

ON AIKA PÄÄTTÄÄ

89

SUOMEN VAIHTOEHDOT AFGANISTANISSA 2012–2015

Charly Salonius-Pasternak

FIIA BRIEFING PAPER 89 • Lokakuu 2011



ULKOPOLIITTINEN INSTITUUTTI
UTRIKESPOLITISKA INSTITUTET
THE FINNISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

ON AIKA PÄÄTTÄÄ

SUOMEN VAIHTOEHDOT AFGANISTANISSA 2012–2015



Charly Salenius-Pasternak
Tutkija
Ulkopoliittinen instituutti

FIIA Briefing Paper 89
Lokakuu 2011

- Suomi on osallistunut kriisinhallintaoperaatioihin Afganistanissa jo lähes kymmenen vuoden ajan. Hallituksen ja presidentin on nyt yhdessä eduskunnan kanssa päätettävä siitä, mitä Suomi tekee Afganistanissa vuosien 2012 ja 2015 välillä.
- Suomella on monia vaihtoehtoja, pikaisesta vetäytymisestä kontribuution kohdentamiseen ja merkittävään kasvattamiseen. Kaikilla vaihtoehdoilla on niin taloudellinen kuin poliittinen hintansa.
- Suomen kontribuutiolla ei itsessään ole strategista merkitystä Afganistanin ja koko alueen tulevaisuuden kannalta, joten päätökset kannattaa tehdä Suomen kansallisten tarpeiden ja intressien perusteella. Osallistumisesta voi olla hyötyä Suomelle itselleen. Lisäksi voimme paikallistasolla tukea Afganistanin hallitusta sen haasteellisissa tavoitteissa.
- Suomen Afganistan-operaatiota koskeva päätöksenteko ei ole perustunut osallistumisemme vaikuttavuudelle. Suomen kontribuution vaikuttavuutta olisi mahdollista kehittää siten, että Afganistanin edellytykset toimia itsenäisemmin tulevaisuudessa paranevat. Lisäksi toiminta Afganistanissa voi hyödyttää Suomen kansallista puolustusta.

Globaali turvallisuus -tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti



Suomalaisia rauhanturvaajia valmistautumassa partioitehtävään huhtikuussa 2011. Kuva: Puolustusvoimat.

Pienelle maalle sotaan osallistuminen tai sen aloittaminen on harvoin suunnitelmallista; sotiin joudutaan tai ajaututaan. Niin on käynyt myös Suomelle Afganistanin suhteen. Afganistanin operaatioiden suhteen Suomella – toisin sanoen presidentti Tarja Halosella, hallituksella ja eduskunnalla – on nyt mahdollisuus ja velvollisuus tehdä päätöksiä Suomen roolista Afganistanissa: osallistumistamme voidaan joko vähentää, kasvattaa tai muuttaa toiminnan luonnetta.

Poliittiset päättäjät voivat tietenkin päättää olla tekemättä mitään muutoksia. Kansallisen kriisinhallintaprofilin kannalta päätös olla muuttamatta mitään lisäksi todistusaineistoa siitä, että juhlapuheet ja todellisuus eivät kohtaa. Puolustusvoimien kannalta tällainen päätös olisi mieluisa etenkin säästöpainneiden takia, sillä muutoksista aiheutuisi lisäkustannuksia, ja nykymuotoinen toiminta tukee kansallista puolustusvalmiuttamme.

Suomessa on sisäpoliittisia paineita Afganistan-operaation supistamiseksi ja etenkin sotilaiden määrän asteittaiseksi vähentämiseksi. Suomi on kuitenkin lupautunut olemaan Afganistanissa vuoden 2014 loppuun saakka ja on myös sanonut jatkavansa osallistumista yhtä pitkään kuin lähimmät yhteistyökumppaninsa. Näin monimutkaisessa tilanteessa on tärkeää, että päätöksentekijöille kuvataan tarjolla olevat eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia.

