska säkerhetsmyndigheterna samt helheter som gäller stöd och rådgivning, men med ett snävare mandat än tidigare.

I april 2021 beslutade Natos medlemsstaters försvarsministrar att krishanteringsinsatsen Resolute Support ska avslutas före sommaren 2021. Utträdet ur landet inleddes den 1 maj 2021. Finlands deltagande i RS-insatsen upphörde när de sista finländska soldaterna återvände till Finland från Mazar-e-Sharif i juni 2021.

I ISAF- och RS-insatserna i Afghanistan arbetade 2002–2021 sammanlagt 2 466 finländska soldater, varav 52 var kvinnor.

Under deltagandet stupade två finska soldater och 15 skadades. De dödsfall, de skador och det mänskliga lidande som soldaterna och deras familjer utsatts för på grund av deltagandet i krishanteringstjänst kan inte mätas.

De faktiska kostnaderna för den militära krishanteringen i Afghanistan 2002–2020 var sammanlagt 315 miljoner euro.

Försvarsförvaltningen har uppfyllt statsledningens mål för deltagandet både i ISAF-insatsen och i RS-insatsen. Deltagandet har med de resurser som ställts för det gett tillräcklig effekt i förhållande till målen.

ISAF- och RSM-insatsernas stabiliserande inverkan på säkerhetsläget möjliggjorde för sin del en övergripande utveckling av det afghanska samhället, och bland annat kvinnors arbete och årligen skolgång för över åtta miljoner barn, av vilka en tredjedel flickor. Det internationella samfundet misslyckades emellertid med att stabilisera Afghanistan på längre sikt.

Finlands deltagande i krishanteringen utgjorde en mycket liten del av de totala resurserna för krishanteringsdeltagande i Afghanistan, och de finländska styrkornas möjligheter att påverka säkerhetsläget i Afghanistan var därmed små.

Ur försvarsförvaltningens synvinkel framträder dessa tre av målen för Finlands krishanteringsdeltagande i Afghanistan som de viktigaste: 1) Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen att verka som en del av den koalition som bildas av västländerna, inklusive relationen till Förenta staterna och partnerskapssamarbetet med Nato, 2) stödjandet av stabiliteten i Afghanistan, 3) utvecklandet av försvarsmaktens kompetens och kapacitet med beaktande av det nationella försvarets behov. Trots att insatserna i Afghanistan i sin helhet inte lyckades nå målen om att stabilisera Afghanistan, kan man ur försvarsförvaltningens synvinkel ändå anse att Finlands deltagande i de afghanska krishanteringsinsatserna har uppnått de nationella mål som ställts för det.

Deltagandet i Nato-operationer har haft en positiv inverkan på Finlands ställning som partnerland till Nato.

De finländska truppernas samarbetsförmåga med Nato och de viktigaste partnerländerna förbättrades avsevärt under insatserna i Afghanistan. Samarbetet i Afghanistan bidrog positivt till utvecklingen av försvarssamarbetet i synnerhet med Förenta staterna, Tyskland och Sverige. Det är viktigt att värna om den uppnådda samarbetsförmågan även i fortsättningen, till exempel genom att delta i krävande internationella övningar.

Deltagandet har avsevärt förbättrat försvarsmaktens beredskap, förmåga och interoperabilitet i multinationella gemensamma insatser. Deltagandet har fått en god internationell jämförelsegrund för truppernas prestationsförmåga och utvecklandet av den.

Deltagandet har utvecklat försvarsmaktens avlönade personal och reservister till uppgifter som kräver färdigheter i en multinationell verksamhetsmiljö. Detta bekräftades senast bland annat i samband med stödjandet av evakueringsoperationen i Kabul hösten 2021.

De nuvarande arrangemangen för psykosocialt stöd och psykosocial vård för fredsbevarare har i hög grad utvecklats utifrån erfarenheterna från deltagandet i de afghanska operationerna. Genomförandet av hemförlovningsutbildningar inleddes 2009 och verksamheten upplevdes vara mycket verkningsfull och viktig i synnerhet när det gäller ISAF-insatsen. Fredsbevarare som hemförlovats hade under de två dygn långa hemförlovningsutbildningarna möjlighet till gruppsamtal och individuella samtal samt möjlighet att berätta om och framföra eventuella traumatiska händelser och erfarenheter av insatsen.

Krishanteringsinsatser är en utmärkt verksamhetsmiljö för att öva och testa logistikfunktioner under utmanande förhållanden.

Krishanteringsverksamheten i Afghanistan under nästan 20 års tid visade att kommunikation spelar en särskilt viktig roll i olika insatser. Man måste sörja för kontakterna med både inhemska aktörer och lokalsamhällena i mållandet.

SUMMARY

In December 2001, the UN Security Council adopted Resolution 1386/2001 containing a decision on the establishment of the International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan under the leadership of the United Kingdom. The mandate of the multinational ISAF was to assist the Afghanistan Provisional Government in maintaining security and to provide security for the work of the Afghan Transitional Authority and UN staff in and around Kabul.

In 2002, Finland began to provide Civic-Military Co-operation (CIMIC) capability for ISAF. CIMIC's mandate was to initiate emergency response in the early stages of the operation, and to support operational activities together with the local population and administrative authorities.

ISAF moved under the auspices of NATO in August 2003. By October 2004, its scope of operations had extended to cover the nine provinces of North Afghanistan. The aim was to extend ISAF's operations to the entire territory of Afghanistan.

ISAF's core activity consisted of the Provincial Reconstruction Teams (PRTs), in which Finland participated in North Afghanistan. During the PRT/ISAF phase, the main tasks were maintaining freedom of movement, improving the security situation and assisting Afghan security authorities in providing security in a separately designated area.

Finland made a decision in February 2008 to deploy mentors in Afghanistan. From May 2008, Finland placed ten operational mentors in North Afghanistan. In the summer of 2009, Finland deployed a temporary additional force of 100 troops in North Afghanistan to provide security for the presidential and provincial council elections. The election reinforcement consisted of CIMIC teams, a protection team and a national support section.

In 2009, ISAF's mandate expanded to counterinsurgency. The international community began to demand more visibly that Afghanistan gradually take responsibility for the development and security of its society.

The composition of the Finnish crisis management team changed during August 2010 and March 2011. Finland brought OMLT mentors to Afghanistan specifically for training tasks and an infantry platoon for the territory for which it was responsible. The infantry platoon was later expanded to a company. In addition to the infantry company, Finland had a special branch for clearing and a field medical service team. The infantry company ended their operations in the autumn of 2012.

From autumn 2012 until spring 2013, Finnish troops served in the Wardak Province as trainers and mentors for Afghan special police officers.

ISAF operational activities ended at the end of 2014 and the multinational combat force exited the country. Responsibility for security in Afghanistan was fully transferred to Afghan security forces.

ISAF was followed by Resolute Support Mission (RSM), which continued to train and assist Afghan forces with a narrower mandate than before. International forces were no longer involved in combat situations.

Finland participated in RSM as part of the German-led TAAC-N (Train Advise Assist Command North). RSM's main task involved training Afghan security authorities as well as systems related to support and provision of advice, but with a narrower mandate than before.

In April 2021, the defence ministers of NATO member states decided that the Resolute Support Mission for crisis management would be terminated by the summer of 2021. The withdrawal began on 1 May 2021. Finland's involvement in the RSM ended when the last Finnish troops returned to Finland from Mazar-e-Sharif in June 2021.

A total of 2,466 Finnish troops, including 52 women, served in ISAF and RSM operations in Afghanistan from 2002 to 2021.

During their participation, two Finnish soldiers fell and 15 soldiers were wounded. The deaths, injuries, and human suffering of the soldiers and their families, as caused by participation in crisis management service, cannot be measured.

The realised cost of military crisis management during operations in Afghanistan from 2002 to 2020 amounted to EUR 315 million.

Finland's defence administration met the Government's participation objectives for both the ISAF and RSM operations. Participation has, with the resources allocated to it, been sufficiently effective in relation to the objectives pursued.

The stabilising impact of the ISAF and RSM operations on the security situation contributed to the comprehensive development of Afghan society, including the employment of women and the schooling of more than eight million children, a third of them girls, each year. However, the international community has failed in its efforts to provide longer-term stability for Afghanistan.

Finland's involvement in crisis management accounted for a very small part of the overall resources for crisis management in Afghanistan. Consequently, the influence of Finnish forces on the security situation in Afghanistan remained limited.

For the defence administration, three of the objectives of Finland's involvement in crisis management in Afghanistan are most important: 1) Finland's foreign, security and defence policy interests to act as part of a Western coalition, including Finland's relationship with the United States and partnership with NATO; 2) Assistance to provide stability in Afghanistan; 3) Development of the competence and capabilities of the Finnish Defence Forces with consideration for national defence needs. Although Afghan operations as a whole failed to achieve their objectives for stabilising Afghanistan, for the defence administration, Finland's participation in the crisis management operations in Afghanistan achieved its national objectives.

Participation in NATO operations has had a positive impact on Finland's status as a NATO partner.

The co-operation capability of the Finnish forces with NATO and the main partners improved significantly during operations in Afghanistan. Co-operation in Afghanistan contributed positively to the development of the defence co-operation relationship, particularly with the United States, Germany and Sweden. It is also important to maintain the achieved co-operation capability, for example through participation in demanding international exercises.

Participation has significantly improved the readiness, capability and compatibility of the Finnish Defence Forces in multinational joint operations. Participation has provided a good international benchmark for troop performance and its development.

Participation has developed the capacity of the Finnish Defence Forces' employees and reservists to perform demanding tasks in a multinational environment. This was most recently proven during the mission to provide international assistance in support of the Kabul evacuation carried out in autumn 2021.

Current arrangements for psychosocial support and treatment of peacekeepers have been developed largely on the basis of experiences from mission participation in Afghanistan. Implementation of demobilisation training was launched in 2009. This was perceived to be highly effective and important, especially in relation to ISAF. During a two-day demobilisation training session, demobilised peacekeepers can participate in group and one-to-one discussions, and describe and highlight potential traumatic events and experiences that may have taken place during the operation.

Crisis management operations provide an excellent environment for practising and testing logistics operations in challenging conditions.

Crisis management in Afghanistan over nearly 20 years demonstrated that communications play a vital role in various operations. Contacts must be ensured both with domestic parties in Finland and local communities in the destination country.



JOHDANTO

Suomi osallistui Afganistanin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin niiden perustamisesta alkaen lähes kahdenkymmenen vuoden ajan. Suomalaisotilaat toimivat osana International Security Assistance Force (ISAF) ja Resolute Support Mission (RSM) -operaatioita vuosina 2002–2021. Lisäksi Puolustusvoimien joukkoa käytettiin tukemaan elokuussa 2021 toteutettua evakuointioperaatiota Kabulissa.