Tämä kirjoitus esittelee neljä vaihtoehtoista mallia Suomen osallistumiselle Afganistanissa vuosina 2012–2015. Vaihtoehdot ovat todellisia ja tuovat esille

mahdolliset poliittiset ja taloudelliset vaikutukset. Analyysin ja tarjottujen vaihtoehtojen lähtökohtana on se tosiasia, että strategisella tasolla Suomi ei voi vaikuttaa Afganistanin sodan kulkuun tai rauhan syntyyn. Tämä tarkoittaa, että jos Suomi jatkaa osallistumistaan Afganistanissa, sen on hyväksyttävä muualla ja yhdessä tehdyt päätökset ja strategiat sekä toimittava niiden mukaisesti. Osallistumalla Suomi voi kuitenkin tukea Afganistanin hallitusta sen haastavissa tavoitteissa esimerkiksi tukemalla itsenäiseen toimintaan kykenevien asevoimien, poliisin ja afganistanilaisten hyväksymän oikeusjärjestelmän luomista.

Päätöksentekijöiden on myös oltava valmiita tekemään Suomen kontribuutioon nopeita muutoksia, sillä monet eri tapahtumat voivat vaikuttaa paikallisiin tarpeisiin ja poliittis-yhteiskunnalliseen kontekstiin. Esimerkkejä tällaisista skenaarioista ovat:

- Aseellinen vastarinta vähenee merkittävästi alueellisten rauhansopimusten tuloksena.
- Pakistanin valtion kyky kontrolloida omaa aluettaan romahtaa, mikä voisi samalla entisestään kiristää Afganistanin ja Pakistanin välejä. Pakistan on jo monta kertaa ampunut tykistöllä afganistanilaisia turvallisuusviranomaisia, ja Pakistanin asevoimien tiedusteluelin ISI on vahvasti liitetty yhteen Afganistanin vahvimpaan vastarintaryhmittymään, Haqqani-verkostoon.
- Intian ja Pakistanin välille syttyy uusi sota.

Suomi Afganistanissa

Suomen osallistuminen operaatioihin Afganistanissa voidaan jakaa neljään vaiheeseen:

2002–2004: Suomen kontribuutio ISAF-operaatioon koostui noin 50 sotilaasta, joista suurin osa teki siviili-sotilas-yhteistyötä (CIMIC) Kabulissa.

2004–2007: Sotilaiden määrä kasvoi tänä aikana runsaaseen 80:een, ja toimintaa laajennettiin Pohjois-Afganistaniin. CIMIC-työ jatkui Kabulissa ja puolenkymmentä suomalaista toimi Kabulin lento-kentän palo- ja pelastusjoukoissa. Vuoden 2007 aikana noin 30 sotilasta toimi Norjan johtamassa Maimanan jälleenrakennusyksikössä (PRT Maimana), toteuttaen tiedustelu- ja yhteydenpitotehtäviä kuuden hengen MOT-ryhmissä (Mobile Observation Team). Suomi aloitti myös osallistumisen EU:n poliisioperaatioon (EUPOL) kahdeksalla henkilöllä.

2007–2009: Toiminta keskitettiin Pohjois-Afganistaniin, Ruotsin johtamaan Mazar-i-Sharifin jälleenrakennusyksikköön (PRT MeS). Vuoden 2007 lopussa 91 sotilasta ja neljä siviiliasiantuntijaa toimivat Mazar-i-Sharifin alueella. Suomi lupautui myös osallistumaan Afganistanin oman armeijan kouluttamiseen OMLT-ryhmissä (Operational Mentoring and Liaison Teams). Vuoden 2009 syksyllä Mazar-i-Sharifiin lähetettiin noin sata sotilasta avustamaan Afganistanin presidentinvaalien turvallisuusjärjestelyissä. Lisäjoukot koostuivat sekä puolustusvoimien erikoisjoukoista että vastikään varusmiespalvelusta kotiutetuista osastoista.

2010–2011: Joukkojen määrää on lisätty lähes kahteensataan. Samalla pienistä MOT-ryhmistä on luovuttu ja siirrytty ryhmä-joukkue-komppania-organisaatioon. Sotilaiden tehtävät painottuvat mentorointiin, partiointiin ja yhteisten operaatioiden toteuttamiseen Afganistanin poliisin ja asevoimien kanssa. Suomen panos EUPOL-operaatioon on merkittävä, runsaat 30 henkilöä, ja operaatiota johtaa rajavartiolaitoksen prikaatikenraali Jukka Savolainen.