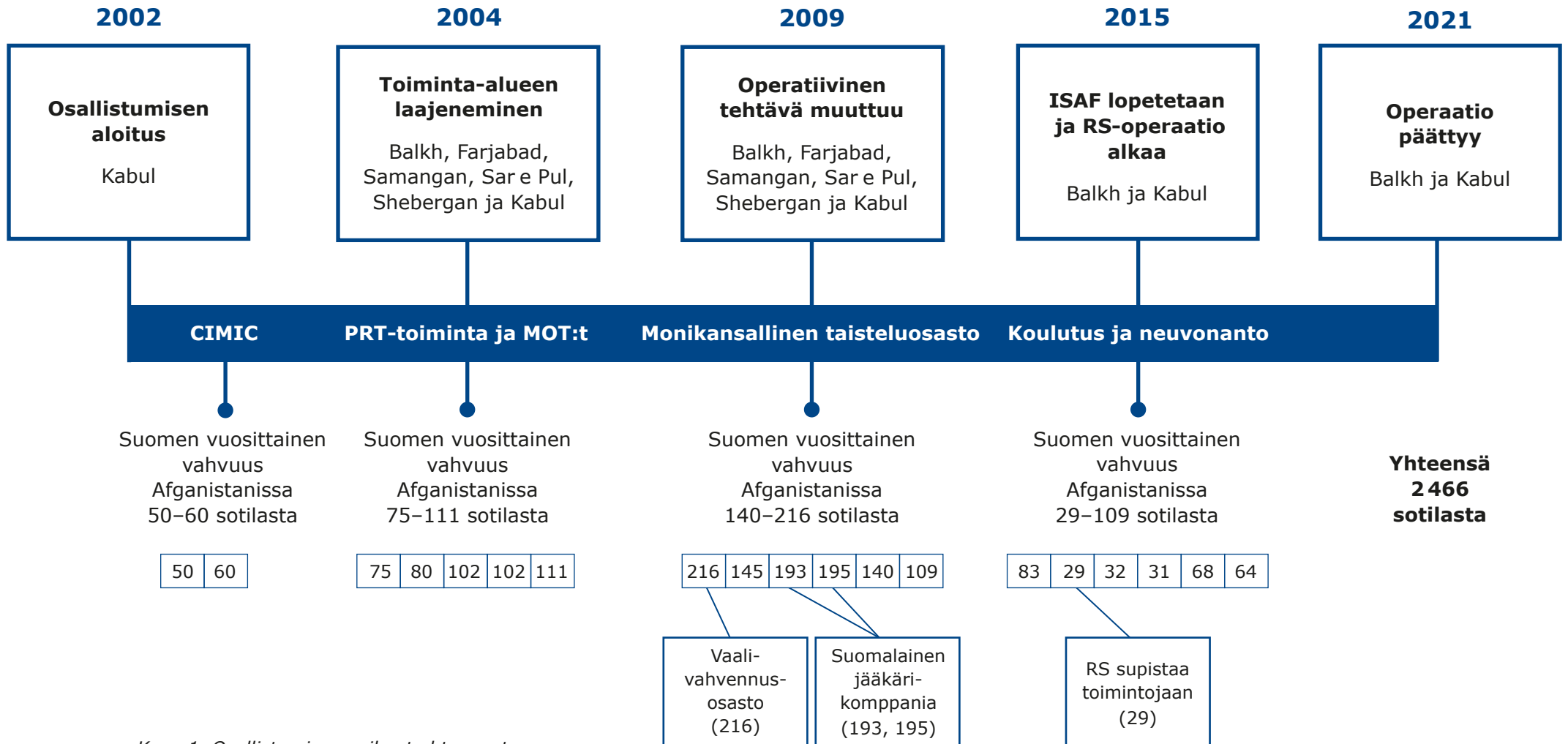
Osallistuminen sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin oli tärkeä osa Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa sekä kokonaisvaltaista tukea Afganistanille.

Tässä puolustusministeriön selvityksessä käydään läpi Suomen Afganistanin kriisinhallintaosallistumisen vaiheet, arvioidaan osallistumisen vaikutuksia toimialakohtaisesti ml. Suomen puolustuspolitiikan ja kansallisen puolustuksen näkökulmasta. Evakuointioperaation tukea käsitellään erillisessä osiossa selvityksen lopussa.

Selvitys on toteutettu nopealla aikataululla puolustushallinnon sisäisiin huomioihin perustuen. On selvää, että lähes kahdenkymmenen vuoden kriisinhallintaosallistumisen laajamittaisempi arviointi edellyttäisi mittavamman selvityksen laatimista.

Puolustusministeriön selvitys on osa valtionhallinnon arviotyötä Afganistanin osallistumisen vaikutuksista. Ulkoministeriön koordinoima valtioneuvoston Afganistanin kriisinhallintaoperaatiota koskeva kokonaisarvio eduskunnalle valmistuu loppuvuodesta 2022.

1 ISAF ja RSM osallistumisen vaiheet



Kuva 1. Osallistumisen vaiheet yhteenvetona

1.1 Afganistanin operaatioon osallistumisen aloitus 2001–2003

Afganistan luisui 1990-luvulla Taliban-hallinnon myötä kansainvälisen terrorismin koulutus- ja tukialueeksi. Yhdysvallat liittolaisineen käynnisti Talibanien vastaiset sotatoimet lokakuussa 2001 Yhdysvaltoihin kohdistuneiden terrori-iskujen seurauksena.

Kansainvälinen yhteisö käynnisti toimenpiteet Afganistanin vakauttamiseksi pian sota-toimien käynnistymisen jälkeen. YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi joulukuussa 2001 päätöslauselman 1386/2001, joka sisälsi päätöksen International Security Assistance Force -operaation (ISAF) perustamisesta Iso-Britannian johdolla.

Monikansallisen ISAF-joukon tehtävä oli Afganistanin väliaikaisen hallituksen avustaminen turvallisuuden ylläpitämisessä sekä väliaikaishallinnon ja YK:n henkilökunnan työn turvaaminen Kabulissa ja sen lähialueilla.

1.2 Suomen osallistumisen aloitus ISAF-operaatiossa 2002

Suomi asetti ISAF-operaatioon siviili-sotilas -yhteistoimintaosaston (CIMIC) yhteysupseereineen alkuvuodesta 2002. Sen vahvuus oli aluksi noin 50 sotilasta. Osaston tehtävänä oli humanitäärisen avun -tyyppisen hätäensiavun käynnistäminen operaation alkuvaiheessa ja operatiivisen toiminnan tukeminen CIMIC-yhteistoiminnalla paikallisen väestön ja hallintoviranomaisten kanssa.

Suomen osasto Afganistanissa (SOAF) koostui ammattisotilaista ja reserviläisistä, joilla oli erityisosaamista muun muassa rakentamiseen, lakiasioihin, terveydenhuoltoon, ja opetustoimeen liittyen. Toiminta lähti hyvin käyntiin ja kesäkuussa 2002 suomalaisjoukon kokonaisvahvuus nostettiin 60:een.

ISAF-operaatio siirtyi Naton johtoon elokuussa 2003. Lokakuuhun 2004 mennessä toiminta-alue oli laajentunut kattamaan Pohjois-Afganistanin yhdeksän maakuntaa. Tavoitteena oli laajentaa ISAF:n toiminta koko Afganistanin alueelle ja se toteutettiin vaiheittain lokakuuhun 2006 mennessä.

1.3 ISAF-operaation laajentuminen ja tehtävien muuttuminen 2004–2009

1.3.1 Provincial Reconstruction Team (PRT) -toiminta

Laajentumisen myötä alueelliset jälleenrakennusryhmät (Provincial Reconstruction Team, PRT) muodostuivat ISAF:n keskeiseksi toimintamuodoksi. PRT:n kentällä toimivia itsenäisiä joukkoja olivat alkuvaiheessa sotilastarkkailijaryhmät, Military Observation Team:t (MOT).

PRT/ISAF-vaiheessa päätehtäviä olivat liikkumisvapauden ylläpitäminen ja turvallisuustilanteen parantaminen sekä Afganistanin turvallisuusviranomaisten (Afghanistan National Defence and Security Forces, ANDSF¹) tukeminen turvallisuuden luomisessa erikseen määritetyillä alueella. PRT:t toteuttivat hankkeita (usein rakennushankkeita), joiden tavoitteena oli vahvistaa paikallisväestön luottamusta keskushallintoon ja ISAF-joukkoihin. PRT/ISAF-operaatiossa Suomen vahvuus vaihteli välillä 111–195 sotilasta.

Kesällä 2004 suomalaisjoukkojen vahvuutta Afganistanissa nostettiin 80 rauhanturvaajaan. Osa joukoista siirrettiin Pohjois-Afganistanin brittiläis-pohjoismaiseen jälleenrakennusryhmään, joka toimi Maymanassa, Faryabin maakunnassa. Lisäksi toimintansa aloitti kuuden hengen palontorjuntaan erikoistunut pelastusosasto Kabulin kansainvälisen lentokentän pohjoismaisessa ryhmässä. Kyseessä oli jatkuvan korkean valmiuden lentokenttäpalokunta.

Suomen osaston Afganistanissa nimi muutettiin Suomalaiseksi rauhanturvajoukoksi Afganistanissa (SRJA) toiminnan hajautuessa maantieteellisesti. Nimi muutettiin vuonna 2006 vielä kertaalleen Suomalaiseksi kriisinhallintajoukoksi Afganistanissa (SKJA).

1.3.2 Operational Mentoring and liaison Team (OMLT)

Helmikuussa 2008 tehtiin päätös asettaa Afganistaniin mentoreita. Suomi asetti 10 operatiivista mentoria (Operational Mentoring and Liaison Teams, OMLT) tukemaan Afganistanin asevoimien kehittämistä toukokuusta 2008 alkaen.

Suomalaiset mentorit neuvoivat armeijakunnan esikuntapäällikköä sekä eri osastoja (G1, G2, G3 sekä aselajikouluja, kuten kenttätykistö-, pioneeri- ja huoltokoulu). OMLT-kouluttajien myötä Suomen osaston kokonaisvahvuus nousi 110 sotilaaseen. Lisäksi ISAF-operaatioon osallistuvien maiden OMLT-henkilöstölle annettiin tykistö-koulutusta Suomessa.

¹ The Afghan National Security Forces (ANSF), käytetään myös muotoa the Afghan National Defense and Security Forces (ANDSF)

1.3.3 Vaalivahvennusosasto

Suomi asetti kesällä 2009 tilapäisen lisäjoukon Pohjois-Afganistaniin turvaamaan Afganistanin presidentin ja maakuntaneuvostojen vaaleja. Sadan sotilaan vahvuinen vaalinvahvennusjoukko koostui CIMIC-ryhmistä, suojausjoukkueesta ja kansallisesta tukiosasta. Osa joukosta oli muodostettu Utin jääkäriyrykmentin henkilöstöstä.

Porin prikaati perusti Afganistanin vaalien suojaamiseen varusmiespalveluksesta rekrytoitun suojausjoukkueen (FPP, Force Protection Platoon), joka toimi osana ruotsalaista kiväärikomppaniaa. Joukkue keskitettiin alueelle 10.7.2009 ja kotiutettiin 4.11.2009. Suoraan varusmiespalveluksesta vaatimaan kriisinhallintatehtävään lähetetty joukko suoritti tehtävänsä monessa suhteessa yli odotusten.

Vaaleja edeltävän kesän aikana Afganistanin turvallisuustilanne heikkeni huomommaksi kuin koskaan aiemmin ISAF-operaation aikana ja myös suomalaiset joutuivat useita kertoja kapinallisten iskujen kohteeksi kesän aikana. Vaalivahvistusjoukko palasi kotimaahan loppusyksystä 2009.

1.4 ISAF:n operatiivinen toiminta muuttuu 2009–2014

ISAF:n tehtävät laajentuivat kapinallisten vastaiseen toimintaan vuonna 2009. Kapinallisten vastarinta kasvoi etenkin Pohjois-Afganistanissa. Kansainvälinen yhteisö alkoi aiempaa näkyvämmiin vaatia, että Afganistan ottaa vaiheittain vastuun oman yhteiskuntansa kehittämistä ja turvallisuudesta. Turvallisuusvastuun siirto monikansallisilta joukoilta Afganistanin omille turvallisuusjoukoille alkoi vuonna 2011. ISAF-joukkojen läsnäoloa vahvistettiin väliaikaisesti vastuunsiirron mahdollistamiseksi. Pienistä sotilastarkkailuryhmistä (Mobile Observation Team, MOT) luovuttiin ja tilalle tuotiin suurempia yksiköitä, jotka toimivat yhteistyössä Afganistanin armeijan ja Afganistanin poliisin kanssa.

Suomalaisen kriisinhallintajoukon kokoonpano muuttui elokuun 2010 ja maaliskuun 2011 aikana. Kriisinhallintajoukon kokonaisvahvuus nousi 145 henkilöstä asteittain, syksyllä 182 henkilöön ja maaliskuussa 195 henkilöön. Suomi lisäsi Afganistaniin erityisesti koulutustehtävissä toimivia OMLT-mentoreita sekä jääkärijoukkueen. Mentoreiden päätehtävänä oli tukea muun muassa Afganistanin kansallisen armeijan huolto-, pioneeri- ja jalkaväkiaselajien koulutusta ja kehittämistä Pohjois-Afganistanin alueella. Pohjois-Afganistaniin asetettu jääkärijoukkue keskittyi vartiointi-, partiointi- ja saatto-tehtäviin. Lisäksi se teki yhteispartioita Afganistanin turvallisuusviranomaisten kanssa ja suojaasi suomalaisten vastuualueella tehtävien operaatioiden komentopaikkoja ja

kuljetuksia. Vuonna 2011 jääkärijoukkue laajennettiin jääkärikomppaniaksi. Jääkärikomppanian lisäksi Suomella oli alueella raivaamisen erikoisosasto ja kenttälääkintähuoltoryhmä. Jääkärikomppanian toiminta päättyi syksyllä 2012. Toiminta jatkui jääkärijoukkueella.

Syksystä 2012 kevääseen 2013 asti Wardakin maakunnassa toimi suomalaisia sotilaita Afganistanin erikoispoliisien kouluttajina ja mentoreina. Poliisien koulutuskeskuksessa he opettivat afganistanilaisille muun muassa ampuma-asetaitoja, toimimista rakennetulla alueella, pienryhmätaktiikkaa sekä oikeaoppista viranomaistoimintaa etenkin kiinniottotilanteissa ja rikospaikalla.

Kesästä 2013 lukien ISAF toimi ainoastaan Afganistanin viranomaisia tukevassa roolissa. Vuodesta 2007 alkaen Mazar-e-Sharifissa toiminut jälleenrakennusryhmä muuttui vuonna 2012 niin sanotuksi transition-tukiryhmäksi (NB TSU, Nordic-Baltic Transition Support Unit). Suomalaiset palvelivat transition-tukiryhmässä toukokuuhun 2014 saakka, jolloin sen toiminta päättyi. ISAF-operaatio päättyi vuoden 2014 lopussa.

Suomalainen ISAF-joukko siirtyi Resolute Support -operaation mukaiseen kokoonpanoon lokakuussa 2014 kokonaisvahvuudella 80.

1.5 Resolute Support Mission (RSM) 2014–2021

1.5.1 Taustaa

ISAF:n päättymisen myötä monikansalliset taistelujoukot poistuivat maasta ja vastuu maan turvallisuudesta siirtyi kokonaisuudessaan Afganistanin turvallisuusjoukoille. ISAF-operaation seuraajaoperaatio Resolute Support (RS) jatkoi aiempaa operaatiota suppeammalla mandaatilla afgaanijoukkojen kouluttamista ja avustamista. Kansainväliset joukot eivät enää osallistuneet taistelutilanteisiin.

Nato-johtoinen Resolute Support aloitti toimintansa vuoden 2015 alussa. RS-operaation tehtävänä oli kouluttaa, tukea ja neuvoa Afganistanin turvallisuusjoukkoja (ANSF) strategisella tasolla, tukea maan turvallisuusrakenteita sekä huolehtia RS-joukkojen oma-suojasta. Tavoitteena oli tukea Afganistanin omien turvallisuusviranomaisten toimintaa vakaan turvallisuustilanteen ylläpitämisessä, hyvän hallinnon luomisessa sekä ihmisoikeuksien kunnioittamisen edistämässä.

Suomi osallistui RS-missioon osana kehysvaltio Saksan johtamaa TAAC-N:ia (Train Advice Assist Command North).

1.5.2 RS-operaatio supistaa toimintojaan 2015

Suomalaissotilaiden kokonaisvahvuus oli 80 sotilasta RS-operaation alussa. Operaation supistumisen myötä vahvuutta laskettiin 30–40 sotilaaseen vuoden 2015 lopussa. Suomalainen kriisinhallintajoukko Afganistanissa muuttui Suomen osastoksi Afganistanissa (SOA).

Alkuperäisen suunnitelman mukaan RS-operaation piti päättyä vuoden 2016 lopussa. Samalla kun kansainvälinen sotilaallinen läsnäolo väheni, suuri määrä afgaaneja lähti maasta heikentyneen turvallisuustilanteen takia ja päätyi turvapaikanhakijoiksi EU-maihin. Kansainvälinen yhteisö vaati Afganistanin hallitukselta tiukempaa otetta poliittisen sekä turvallisuus- ja taloustilanteen vakauttamiseksi, mutta sitoutui samalla tukemaan maan turvallisuussektoria vuoteen 2020 asti.

RS-operaation aikana suomalaisjoukkoja on toiminut turvallisuusviranomaisten neuvonantajina, kouluttajina, kansallisessa tukijoukossa sekä esikuntatehtävissä RS-operaation pohjoisella komentoalueella Mazar-e-Sharifissa ja Kabulissa. Vuosina 2017–2018 neuvonantotoiminta sisälsi myös Kabulissa toimivan neuvonantajien omasuojahenkilöstön (Guardian Angels).

Vuoden 2019 alusta alkaen SOA:n kokonaisvahvuus nousi vielä kertaalleen 60:een, kun Suomi vahvisti operaation henkilöstöä suojausosastolla, neuvonantajilla, kouluttajilla ja esikuntahenkilöstöllä. Suomen osallistuminen keskitettiin Saksan johtamalle pohjoiselle komentoalueelle Mazar-e-Sharifiin. Vuoden 2020 lopussa SOA:sta kotiutettiin suojausjoukkue ja vahvuus oli osallistumisen loppuvaiheessa noin 20 sotilasta.

1.6 Suomen osallistuminen operaatioon päättyy 2021

Naton jäsenvaltioiden puolustusministerit päättivät huhtikuussa 2021, että Resolute Support -kriisinhallintaoperaatio päätetään kesään 2021 mennessä. Vetäytyminen käynnistyi 1.5.2021. Suomen osalta RS-operaatio päättyi, kun viimeiset suomalaiset sotilaat palasivat Suomeen Mazar-e-Sharifista kesäkuussa 2021.

1.7 Kustannukset

Sotilaallisen kriisinhallinnan toteutuneet kustannukset Afganistanin operaatioissa vuosina 2002–2020 olivat yhteensä 315 miljoonaa euroa. Vertailuna todetaan, että Yhdysvaltojen raportoidaan käyttäneen samaan aikaan sotaan Afganistanissa 815 miljardia USD.² Kokonaisuudessa sotilasoperaatioihin arvioidaan käytetyn 995 miljardia USD.

Taulukko: Määrärahan toteutunut käyttö ISAF- ja RS-osallistumisessa 2002–2020, euroa

Kausi	PLM	UM	yhteensä
2002	4 562 000	2 803 000	7 365 000
2003	2 791 000	3 172 000	5 963 000
2004	3 861 000	4 776 000	8 637 000
2005	5 027 506	6 217 509	11 245 015
2006	5 890 099	7 237 106	13 127 205
2007	7 156 872	8 011 728	15 168 599
2008	9 259 352	8 917 334	18 176 686
2009	12 419 342	14 230 461	26 649 802
2010	11 977 243	16 549 815	28 527 058
2011	18 491 598	20 679 554	39 171 152
2012	10 523 577	19 438 659	29 962 236
2013	8 277 515	16 406 123	24 683 638
2014	7 259 403	11 799 147	19 058 550
2015	7 364 954	8 371 934	15 736 889
2016	4 103 337	4 120 943	8 224 280
2017	5 854 902	4 222 863	10 077 766
2018	4 638 894	4 353 645	8 992 539
2019	5 517 582	6 382 319	11 899 901
2020	5 589 679	6 984 809	12 574 489
Yhteensä			315 240 803

² SIGAR Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, JUL 30 2021.



2 Puolustushallinnon arvio osallistumisesta Afganistanin kriisinhallintaoperaatioihin

Kuten edellä on todettu, operaatio ja sen mandaatti laajenivat merkittävästi sekä maantieteellisesti että tehtävien ja tavoitteiden osalta vuosien varrella. Vaikeista olosuhteista johtuen sotilasoperaatiolle annettiin muun muassa sellaisia tehtäviä, jotka normaalisti kuuluisivat siviilitoimijoille.