Kustannukset ISAF- ja EUPOL-operaatioihin osallistumisesta olivat vuonna 2010 noin 40 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi Suomi osallistuu kehitysyhteistyöprojekteihin ja rahoittaa muita Afganistaniin liittyviä projekteja noin 15 miljoonalla eurolla.

Suomen on siis oltava valmis muuttamaan osallistumistaan hyvinkin nopealla aikataululla – jopa vetämään joukkonsa pois pikavauhtia, jos se on osa rauhansopimusta.

Suomen osallistuminen operaatioihin Afganistanissa

Suomi on osallistunut kriisinhallintaoperaatioihin Afganistanissa vuodesta 2002 lähtien. Vuosikymmenen aikana Afganistanissa palvelevien suomalaissotilaiden määrä on nelinkertaistunut. Samalla osallistumisen muoto on muuttunut. Toiminnallisilta vaatimuksiltaan Afganistan-operaatio on ainutlaatuinen Suomen kriisinhallintahistoriassa.

Eduskunta on viimeksi antanut siunauksensa osallistumisen jatkamiselle vuonna 2010, kun se hyväksyi valtioneuvoston selonteon.¹ Selonteon mukaan Suomen osallistumista ISAF-operaatioon tarkastellaan uudelleen vuoden 2011 loppupuolella. Selonteossa käydään läpi Suomen panokset myös siviilikriisinhallinta- ja kehitysyhteistyöhön, mutta uudelleenarviointi on tarkoitus tehdä vain ISAF-operaatiosta, mikä viittaa siihen, että osallistuminen ISAF- ja EUPOL-operaatioihin nähdään erillisinä. Jostain syystä vain osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan pitää arvioida uudelleen. Tämä on ristiriidassa Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian linjausten kanssa.

Suomen osallistumista Afganistanin operaatioon on perusteltu seuraavilla tekijöillä:

1. Suomi kantaa kansainvälistä vastuuta rauhasta ja turvallisuudesta.
2. Kriisinhallinta on yksi Suomen ulkopoliittikan peruskivistä, minkä vuoksi kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen on tärkeää Suomelle.
3. Demokratian, oikeusvaltio-periaatteiden ja ihmisoikeuksien puolustaminen.
4. Osallistumalla pyritään estämään Afganistanin luisuminen uudestaan kansainvälistä terrorismia tukevan ryhmittymän (Talibanin) hallintaan.

¹ (VNS 1/2010 vp, Valtioneuvoston selonteko Afganistanin tilanteesta ja Suomen osallistumisesta ISAF-operaatioon)



Neuvottelut paikallisväestön kanssa ovat edellytys joukkojen turvallisuudelle ja sujuvalle yhteistyölle. Kuva: Puolustusvoimat.

5. Huumeiden viljelyn vähentäminen ja sitä kautta huumeiden saatavuuden rajoittaminen Suomessa. Vaikka huumeiden viljelyn vähentäminen ei kuulu operaatioiden viralliseen mandaattiin, sitä on käytetty perusteluna osallistumiseen.

6. Suomelle oli luonnollista osallistua ISAF-operaatioon syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen, ja sama operaatio jatkuu yhä.

7. Suomi arvostaa läheisiä suhteita Yhdysvaltoihin, ja Afganistanin operaatio on tärkeä näiden suhteiden kannalta. Operaatioon osallistutaan, jotta saisimme jatkossakin apua ja vastapalveluksia Yhdysvalloilta ja Natolta.

8. Puolustusvoimat voi Afganistanissa kehittää taitoja, joista on hyötyä Suomen kansalliselle puolustukselle. Samalla on tarjoutunut mahdollisuus arvioida nykyistä puolustuskykyä ja kehittää koulutusta ja varusteita havaittujen puutteiden perusteella.