ISAF- ja RSM-operaatioiden vakauttava vaikutus turvallisuustilanteeseen mahdollisti osaltaan Afganistanin yhteiskunnan kokonaisvaltaista kehittämistä, ja muun muassa naisten työnteon ja vuosittain yli kahdeksan miljoonan lapsen, joista kolmasosa tyttöjä, koulunkäynnin. Osana ISAF- ja RSM-operaatioita suomalaiset sotilaat kehittivät Afganistanin turvallisuusviranomaisten osaamista ja kykyä kaikilla organisaation tasoilla lähes 20 vuoden ajan. Esimerkiksi ISAF-operaatio koulutti 350 000 sotilaan ja poliisin vahvuiset joukot. Tieverkkoa elvytettiin 30 000 km matkalta operaatioiden tuella. RS-operaation aikana kehitettiin etenkin Afganistanin armeijan kykyä operaatioiden suunnitteluun ja valmisteluun sekä Afganistanin keskushallinnon toimintaa osana rauhanprosessia ja yhteiskunnan jälleenrakentamista. Toisaalta ISAF- ja RS-operaatiot aiheuttivat vahingossa tai välillisesti myös siviilien kuolemantapauksia ja haavoittumisia sekä vahinkoa siviilien omaisuudelle.

Afganistanin pidempiaikainen vakauttaminen ja Talibanin kukistaminen kuitenkin epäonnistui. Epäonnistumisen syinä on pidetty muun muassa Afganistanin hallinnon korrupoituneisuutta, afgaanijoukkojen heikkoa maanpuolustustahtoa, operaatioiden tehtävien liiallista laajenemista, paikallisen kulttuurin ja klaaniyhteiskunnan ymmärryksen puutetta sekä sotilaskoulutuksen keskittymistä liiaksi määrällisiin tavoitteisiin. Edellä mainittujen seikkojen syvällisempi käsittely ei kuulu tämän selvityksen piiriin.

Myös Suomen tavoitteet kriisinhallintaosallistumiselle sekä laajemmin Afganistanin tukemiselle kehittyivät vuosien varrella. Puolustushallinnon näkökulmasta Suomen Afganistan-kriisinhallintaosallistumisen tavoitteista kolme nousee keskeisimpänä esiin:

1) Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiset intressit toimia osana länsimaiden muodostamaa koalitiota, ml. suhde Yhdysvaltoihin ja kumppanuusyhteistyö Naton kanssa, 2) Afganistanin vakauden tukeminen, 3) Puolustusvoimien osaamisen ja suorituskykyjen kehittäminen kansallisen puolustuksen tarpeet huomioon ottaen. Vaikka Afganistanin operaatiot kokonaisuudessaan eivät onnistuneet saavuttamaan tavoitteitaan Afganistanin vakauttamisesta, puolustushallinnon näkökulmasta voidaan kuitenkin

katsoa Suomen osallistumisen Afganistanin kriisinhallintaoperaatioihin saavuttaneen sille asetetut kansalliset tavoitteet.

Suomi toimi Afganistanissa osana kansainvälistä koalitiota. Koalition strategiset tavoitteet määriteltiin täten kansainvälisellä tasolla ja operaatioiden taktiset tavoitteet niiden komentoketjuissa. Suomen kriisinhallintaosallistuminen muodosti hyvin pienen osan Afganistanin kriisinhallintaosallistumisen kokonaisresursseista, ja näin ollen suomalaisten joukkojen vaikutusmahdollisuudet Afganistanin turvallisuustilanteeseen olivat rajalliset. Suomen rahallinen panostus Afganistanin sotilasoperaatioon kokonaisuudessaan käytetystä rahamäärästä oli noin 0.03 prosenttia³. Sotilasoperaation ollessa vahvimmillaan vuonna 2012 suomalaiset joukot muodostivat noin 0,14 prosenttia operaatioon osallistuvista joukoista⁴. Suomen kriisinhallintaosallistumisen vaikutusta Afganistanin turvallisuustilanteeseen ei voi muutoinkaan erottaa operaatioiden vaikutuksesta, sillä suomalaiset toimivat operatiivisessa johtosuhteessa ISAF- ja RS-operaatioihin. Kuten edellä on mainittu, inhimillinen hinta operaatiossa tapahtuneista kuolemantapauksista, haavoittumisista sekä sotilaiden ja heidän perheidensä kriisinhallintapalveluksen vuoksi kohtaamista kärsimyksistä ei ole mitattavissa. Operaatioiden aikana vaurioitui ja tuhoutui suomalaista puolustusmateriaalia ja ajoneuvoja. Tämä kalusto on pääosin kotimaan puolustuksen kanssa yhteistä materiaalia.

2.1 Puolustuspolitiikka – kansainvälinen yhteistyö

Suomelle oli poliittisesti tärkeää osoittaa solidaarisuutta Yhdysvalloille syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen ja osallistua lännen muodostamaan yhteiseen koalitioon terrorismin kitkemiseksi ja Afganistanin vakauttamiseksi. Vuonna 2001 Yhdysvaltojen poliittinen johto julisti odottavansa muiden maiden tekevän valinnan, joko ne seisoisivat Yhdysvaltain rinnalla, tai olisivat Yhdysvaltoja vastaan.

Suomi on osallistunut Nato-johtosiin kriisinhallintaoperaatioihin Länsi-Balkanilla jo vuodesta 1995 lähtien (IFOR/SFOR ja KFOR). Nato-operaatioihin osallistuminen on vaikuttanut myönteisesti Suomen asemaan Naton kumppanimaana. Osallistumalla ISAF- ja RSM-operaatioihin niiden alusta loppuun saakka, Suomi osoitti vahvaa poliittista sitoutumista Yhdysvaltojen ja Naton toimintaan kumppanimaan roolissa.

³ Afganistanin sotilasoperaatioihin käytettiin arvion mukaan noin 995 miljardia dollaria, Suomi käytti sotilasoperaatioon noin 315 miljoonaa euroa.

⁴ Sotilasoperaation vahvuus oli korkeimmillaan noin 130 000 sotilasta, suomalaisia joukkoja alueella oli 195 sotilasta.

Naton toiminnan painopiste oli kriisinhallinnassa 2000-luvun alusta aina vuoteen 2014 asti, jolloin Venäjän laittomat toimet Krimin valtaamiseksi ja sodan aloittamiseksi Itä-Ukrainassa käänsivät liittokunnan painopisteen takaisin oman alueen yhteiseen puolustukseen. 2000-luvun aikana ISAF-operaatiosta rakentui laaja koalitio, jossa oli parhaimmillaan mukana yhteensä 51 jäsen- ja kumppanimaata ja yli 130 000 sotilasta.

Operaatiokumppanuus ISAF- ja RSM-operaatioissa edisti merkittävällä tavalla Suomen mahdollisuuksia käydä poliittista dialogia Naton kanssa (ml. ministerikokoukset, Naton neuvoston, sotilaskomitean sekä operaatio- ja sotilastyöryhmien kokoukset) aikana jolloin operaatioformaatit olivat merkittävimpiä Naton ja kumppanimaiden välisiä kokouksia.

Suomen poliittista sitoutumista ja suomalaissotilaiden osaamista ja suorituskykyä kentällä arvostettiin Natossa. Suomi opittiin tuntemaan luotettavana operaatiokumppanina, joka on pyydettyä ollu valmis osallistumaan taakanjakoon myös korkean riskin sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa. Operaatioiden suunnittelua ja toimintaa vaikeutti ajoittain merkittävästi kansalliset varaumat, joita operaatioon osallistuvat maat asettivat joukoilleen. Suomalaisten joukkojen toiminta rajattiin Pohjois-Afganistaniin ja Kabuliin, mutta Suomi ei asettanut omille joukoilleen muita merkittäviä varaumia, mikä lisäsi suomalaisjoukkojen käytön joustavuutta ja sai kiitosta osakseen.

Suomen Nato-kumppanuuden poliittinen ja sotilaallinen arvostus konkretisoitui vuonna 2014, kun Suomelle (sekä Ruotsille, Australialle, Georgialle ja Jordanialle⁵) myönnettiin asema Naton laajennettujen mahdollisuuksien kumppanina (Enhanced Opportunities Partners, EOP). Suomen panos Afganistanin kriisinhallintaoperaatioissa sekä halu ylläpitää yhteistoimintakykyä myös jatkossa arvioidaan olleen merkittäviä tekijöitä EOP-statuksen myöntämisen taustalla.

Suomalaisjoukkojen yhteistoimintakyky Naton ja tärkeimpien kumppanimaiden kanssa parantui merkittävästi Afganistanin operaatioiden aikana. Konkreettinen osoitus tästä nähtiin elokuun 2021 evakuointioperaatioissa.

Suomen osallistuminen Afganistanin operaatioihin on ollut merkittävä tekijä Suomen ja Yhdysvaltojen suhteiden kannalta, mukaan lukien kahdenvälinen puolustusyhteistyö. Suomi, kuten muutkin operaatioon osallistuneet maat, teki tiivistä yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa ja nojasi sen suorituskykyihin esimerkiksi ilmatuen ja evakuointikykyjen osalta. Se on myös tukenut asevoimien yhteensopivuuden kehittämistä, mikä on yksi Suomen ja Yhdysvaltojen vuonna 2016 allekirjoitetun kahdenvälisen aiejulistuksen painopisteistä. Jatkossa harjoitustoiminnan merkitys korostuu entisestään yhteensopivuuden ja yhteistoimintakyvyn rakentamisessa.

5 Vuonna 2020 myös Ukrainalle myönnettiin EOP-status.

Suomen yhteistyö pohjoisella komentoalueella kehysvaltiona toimineen Saksan kanssa oli tiivistä ja mutkatonta. Suomi toimi Resolute Support –operaatioissa pääsääntöisesti operaation pohjoisella komentoalueella Mazar-e-Sharifissa, jonka kehysvaltiona Saksa oli. Yhteistyö on kehittänyt joukkojemme yhteistoimintakykyä, ymmärrystä toistemme operointimalleista sekä tukenut Suomen ja Saksan puolustushallintojen pitkäaikaista vahvaan luottamukseen perustuvaa suhdetta. Afganistanin operaatioon liittyvän yhteistyön myötä on muodostunut myös vahvoja henkilösuhteita Puolustusvoimien ja Saksan asevoimien operatiivisen johdon ja henkilöstön välille, mikä tukee yhteistyön edellytyksiä myös tulevaisuudessa. Tiivis yhteistyö ja saavutettu molemminpuolinen ymmärrys ja luottamus Afganistanin operaatioissa vahvistavat edellytyksiä yhteistyölle myös tulevaisuudessa kriisinhallintaoperaatioissa.