Osallistumisen perustelut ovat selvästi painottuneet kansallisiin intresseihin ja tavoitteisiin. Alla esitellyistä vaihtoehdoista etenkin kaksi viimeistä pyrkivät osoittamaan, miten itsekkiät ja pyyteettömät motiivit voidaan yhdistää.

Vaihtoehdot Suomen osallistumiselle 2012–2015

Erilaisia vaihtoehtoja on tietenkin rajaton määrä. Käytännössä voidaan kuitenkin nimetä neljä pää-

lähestymistapaa, joita erottavat toisistaan kannat kahteen kysymykseen: 1) Sopiiko Afganistanin operaatio suomalaisen kriisinhallinnan määritelmään?, ja 2) Pitäisikö Suomen valita puolensa kriisinhallintaoperaatioissa ja pyrkiä turvaamaan ”aseveljien” menestys toista osapuolta vastaan?

Vaihtoehto 1: Vetäytyminen

Tämä vaihtoehto perustuu näkemykseen, että ISAF-operaation luonne on muuttunut ja että Suomi on Afganistanissa sodan osapuoli, vaikkei sen pitäisi olla. ISAF- ja EUPOL-operaatiot Afganistanissa eivät siis sovi suomalaisen kriisinhallinnan määritelmään. Vaikka operaatioilla on eri mandaatit ja ne toimivat eri organisaatioiden alaisuudessa, ovat ne tästä näkökulmasta yhdenvertaisia.

Tässä vaihtoehdossa Suomi vetäytyisi kaikesta paitsi mahdollisesta kehitysyhteistyöstä Afganistanin kanssa. Käytännössä tämä vaihtoehto tarkoittaa vetäytymistä sekä ISAF- että EUPOL-operaatioista vuoden 2012 aikana. Vetäytymisen jälkeen Suomen kustannukset muodostuisivat vain kehitysavusta, joka nykyisin on 14–15 miljoonaa euroa vuodessa, mutta joka tässä skenaariossa todennäköisesti laskisi jonkin verran.

Tällä vaihtoehdolla olisi suurimmat negatiiviset poliittiset vaikutukset osallistumisen tavoitteiden kannalta. Koska Suomen ulkopoliittinen johto on luvannut Suomen jatkavan ISAF-operaatioissa vuoteen 2014 asti, kolhiintuisi Suomen kansainvälinen

poliittinen uskottavuus ja luotettavuus merkittävästi. Toisaalta päätöstä sitoutumisesta ei ole tehty eduskunnassa, joten kansallisen demokratian näkökulmasta vetäytyminen ei tässä mielessä ole ongelmallinen vaihtoehto.

Suomi voisi lieventää negatiivisia vaikutuksia lisäämällä osallistumista muissa kriisinhallintaoperaatioissa. ISAF-operaation ja Afganistanin tulevaisuuden kannalta Suomen vetäytymisellä ei olisi strategista merkitystä. Myöskään huumemarkkinoihin ratkaisulla ei olisi vaikutusta. Suomen läheiset yhteistyökumppanit, Ruotsi ja Saksa, voisivat tulevaisuudessa arvioida Suomen epäluotettavaksi kumppaniksi. Yhdysvaltojen suhtautuminen Suomeen muuttuisi merkittävästi ja tietyt kansallista puolustustamme hyödyttävät sotilaallisen yhteistyön muodot vähenisivät.

Kansallisen puolustuksen kannalta vetäytyminen tarkoittaisi, että puolustusvoimien paras mahdollisuus saada kokemusta ja kokeilla eri järjestelmien ja koulutusmetodien toimivuutta sodan tyyppisissä oloissa menetettäisiin. Samalla menetettäisiin luotamuksellisiin suhteisiin perustuvaa tietoa esimerkiksi eri terroristiryhmien toiminnasta.