Ruotsin kanssa yhteistyö oli tiivistä erityisesti ISAF-operaation aikana pohjoisella komentoalueella. Suomalaiset toimivat Mazar-e-Sharifissa Ruotsin johtaman vastuualueen osana. Yhteistyö edisti keskinäisen yhteensopivuuden kehittämistä ja luottamuksen syvenemistä sekä loi suotuisaa pohjaa yhteistyölle sekä kriisinhallintaoperaatioissa että kahdenvälisesti. Kahdenväliselle Suomen ja Ruotsin puolustusvoimien yhteisoperoinnille rakennettiin pohjaa Afganistanissa joukkojen ja esikuntien osalta. Afganistanin operaatioihin osallistumisen aikana suomalaiset joukot toimivat yhteistoiminnassa myös norjalaisten joukkojen kanssa.

Afganistan-osallistuminen on ollut aktiivisesti esillä myös muilla puolustuspoliittisilla foorumeilla. Nordefcon piirissä Afganistania on käsitelty säännöllisesti ministeri- sekä virkamiestasonkokouksissa. Elokuussa 2021 pohjoismaiset ministerit aktivoivat Nordefcon kriisikonsultaatiomekanismin ja kävivät keskustelun Afganistanin tilanteesta ja evakuointien etenemisestä.

Euroopan unioni on ollut keskeinen toimija Afganistanin kriisissä, mutta sen toimien painotus oli alusta alkaen diplomatiassa, kehitysavussa ja -politiikassa sekä siviilikriisinhallinnassa (EUPOL Afganistan).⁶ EU ei unionina missään vaiheessa ollut sotilaallisesti läsnä Afganistanissa, mutta se osoitti solidaarisuutensa ja antoi tukensa Yhdysvalloille ja Nato-operaatiolle heti alusta alkaen. Afganistanin kehityksen seuraaminen ja analysointi on vahvistanut EU:n, Naton ja Yhdysvaltojen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista dialogia ja kumppanuutta. ISAF-, RSM- ja evakuointioperaatiot toteutettiin erittäin vaativissa olosuhteissa tukeutuen Yhdysvaltojen suorituskykyihin. Ajanjakso antoi EU-maille kokemusta vaativista olosuhteista ja osoitti minkälaisia puutteita kansallisissa tai eurooppalaisissa suorituskyvyissä on. EU-jäsenmaiden kriisinhallinta- ja puolustusyhteistyötä määrittävänä operaatioympäristönä Afganistan on vaikuttanut suoraan ja epäsuorasti EU:n poliittisiin sitoumuksiin sekä EU:ssa tehtävään puolustusyhteistyöhön,

6 Vuonna 2001 sovittu 360 miljoonan euron kehitystuki kasvoi aina yli neljään miljardiin euroon. Afganistan on saanut eniten EU-tukea kaikista unionin kumppaneista. Tuen prioriteetit vuosina 2014–2020 olivat erityisesti rauha, vakaus ja demokratia, kestävä kasvu ja työpaikat sekä perussosiaalipalvelut.
Lähde: https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/afghanistan_en.

mukaan lukien suorituskykyhankkeet. Näkyvin EU:n institutionaalisen johdon (kärkenä korkea edustaja Borrell), korostunut lyhyen aikavälin johtopäätös on, että EU:n tulee kehittää 5000 sotilaan *EU intervention force* -joukko. Aloitteesta linjattiin EU:n strategisessa kompassissa.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että yhteistyö Naton ja läheisten kumppanimaiden kanssa on kehittänyt suomalaisjoukkojen yhteistoimintakykyä, ymmärrystä eri maiden operointimalleista sekä tukenut Suomen ja kumppanimaiden puolustushallintojen yhteistyösuhdetta. Tiivis yhteistyö ja saavutettu molemminpuolinen ymmärrys ja luottamus vahvistavat edellytyksiä yhteistyölle myös tulevissa kriisinhallintaoperaatioissa ja niitä on tärkeää hyödyntää jatkossa myös kahdenvälisen yhteistyömuotojen edistämiseksi Afganistanissa saavutetun yhteensopivuuden ja yhteistoimintakyvyn vaalimiseksi. Osallistuminen Naton vaativiin kansainvälisiin harjoituksiin sekä muuhun kansainväliseen harjoitusyhteistyöhön tarjoaa tähän hyvät mahdollisuudet.

Operaation päättymisen jälkeen on käyty aktiivisesti keskustelua sen vaikutuksista ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle. Yhdysvaltojen sitoutumista liittolaisten ja kumppanimaiden tukemiseen on kyseenalaistettu, mutta on huomattava, että muutokset kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisessa eivät ole rinnastettavissa Yhdysvaltojen, muiden Nato-liittolaisten tai kumppanien sitoutumiseen Euroopan puolustukseen. Vielä on liian aikaista arvioida Afganistanin operaatioiden päättymisen heijastevaikutuksia suurvaltasuhteisiin. Yhdysvaltojen asevoimille 20 vuotta kestäneiden sotien päättymisen antaa kuitenkin hengähdystauon ja tilaisuuden kehittää niin strategiaa kuin suorituskykyjä suurvaltakilpailun vaatimuksiin.

Kansainvälisen yhteisön innokkuus suurten, ISAF- ja RSM-operaatioiden kokoisten ja ajallisesti mittavien kriisinhallintaoperaatioiden käynnistämiseen on ollut laskusuunnassa jo pidemmän aikaa. Samalla on selvää, että tarve sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioille maailmassa säilyy myös Afganistanin operaation päättymisen jälkeen. Afganistanin operaatiosta on tärkeää oppia, mutta Afganistanin operaatiosta ei tule muodostua määrittelyä tekijää tulevaisuuden operaatioille tai niiden tarpeille. Kaikilla operaatioilla ja operaatioalueilla on omat erityispiirteensä, joiden perusteella operaatio tulee suunnitella ja toteuttaa.

2.2 Vaikutukset kansalliselle puolustukselle

Puolustuselonteon 2021 mukaan puolustusyhteistyö sekä kansainväliset harjoitukset ja kriisinhallintaoperaatiot ovat parantaneet Puolustusvoimien osaamista ja yhteistoimintakykyä, tilannetietoisuutta sekä kykyä antaa ja ottaa vastaan sotilaallista apua. Tämä arvio pätee erityisen hyvin Puolustusvoimien ISAF- ja RS-osallistumisen vaikutavuuteen.

Osallistuminen on parantanut merkittävästi Puolustusvoimien valmiutta, kykyä ja yhteensopivuutta monikansallisissa yhteisoperaatioissa. Osallistumisesta on saatu hyvä kansainvälinen vertailupohja joukkojen suorituskyvystä ja sen kehittämisestä.

Osallistuminen on kehittänyt tuhansien reserviläisten sotilaallista suorituskykyä hyödynnettäväksi kotimaan puolustuksen järjestelyissä.

Operaatio-osallistumisella on saavutettu paljon hyötyjä kansalliselle puolustukselle. On huomattava, että monet kriisinhallintaoperaatioissa käytössä olleet menetelmät ja toimintamallit ovat kehitetty operaatioiden toimintaympäristön takia ja vain niihin soveltuviksi.

Henkilöstön osaamisen kehittäminen

Osallistuminen on kehittänyt Puolustusvoimien palkatun henkilöstön ja reserviläisten valmiuksia vaativiin tehtäviin monikansallisessa toimintaympäristössä. Tämä todennettiin viimeksi muun muassa Kabulin evakuointioperaation tukemistehtävässä syksyllä 2021 toteutetussa kansainvälisen avun antamistehtävässä. Operaation vaativuus huomioitiin myös henkilöstön koulutuksessa ennen operaatioon lähtöä pidettävän koulutus- ja valintatilaisuuden (ns. rotaatiokoulutuksen) sisällössä ja rakenteessa.

Henkilöstön osaamisen kehittäminen on toteutunut erityisesti seuraavissa toiminnoissa:

- Kansallinen ilmatulenjohtotoiminta (JTAC)
- Taisteluensiapukyky ja koulutus
- Pioneeritoiminnassa hankittua EOD/IEDD -tietoa on hyödynnetty kriisinhallinnan joukkorekisteriin kuuluvan Raivaamisen Erikoisosaston (REO) kehittämisessä
- Maavoimien johtamisjärjestelmätoimialan suorituskyvyn kehittämisessä
- Maavoimien ja Puolustusvoimien viestinnän valmiuksien kehittämisessä
- Oppeja logistiikan ja huollon suunnitteluun ja toteuttamiseen
- Länsimaiden sotilastiedustelun käytännöistä saatuja oppeja on jalkautettu laajasti sotilastiedusteluun kotimaassa
- Lääkintähuoltoa ja lääkintähuollon toimintatapoja kehitettiin operaatiosta saatujen kokemusten perusteella.

Saatuja osaamista hyödynnetään sekä palkatun henkilökunnan että asevelvollisten koulutuksessa, operaatioiden suunnittelussa ja toimeenpanossa sekä operaatioista poistuttaessa toteutettavissa kotiuttamistoimenpiteissä.

2.3 Toimiala-analyysi: palvelussuhde, materiaali ja logistiikka, päätöksien valmistelu (ml. lainsäädäntö)

2.3.1 Henkilöstö – palvelussuhde ja henkilöstötuki

Palvelussuhteen ehdot

Afganistanin operaatioiden palvelusolosuhteet arvioitiin erittäin vaativiksi. Tämä huomioitiin operaation päivärahan suuruudessa, joka oli korkein meneillään olleista operaatioista.

Kansallinen rekrytointi ISAF-operaatioon vaikeutui toimialueen riskitason noustua osallistumisen ensimmäisten vuosien jälkeen. Puolustusministeriön operaatiokohtainen lisä 1.3.2010 lukien korotti operaatiossa palvelevan henkilön palkkausta 15 prosentilla parantaen oleellisesti rekrytointitilannetta. Tätä lisä maksettiin suomalaissotilaille RS-operaatiosta vetäytymiseen saakka. Operaation eri vaiheissa henkilöyksikkötyypissä määritetyissä tehtävissä maksettiin myös erikseen määritettyä neuvonantaja- ja kouluttajalisää.

Henkilöstö rekrytoinnissa korostui erityisesti lääkärien, ensi- ja sairaanhoitajien, johtamisjärjestelmäalan, kuljetusalan ja kokeneempien upseeritehtävien täyttäminen. Myös ajoittain runsas ajoneuvokalusto edellytti mittavaa kuljetus- ja kunnossapitohenkilöstön rekrytointia ja kouluttamista.

Henkilöstötuen kehittäminen

Nykyiset rauhanturvaajien psykososiaalisen tuen ja hoidon järjestelyt on kehitetty pitkälti Afganistanin operaatio-osallistumisen kokemusten pohjalta. Kotiuttamiskoulutuksien toimeenpano käynnistettiin vuonna 2009 ja toiminta koettiin erittäin vaikuttavaksi ja tärkeäksi etenkin ISAF-operaatioon liittyen. Kahden vuorokauden mittaisissa kotiuttamiskoulutustilaisuuksissa kotiutuneilla rauhanturvaajilla on mahdollisuus ryhmä- ja yksilökeskusteluihin ja kertoa ja tuoda esiin mahdollisia traumaattisia tapahtumia ja kokemuksia operaatiosta.

Ennen ISAF-operaatiota rauhanturvaajat olivat puolueettomia toimijoita konfliktien eri osapuolten välissä. ISAF-operaatiossa kriisinhallintajoukot olivat toimija ja samalla aseellisen uhan kohde. Jatkuva väkivallan uhka ja operaatiossa tapahtuneet loukkautumiset ja tappiot kuormittivat henkilöstön toimintakykyä ja jaksamista. Afganistanin opetukset on huomioitu Puolustusvoimien henkilöstön psykososiaalisen tukiorganisaation laajentamisessa, sisällöllisessä kehittämisessä sekä poikkeusolojen suunnittelussa.

Joillakin Afganistanista kotiutuneista kriisinhallintatilailta havaittiin palvelukseen liittyviä henkisen hyvinvoinnin ongelmia. Erityisesti nämä korostuivat loukkaantuneiden sekä loukkaantumisia ja kuolemantapauksia todistaneiden kohdalla. Lisäksi esiintyi vakavuudeltaan ja seuraamuksiltaan eriasteisia palvelussairauksia. Kokemusten perusteella on kehitetty kriisinhallintahenkilöstön ja -veteraanien terveydenhoitoa ja psyykkistä tukea.

Sotilaallisen kriisinhallintahenkilöstön vakuutusturvaa kehitettiin osallistumisen kuluessa suurelta osin Afganistanin kenttäkokemusten perusteella. Vuonna 2017 voimaan tulleen kriisinhallinnan tapaturmalakiin (1522/2016) sisällytettiin psyykkinen tuki ja hoito. Lain edelleen kehittämiseksi huomioidaan Afganistanin operaatioon osallistumisen seuraamuksia.

Osallistumisen aikana voitiin havainnoida eettisen toimintakyvyn ja taistelijan mielen ilmiöitä mahdollisimman lähellä sodan tilannetta. Havaintoja ja saatuja oppeja on voitu hyödyntää toimintakyvyn koulutuksessa: esimerkkinä eettisten ongelmien todellisuuden korostuminen tositalanteissa, joissa oikeaa ja väärää ei aina ole olemassa eikä sitä voi etsiä oppaista tai normeista.

Operaatiokokemusten myötä on alettu ymmärtää hieman paremmin ja laajemmin eettisen toimintakyvyn koulutuksen ja tuen merkitystä.

Osallistuminen on tuottanut tietoa moraalisen stressin ja trauman syntymekanismeista sekä niiden taustalla vaikuttavista tekijöistä ketjussa yksilö – sotilasjoukko – yhteiskunta (valtio) – suuri yleisö (tiedotusvälineet).

Yhteistyö ja tiedonvaihto operaatiokumppanien kanssa on syventynyt henkisesti tai moraalisesti haavoittuneiden tukimenetelmiin ja koulutukseen liittyen.

Kulttuuritietoisuus on parantunut osallistumisen myötä. Sotilasppien tehtävä ei ole toimia esimerkiksi islamin asiantuntijana, mutta uskonnon asiantuntijana kylläkin. Operaatiokokemukset ovat vahvistaneet käsitystä, että uskonnollisuus edelleen ohjaa ihmisten käyttäytymistä ja vaikuttaa operaatiossa myös oman joukon toimintaan, oma-suojaan ja toimintamahdollisuuksiin. Uskontojen lukutaitoa tarvitaan, jotta niiden osuus eräisiin toimintamalleihin ja ilmiöihin tunnustetaan. Myös gender-näkökohta liittyy edelliseen. Sukupuolirooleilla on operaatiokokemusten perusteella eri kulttuureissa erilaiset merkitykset. Oman joukon toimintamahdollisuuksia turvaa, että siinä palvelee miehiä ja naisia.

2.3.2 Materiaali ja logistiikka

Kriisinhallintaoperaatiot ovat erinomainen toimintaympäristö harjoitella ja testata logistiikan toimintoja haastavissa olosuhteissa. Tämä koskee erityisesti joukkojen kuljetuksia, kenttälääkintää ja ympäristöterveydenhuoltoa.

Afganistanin operaatioissa käytetty puolustusmateriaali oli jatkuvasti käytössä vaikeissa olosuhteissa ja lyhyessä ajassa saatiin arvokasta tietoa ja kokemusta materiaalin heikkouksista ja vahvuuksista. Materiaalin kunnossapidon kautta kerrytettiin arvokasta tietoa varaosien kulutuksen, kulumisen sekä kehitysideoiden myötä.

Operaatiosta saatiin arvokkaita kokemuksia kaluston ja varusteiden käytöstä ja sopivuudesta vaativassa kriisihallintaympäristössä, sekä näiden osa-alueiden jatkuvasta kehitystoiminnasta. Kokemuksia on hyödynnetty muun muassa yksittäisen taistelijan tilannetietoisuuteen ja varusteiden ergonomiaan sekä suojaan liittyen. Lisäksi kokemusten perusteella on kehitetty joukkojen omasuojaa ja pimeätoimintakykyä.

Afganistanin operaatioihin osallistumiseen liittyvä lentokuljetustoiminta edisti merkittävästi yhteistoiminnan syvenemistä, kehittymistä ja toiminnan rutinoitumista Pohjoismaiden kesken NORDEFCO:n puitteissa, kahdenvälisesti operaatiokumppanien kanssa sekä ylikansallisten lentokuljetuspoolien, kuten Heavy Airlift Wing:n kanssa.

Operaatiokokemusten perusteella kuljetusyhteyksien suunnitteluun (ml. sopimusvalmistelut) on varattava riittävästi aikaa kustannustehokkaiden ja toimintavarmojen järjestelyjen varmistamiseksi. Sopimusvalmistelussa on tarpeen varautua myös pikatilanteisiin, kuten Kabuln evakuointioperaatio syksyllä 2021 osoitti.

2.3.3 Viestintä

Puolustusministeriö ja puolustushallinto viestivät aktiivisesti Suomen ISAF- ja RSM-operaatio-osallistumisen kehittymisestä koko operaatio-osallistumisen ajan. Puolustusvoimien puolella viestintävastuu oli operaation alkaessa Porin prikaatilla. Kun Maavoimien esikunta perustettiin vuonna 2008, viestintävastuu kriisinhallintaoperaatioista (ml. Afganistan) siirtyi Maavoimien viestinnälle.

Tuloksellinen viestintä edellytti operaatioissa mukana olevilta toimijoilta Afganistanin paikallisten olojen hyvää tuntemusta sekä puolustusministeriön osalta aktiivista kansalaisviestintää. Puolustusministeriön viestintä muun muassa toteutti ulkoministeriön kanssa eri puolille Suomea suuntautuneen faktakiertueen vuosina 2012–2013. Viestinnällistä yhteistyötä Suomen Kabuln-edustuston kanssa toteutettiin systemaattisesti. Lisäksi puolustusministerin säännöllisille virkamatkoille operaatioalueelle otettiin rajatusti mukaan tiedotusvälineiden edustajia silloin, kun se oli mahdollista.

Resolute Support -operaation päättymisen ja sitä seuranneiden evakuointien viestinnästä vastuu oli ulkoministeriöllä. Puolustusministeriön viestintä tuki ulkoministeriön viestintää sekä koordinoi yhteistyötä Pääesikunnan viestinnän kanssa. Puolustusministeri osallistui kolmeen evakuointeja käsittelevään tiedotustilaisuuteen. Puolustusministeriön johtavat asiantuntijavirkamiehet olivat median tavoitettavissa koko evakuointiprosessin ajan.

Kriisinhallintatoiminta Afganistanissa lähes 20 vuoden ajalta osoitti, että viestinnällä on erityisen tärkeä rooli erilaisissa operaatioissa. Yhteyksistä on huolehdittava sekä kotimaisiin tahoihin että kohdemaan paikallisiin yhteisöihin.

2.3.4 Päätöksien valmistelu (ml. oikeudelliset asiat)

Päätöksenteko osallistuttaessa sotilaalliseen kriisinhallintaan

Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006). Kyseinen laki korvasi vuonna 2006 rauhanturvaamistoiminnasta annetun lain (514/1984) Suomen osallistumista koskevan päätöksentekomenettelyn pysyessä kuitenkin pääpiirteittäin ennallaan. Päätökset Suomen osallistumisesta sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioihin valmistellaan ulkoministeriön johdolla yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta.

Ennen valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on lähtökohtaisesti kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaisesti. Eduskuntaa kuullaan kuitenkin antamalla sille selonteko, mikäli kyse on sotilaallisesti erityisen vaativasta operaatiosta, tai operaatiolla ei ole YK:n turvallisuusneuvoston mandaattia. Hallituksen esityksen (5/2006 vp) perustelujen mukaan erityisen vaativina tehtävinä pidetään esimerkiksi osallistumista vaativiin vakautusoperaatioihin ja osallistumista kriisinhallintatehtäviin, joihin voi sisältyä pakottamista ja jotka toteutetaan ilmeisen riskialttiissa toimintaympäristössä. Rauhanturvaamislain aikaisessa päätöksenteossa selontekovelvollisuus puolestaan kytkeytyi rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevien toimivaltuuksien laajuuteen.

Vakiintuneen käytännön ja sittemmin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 3 momenttiin kirjatun säännöksen mukaisesti suunniteltaessa osallistumista kriisinhallintaoperaatioon tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsittelevät asiaa valmistelevasti yhteisessä kokouksessaan (TP-UTVA). Lisäksi ennen lopullista päätöksentekomenettelyä ja osallistumispäätöstä asiaa käsitellään kokouksessa uudelleen.

Suomen osallistuminen ISAF- ja RS-operaatioihin

Suomen osallistumisesta ISAF- ja RS-operaatioihin on tehty päätökset rauhanturvaamislain ja sittemmin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain nojalla, ja eduskuntaa on kuultu selontekomenettelyllä aina kun osallistumisvahvuudessa tai suomalaisen joukon tehtävissä on tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Vanhan rauhanturvaamislain perusteluiden mukaan Suomi voi osallistua sellaisiin kriisinhallintaoperaatioihin, jotka voivat sisältää voimankäyttöä paitsi itsepuolustukseen, myös tehtävän toteuttamiseksi. Operaatioon voi sisältyä osapuolten pakottamista sopimuksen noudattamiseen ja siihen liittyvää voimankäyttöä tai sillä uhkaamista. Operaation oli kuitenkin perustuttava konfliktin pääosapuolten sopimukseen tai sopimukselliseen tilaan ja mahdollisimman laajaan hyväksyntään. ISAF-joukon tehtävien katsottiin täyttävän edellä mainitut edellytykset. Sekä ISAF- että RS-operaatiot ovat perustuneet YK:n turvallisuusneuvoston operaatioiden toiminnalle antamiin mandaatteihin.