Vaihtoehto 2: Kokonaiskontribuution pienentäminen ja kohdentaminen siviilitoimintaan

Toinen vaihtoehto perustuu näkemykseen, jonka mukaan ISAF- ja EUPOL-operaatiot ovat vielä käsiteltävissä kriisinhallintana, vaikkakin haastavana sellaisena. Näkökulma painottaa kuitenkin, että Suomen ei pitäisi olla aktiivinen osapuoli Afganistanin sodassa. Tämä tarkoittaisi, että laaja osallistuminen ISAF-operaatioon lopetettaisiin vuoden 2012 aikana. Pieni määrä esikunta- tai koulutusupseereita voisi edelleen toimia ISAF-joukoissa. Vaihtoehtoisesti Suomi voisi kohdentaa nykyistä pienemmän sotilasosaston tukemaan Naton *Rule of Law Field Support Missionia* (NROLFSM). Osallistuminen siviilikriisinhallintaan ja kehitysyhteistyöhön voitaisiin pitää ennallaan tai sitä voitaisiin maltillisesti lisätä riippuen siitä, miten päätöksen negatiivisia ulkopoliittisia vaikutuksia halutaan lieventää.

Numeroina vaihtoehto tarkoittaisi, että suomalaisia palvelisi ISAF-operaatioissa 5–10 ja EUPOL-operaatioissa 35–40 henkilöä. Kehitysyhteistyön määrä pysyisi ennallaan, joten vuotuiset kokonaiskustannukset olisivat 21–23 miljoonaa euroa.

Sisäpoliittisista ja ideologisista syistä tämä vaihtoehto on monien silmissä houkutteleva, sillä siinä Suomi tavallaan vetäytyisi sodasta. Mutta vaikka Afganistanissa toimisi vain suomalaisia poliiseja ja muita oikeusvaltioasiantuntijoita, olisi Suomi selvästi valinnut puolensa ja olisi osapuolena jatkuvassa aseellisessa konfliktissa. Riskianalyyssissä on myös huomioitava, että siviiliasiantuntijat ovat sotilaisiin verrattuna ”pehmeämpiä” kohteita, joihin vastarintaryhmät ovat viime aikoina iskunsa keskittäneet.

Aiemmin luetelluista osallistumisen syistä kansainvälinen vastuunkanto sekä oikeusvaltioperiaatteiden ja ihmisoikeuksien puolustaminen toteutuisivat tämän vaihtoehdon myötä vain rimaa hipoen etenkin jos osallistumista muihin kriisinhallintaoperaatioihin ei samalla merkittävästi lisättäisi. Koska Suomen panos yhteisesti sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi Afganistanissa vähenisi, olisivat poliittiset seuraukset pitkälti samanlaiset kuin ensimmäisen vaihtoehdon kohdalla.

On korostettava, että koska suomalaiset ja ruotsalaiset tekevät työtä integroiduissa osastoissa, olisi Suomen lähdöllä merkittävä vaikutus koko ruotsalais-suomalaisen osaston toimintaan. Jos Suomi vetäytyisi etuajassa, olisi Ruotsin kompensoitava Suomen vetäytymisen aiheuttamat ongelmat – näin tapahtui jo vuonna 2009 Afganistanin presidentinvaalien yhteydessä, kun suomalaiset lisäjoukot poistuivat maasta ennen vaalien toista kierrosta. Lyhyellä aikavälillä on myös mahdollista, että vetäytyminen vaikeuttaisi Suomelle yhä tärkeämmäksi muodostuvaa pohjoismaista sotilaallista yhteistyötä.

Vaihtoehto 3: Modifoitu nykymuotoinen osallistuminen

Kolmas vaihtoehto perustuu näkemykseen, jonka mukaan Suomi on valinnut puolensa osana laajaa kansainvälistä valtioiden ja organisaatioiden verkostoa. Tämän verkoston tehtävänä on tukea Afganistanin hallitusta niin, että hallitus voi luoda kansalaisilleen turvallisen ympäristön, solmia keskeisen rauhansopimuksen vastarintaryhmittymien kanssa ja kehittää maata. Toisaalta nähdään, että nykymuotoinen osallistuminen mahtuu juuri ja juuri kriisinhallinnan rajojen sisäpuolelle, eikä laajempaa ja aktiivisempaa sotilaallista osallistumista Suomen osalta hyväksytä.