ISAF- ja RS-operaatioiden voimankäytösäännöt (Rules of Engagement, RoE) on vahvistettu YK:n turvallisuusneuvoston mandaattien mukaisiksi. Niiden valmistelussa on huomioitu sodan oikeussäännöt ja soveltuvat kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Voimankäytösäännöt sallivat minimivoiman (mukaan lukien kuolettavan voiman) käytön tehtävän suorittamiseksi. Voimankäytösääntöjen yleiset periaatteet ovat rajoittavammat kuin sodan oikeussääntöjen. Voimankäytösääntöjen yleisten periaatteiden mukaan voimaa saa käyttää silloin, kun se on välttämätöntä ja suhteellista tehtävän suorittamiseksi. Lisäksi voimankäyttöä sääntelee voimankäytön minimoinnin periaate. Voimankäytösäännöillä ei rajoiteta sotilaan itsepuolustus oikeutta.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain osalta ei ole tunnistettu muutostarpeita Suomen Afganistanin operaatioihin osallistumisen perusteella.

2.4 Evakuointioperaatio

2.4.1 Tausta

Afganistanin turvallisuustilanne heikentyi nopeasti elokuussa 2021 sen jälkeen, kun Taliban oli lyhyessä ajassa vallannut lähes koko Afganistanin ja saartanut Kabulin. Talibanin taistelijat kontrolloivat Kabulin tarkastuspisteitä, mukaan lukien kaikkia reittejä lentokentälle. Kaupalliset lennot kaupunkiin keskeytettiin, ja sekä afganistanilaisten että muiden maiden kansalaisten poistuminen maasta vaikeutui nopeasti. Useat maat lähettivät Kabuliin asiantuntijoitaan järjestämään evakuointeja, ja osa lähetti myös asevoimien suorituskykyjä evakuointeja tukemaan. Ulkoministeriö lähetti aluksi Kabuliin kaksi suomalaista, mutta tarve tiimin vahvistamiselle ja Suomen puolustusvoimien tuelle tuli ilmeiseksi hyvin pian.

Ulkoministeriö esitti 16.8. ja 20.8. Puolustusvoimille tukipyynnöt liittyen avustettavien henkilöiden evakuointeihin Afganistanista. Kyse oli konsuliapua pyytäneiden Suomen kansalaisten, Suomessa pysyvästi asuvien afganistanilaisten ja humanitaarisella perusteella Suomeen otettavien henkilöiden lisäksi myös EU:n ulkosuhdehallinnon ja Naton

pyynnöistä Suomelle avustaa Kabulin edustustojensa ja ECHO:n paikalta palkatun henkilöstön evakuoinnissa. Ensimmäinen tukipyynnöistä kohdentui evakuoinneissa tarvittavaan ilmakuljetustukeen ja jälkimmäinen Puolustusvoimien joukon lähettämiseen Kabulin lentokentälle tukemaan evakuointioperaatiota suorittavia siviilihenkilöitä.

Oman strategisen ilmakuljetuskyvyn puuttuessa ilmakuljetuksissa tukeuduttiin monikansallisen poolin strategisen ilmakuljetussuorituskyvyn käyttöön (Strategic Airlift Capability, Heavy Airlift Wing, SAC HAW). Suorituskyvyllä luotiin ilmasilta Kabulista Tbilisiin Georgiaan. Suomen määrittämiä evakuoitavia kuljetettiin kaikkiaan 288 yhteensä kahdeksalla lennolla.

Puolustusvoimien joukon käyttö kansainvälisessä toimintaympäristössä edellytti ensimmäisen kerran kansallista päätöstä kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) mukaisesti. Puolustusvoimien suojausjoukko lähetettiin Kabulin lentokentälle 20.8. tukemaan evakuointioperaatiota suorittavia siviilihenkilöitä. Puolustusvoimien tukitehtävät päättyivät suojausjoukon osalta 27.8. ja ilmakuljetustuen osalta 29.8.

Epäonnistuneiden tai romahtaneiden valtioiden alueilla toimeenpantavat evakuointioperaatiot ovat mahdollisia myös jatkossa ja kuten Afganistanin evakuointioperaatiossa nähtiin, turvallisuustilanne ja tukitarpeet voivat kehittyä nopeasti. Myös muut tilanteet, joissa Puolustusvoimien sotilaallisia suorituskykyjä ja voimakeinoapua on tarve Suomen omista intresseistä lähtien käyttää kansainvälisessä toiminnassa, ovat jatkossa mahdollisia.

2.4.2 Puolustusvoimien tuen valmistelu

Ensimmäiset yhteydenotot ulkoministeriön, puolustusministeriön ja Puolustusvoimien valmistelijoiden kesken tapahtuivat perjantaina 13.8., jolloin tarvittavaa ilmakuljetustukea ryhdyttiin valmistelemaan. Ulkoministeriön kirjallinen pyyntö ilmakuljetustuesta tehtiin maanantaina 16.8. ja ensimmäinen HAW-lento toteutettiin jo seuraavana päivänä 17.8. Evakuointijärjestelyissä oli Kabulin lentokentän sekavan tilanteen vuoksi kuitenkin vaikeuksia ja lentotoiminta kentällä oli välillä kokonaan keskeytyneenä, jonka vuoksi kone joutui palaamaan Eurooppaan tyhjänä.

Yhteyksien muodostuttua ministeriöiden ja Puolustusvoimien valmistelijoiden välillä ryhdyttiin valmistelemaan tuen mahdollista laajentamista niin, että Puolustusvoimien suojausjoukkoa voitaisiin käyttää ulkoministeriön virkamiesten tukena Kabulin lentokentällä. Taustalla vaikuttivat tiedot Kabulin turvallisuustilanteen nopeasta heikentymisestä sekä siitä, että ulkoministeriön kentällä olleiden virkamiesten toimintaedellytykset ilman Puolustusvoimien tukea osoittautuivat heikoiksi. Useat maat keskittivät samaan aikaan Kabulin kentälle kansallisia sotilaallisia suorituskykyjä kansallisten evakuointioperaatioidensa tueksi.

Yhdysvaltain asevoimat vastasi Kabulin kentän turvallisuudesta ja neuvotteli evakuoineista Talibanin kanssa. Evakuointitoiminta organisoitiin Yhdysvaltain johtaman monikansallisen operaation muotoon. Yhdysvaltain asevoimat tarjosi muille toimijoille tarvittavan infrastruktuuri-, logistiikka- ja turvallisuustuen. Eri maiden sotilas- ja siviiliviranomaiset sovittivat kansalliset evakuointitarpeet ja kansalliset suorituskyvyt Yhdysvaltojen koordinoimaan kokonaisuuteen.

2.4.3 Valtiojohdon päätöksenteko

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous (TP-UTVA) linjasi 19.8., että Puolustusvoimien suojausjoukkoa valmistaudutaan käyttämään Kabulin lentokentän alueella Afganistanista Suomeen 13.8. ja 15.8. valtioneuvoston yleisistunnon tekemien päätösten ja konsulipalvelulain perusteella evakuoitavien henkilöiden suojaamiseen ja Suomen evakuointioperaatiota suorittavien siviilihenkilöiden tueksi. Puolustusvoimien joukon käyttö kansainvälisessä toimintaympäristössä edellytti kansallista päätöstä kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) mukaisesti.

TP-UTVAn linjauksen mukaisesti puolustusministeriö ryhtyi tarvittaviin valmistelu- ja varautumistoimenpiteisiin. Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa valmistelu- ja varautumistoimenpiteillä tarkoitetaan toiminnan toteuttamiseksi tarvittavia ennakoivia toimenpiteitä, jotka voivat olla tarpeen jo ennen varsinaisen avun antamista ja pyytämistä koskevan päätöksen tekemistä. Tämän mukaisesti Puolustusvoimat olisi voinut lähettää tiedustelu- ja valmisteluosastoja toimialueelle jo samana päivänä, kun TP-UTVAn linjaus tehtiin.

Tilannekehitys Kabulin kentällä oli ennakoimaton ja sen arvioitiin voivan edellyttää sotilaallisten voimakeinojen käyttöä. Avun katsottiin lisäksi olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää ottaen huomioon, että toiminta tapahtui Suomen ja EU:n ulkopuolella Afganistanissa, jonka turvallisuustilanne oli merkittävästi heikentynyt. Koska evakuoinnit kohdistuivat myös EU:n ja Naton paikalta palkattuihin henkilöihin, avunantolla katsottiin olevan merkitystä myös Suomen kansainvälisten suhteiden ja kansainvälisen yhteistyön kannalta. Näin olleen päätöksentekoon sovellettiin kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain 1 §:n 4 ja 5 kohtia (apuun voi sisältyä sotilaallisten voimakeinojen käyttöä ja apu on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää).

Eduskuntaa kuultiin asiassa selonteolla. Toimialueen tilannekuvan ja suojausjoukon suunniteltujen tehtävien perusteella tehdyn kokonaisarvion pohjalta tilanne arvioitiin erityisen vaativaksi. Valtioneuvosto antoi 19.8. eduskunnalle kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain mukaisen selonteon. Eduskunnan täysistunnon koolle kutsumisen mahdollisuus eduskunnan istunto-
tausta huolimatta oli varmistunut samana päivänä. Perjantaina 20.8. asiaa käsiteltiin

eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa ja eduskunnan täysistunnossa. Eduskunnalla ei ollut huomautettavaa valtioneuvoston selonteon johdosta.

Tasavallan presidentti teki 20.8. kello 18:10 valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen Puolustusvoimien joukon lähettämisestä Kabuliläntokentän alueelle Suomen evakuointioperaatiota suorittavien siviilihenkilöiden tueksi. Puolustusvoimien joukkoja voitaisiin käyttää ulkoministeriön henkilöstön suojaamiseen, evakuoitavan henkilöstön opastamiseen, tilannekuvan muodostamiseen ja jakamiseen sekä yhteysupseeritoimintaan alueella toimivien länsimaisten sotilaallisten joukkojen ja ilma-alusten kanssa. Päätöksen mukaan tehtävän arvioitu kesto olisi enintään noin yksi kuukausi.

2.4.4 Turvallisuustilanne toimialueella

Pääasiallisen turvallisuusuhkan evakuointioperaation aikana arvioitiin muodostuvan mahdollisesta ISIS-K-terroristiryhmän hyökkäyksestä. Talibanin toimintaa evakuointioperaatiota vastaan pidettiin epätodennäköisenä, koska evakuoinneista oli sovittu Yhdysvaltojen ja Talibanin välillä, mukaan lukien Yhdysvaltojen joukkojen poistumisen ajankohta 31.8. Uhkakuva realisoitui 26.8. noin klo 17.00 tapahtuneena ISIS-K:n terrori-iskuna. Itsemurhapommi-iskussa kuoli 15 Yhdysvaltojen asevoimien sotilasta ja yli 150 paikallista, jonka lisäksi satoja loukkaantui.

Osin ennalta-arvaamattomia uhkatekijöitä muodostui valtavista ihmisjoukoista ihmisten kerääntyttyä lentokentän ympäristöön toivoen pääsevänsä länsimaiden evakuoitavaksi. Ihmismassojen vaikeasti ennakoitava käyttäytyminen mahdollisina pidettyjen terrori-iskujen tapahtuessa oli huolenaihe. Kabuliläntokentällä oli elokuun puolivälin jälkeen tapahtunut hallitsemattomia ihmismassojen tunkeutumisia kiitotiealueille, jotka hidastivat evakuointien toimeenpanoa.

Huomionarvoista on, että tiedot terroristisen hyökkäyksen mahdollisuudesta ja uhkan muuttumisesta todennäköiseksi olivat kaikkien toimijoiden tiedossa. Tiedonkulku myös turvallisuustilannetta koskien toimi hyvin sekä kansainvälisesti pääkaupunkien välillä ja Kabulissa kuin myös kotimaassa eri viranomaisten kesken.

2.4.5 Puolustusvoimien suojausjoukon toiminta Kabulissa

Puolustusvoimien suojausjoukko saapui Kabuliin 21.8. ja aloitti heti tiiviin yhteistyön ulkoministeriön virkamiesten ja muiden maiden asevoimien joukkojen kanssa. Yhteistyö erityisesti norjalaisen joukon kanssa oli tiivistä. Käytännössä Puolustusvoimien suojausjoukko ja ulkoministeriön virkamiehet muodostivat yhtenäisen osaston, jonka toiminta oli koko operaation ajan saumatonta ja tehokasta.

Puolustusvoimat johti tukitehtävän toteuttamisen Pääesikunnan operaatiokeskuksesta ja johtamisyhteys Kabulissa toimivaan Puolustusvoimien suojausjoukkoon ja ulkoministeriön virkamiehiin oli jatkuva ja tilannekuva ajantasainen ja hyvä.

Evakuointitoiminta tehostui välittömästi suojausjoukon saavuttua. Toimenpiteet kentällä ja sen välittömässä läheisyydessä koordinoitiin Yhdysvaltojen ja paikalla olleiden muiden valtioiden sotilas- ja siviiliviranomaisten kesken. Vaikeassa turvallisuustilanteessa suoritettu evakuoitavien ohjeistaminen yhteydenottopisteisiin, toiminta lentokentän sisääntuloporttien läheisyydessä, evakuoitavien turvallisuustarkastaminen ja prosessointi evakuointilentoille edellyttivät kansallisen suojausjoukon käyttöä. Suojausjoukon avulla evakuoitaviksi määritetyjä henkilöitä kyettiin ohjaamaan ja siirtämään kentän sisäpuolelle tehokkaasti ja mahdollisimman turvallisesti.

Suojausjoukon henkilöstön osaaminen ja aiempi kokemus kansainvälisistä kriisinhallintatehtävistä loivat erittäin hyvät edellytykset yhteistyölle muiden maiden sotilaiden kanssa.

2.4.6 Evakuointiedellytysten heikentyminen ja tukitehtävien päättyminen

Yhdysvallat oli ilmoittanut, että maiden tulisi poistua Kabulista 27.8. mennessä. Tämän myötä toimintaedellytykset evakuointioperaation jatkamiseen tukeutuen Kabulin kansainväliseen lentokenttään päättyisivät. Lisäksi operaatioon kohdistuvat turvallisuusriskit kasvoivat koko ajan tuntuvasti.

TP-UTVAn kirjallisessa menettelyssä tehtiin 24.8. linjaus, jonka mukaan Suomen evakuointioperaatio Kabulin lentokentän alueella ja sen välittömässä läheisyydessä päätetään ja Suomen evakuointioperaatiota Kabulissa suorittavat ulkoministeriön virkamiehet ja siviilihenkilöt kotiutetaan viimeistään 26.8.2021. Ulkoministeriön tarve Puolustusvoimien suojausjoukolle päättyisi avustustehtävän lakatessa.

Ensimmäiset osat Kabulissa toimineesta Puolustusvoimien joukosta siirrettiin 25.8. kuluessa T'bilisiin. 26.8. lähteväksi suunniteltu jälkijoukko ulkoministeriön ja Puolustusvoimien henkilöstöä pääsi liikkeelle ilmaliikenteen jatkuttua Kabulissa terrori-iskusta johtuneen parin tunnin keskeytyksen jälkeen. Huolto- ja debrief-toiminta aloitettiin T'bilisissä, josta koko henkilöstö palasi charter-lennoilla Suomeen 28.8. kuluessa.

2.4.7 Alustavat havainnot evakointien tukemisesta

- Puolustusvoimien suojausjoukon toiminta, sekä annettu ilmakuljetustuki monikansallista järjestelyä hyödyntäen, mahdollistivat merkittävästi tehokkaamman uhanalaisten henkilöiden evakuoinnin Afganistanista kuin olisi ollut mahdollista ilman tukea.
- Puolustusvoimat suoriutui kansainvälisen avun valmistelusta, toimeenpanosta ja johtamisesta ammattitaitoisesti.
- Viranomaisyhteistyö Suomessa ja Kabulissa oli saumatonta ja tehokasta.
- Kansainvälinen yhteistyö muiden maiden asevoimien joukkojen kanssa Kabulissa oli koordinoitua ja tehokasta.
- YK:n, EU:n ja Naton roolit jäivät evakointien toteuttamisessa vähäisiksi. EU:n ja Naton piirissä kerättiin ja jaettiin tilannetietoja jäsenmaiden kansallisista toimenpiteistä, mistä oli hyötyä käytännön toimenpiteiden järjestelyissä ja sopimisessa.
- Päätöksenteko Puolustusvoimien suorituskyvyn käyttämisestä kansainväliseen apuun haastavassa tilanteessa sujui nopeasti, eikä prosessissa ollut tunnistettavissa toimintaa haitanneita viiveitä.
- Selkeä ja yhtenäinen poliittinen tahtotila ja tilannekuva loivat hyvät edellytykset valtio johdon nopealle päätöksenteolle.
- Epävirallinen ja ennakoiva poikkihallinnollinen yhteistyö ja valmistelu ovat keskeisiä erityisesti nopeaa toimintaa edellyttävissä tilanteissa. Ulkoministeriön kirjallinen tukipyyntö suojausjoukon asettamisesta saapui Puolustusvoimille sähköpostitse vasta 19.8. illalla ja virallisena, allekirjoitettuna asiakirjana 20.8.
- Suojausjoukon henkilöstön osaaminen ja kokemus kansainvälisistä kriisinhallintatehtävistä loivat erittäin hyvät edellytykset yhteistyölle muiden maiden joukkojen kanssa.
- Saadut havainnot ja kokemukset mahdollistavat Puolustusvoimien suorituskyvyn käytön arvioinnin ja kehittämisen vastaavanlaisia tukitehtäviä varten tulevaisuudessa.

Kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevan lainsäädännön muutostarpeiden arviointi käynnistettiin välittömästi evakointioperaation päätyttyä. Kansainvälisen avun päätöstä valmisteltaessa lain soveltamisalassa havaittiin joitain puutteita. Havainnot koskivat erityisesti merkittäviä kansainvälisen avun tilanteita, joissa Suomen omista

tarpeista lähtien ja ilman ulkopuolista pyyntöä olisi tarpeen päättää Suomen viranomaisen toimimisesta ulkomailla itsenäisesti tai toista Suomen viranomaista tukien. Lisäksi on tarpeen arvioida kiiremenettelyä koskevat muutostarpeet. Ulkoministeriö on asettanut lokakuussa 2021 työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella esitys lain muuttamiseksi lain soveltamisalan tarkentamisen ja kiiremenettelyn osalta. Työryhmän työhön osallistuu myös tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön edustajat.



LOPUKSI

Tarve sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioille maailmassa säilyy myös Afganistanin operaation päättymisen jälkeen. Yleisesti on tärkeää, että Afganistanin operaatio kokonaisuudessaan arvioidaan tarkkaan ja tehdyistä virheistä otetaan oppia, mutta Afganistanin operaatiosta ei tule muodostua määrittelevää tekijää tulevaisuuden operaatioille tai niiden tarpeille. Kaikilla operaatioilla ja operaatioalueilla on omat erityispiirteensä, joiden perusteella operaatio tulee suunnitella ja toteuttaa. Tulevaisuudessa on tärkeää määrittää, mitä Suomi kansallisesti haluaa operaatiokohtaisesti saavuttaa kussakin operaatiossa ja arvioida tuloksellisuutta näiden tavoitteiden kautta. Toimiessaan osana kansainvälistä operaatiota Suomen on osaltaan toteutettava operaatiolle kansainvälisesti määritettyjä kokonaistavoitteita, joihin emme välttämättä ole pystyneet vaikuttamaan. Tämä pätee varsinkin tilanteessa, jossa Suomen osallistuminen muodostaa vain pienen osan kokonaisuudesta ja vaikuttamismahdollisuudet operaation kokonaisuuteen ovat rajalliset. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö suomalaisten joukkojen osallistuminen olisi paikallisesti merkityksellistä. Suomella voi, ja tulee, olla myös omat kansallisesti määritellyt tavoitteet operaatio-osallistumiselleen. Tavoitteet ja niiden saavuttamisen arviointi tulee aina suhteuttaa realiteetteihin. Tavoitteet voivat muuttua osallistumisen aikana. Tavoitteiden muutoksista on kyettävä aktiivisesti viestimään kaikille kohderyhmille.

Suomen kokonaisuuden koordinointi ja hallinnonalojen yhteistoiminta on säilytettävä korkealla tasolla ja sitä tulee tehostaa entisestään. Operaatioiden osalta on myös kansallisesti ymmärrettävä kriisinkaari ja jokaisen toimenpiteen rooli kriisinkaareissa. Sotilasoperaatiolla mahdollistetaan siviilikriisinhallinnan ja muiden toimijoiden toiminta, mutta sotilasoperaation ei tule olla itsetarkoitus. Ajallisesti pitkissä operaatioissa keskiössä olevien toimijoiden vaihtuminen kriisinkaaren myötä vaikuttaa väistämättä myös narratiiviin. Narratiivin eläminen ajassa tulee olla hyväksyttävää.



Puolustusministeriö

Eteläinen Makasiinikatu 8

PL 31, 00131 Helsinki

Puh. +358 295 16001

www.defmin.fi