Suomalaisjoukkojen ajoneuvoja Marmalin tukikohdassa Mazar-i-Sharifissa. Kuva: Charly Salenius-Pasternak.

Nämä eri suuntiin vetävät voimat ovat jo viiden viime vuoden aikana johtaneet tilanteeseen, jossa Suomen osallistumisella ei ole selkeää päämäärää, jonka perusteella osallistumisen muotoja ja kokoa voisi systemaattisesti arvioida. Joukkoja on lisätty eri syistä eri aikoina. Osallistumisen jatkuminen on perustunut ajatukseen, että koska olemme jo mukana, jatketaan vain niin kauan kuin tappiot ovat pienet.

Todellisuudessa toiminnan vaikuttavuudella ei ole ollut suurta merkitystä suomalaisessa päätöksenteossa Afganistan-operaatiota koskien. Esimerkiksi vuoden 2010 päätös rajoittaa sotilaiden määrää alle kahden sadan oli ristiriidassa paikallisten operatiivisten tarpeiden kanssa, ja se tehtiin sisäpoliittisista ja ideologisista syistä. Myöskään kokonaisvaltaisuus ei ole operatiotasolla toteutunut; se vaatisi huomattavasti suurempaa panostusta muun muassa maakuntatasolla toimiviin siviiliasiantuntijoihin.

Tämän vaihtoehdon perusajatus on, että Suomi ylläpitää vuosittaista noin 60 miljoonan euron panosta, mutta muokkaa osallistumistaan paikallisen tilanteen muutosten perusteella. Tämä tukisi perustelua, että kriisinhallintaan osallistuminen on jatkossakin yksi ulkopoliittikan peruspilari ja että Suomi on valmis kantamaan vastuunsa kansainvälisestä turvallisuudesta. Vaihtoehtoja on monia, alla kaksi esimerkkiä:

3A) Suomi voisi kierrättää eri joukkoja, joiden kokemuksen kartuttaminen olisi tärkeitä Suomen

kansallisen puolustuksen kannalta. Perusajatus olisi tarjota Afganistanin turvallisuusviranomaisille tukea niin kutsuttujen mahdollistajien (enablers) muodossa. Mahdollistajilla tarkoitetaan esimerkiksi logistiikkaa ja huoltotukea, mutta myös tiedustelua, erikoisjoukkoja, ilmatulitukea ja nopeaa siirtymiskykyä (mm. kuorma-autot, panssaroidut ajoneuvot ja helikopterit). Tästä voi esittää kaksi esimerkkiä:

1) Pohjoismaisena yhteistyönä toteutettava erikoisjoukkojen käyttäminen afganistanilaisten erikoisjoukkojen mentoreina. Tämä tarkoittaisi, että suomalaiset sotilaat joutuisivat osallistumaan taisteluihin toimiessaan afganilaisten erikoisjoukkojen kanssa. Konkreettisesti kyse olisi 40–50 sotilaasta, jotka toimisivat alueella 4–6 kuukautta.

2) Kaksi parinkymmenen sotilaan kokoista kranaatinheitinjoukkuetta, jotka voisivat osallistua operatiiviseen toimintaan, mutta joiden päätehtävä olisi mentoroida afganistanilaisia joukkoja. Nämä osastot tarvitsisivat myös omat suojaosastonsa; lisäksi kranaatinheitinimet voivat tarvita suuremman logistisen tukiorganisaation kuin nykyinen komppania Pohjois-Afganistanissa.

3B) Suomi voisi ottaa keskeisen roolin tietyn osaamisalueen koulutuksen ja instituutioiden rakentamisessa. Vaikka Afganistanissa tarvitaan tietysti joukkoja, jotka ovat välittömästi valmiit rintamalle, pitkällä aikavälillä tärkeintä on asevoimien, poliisin ja oikeuslaitoksen rakentaminen. Esimerkiksi viestijä ja pioneirikouluihin kaivataan erityisosaamista, jota

suomalaisilla kantaupseereilla ja reserviläisillä on tarjota. Naton koulutusoperaatio (*NATO Training Mission – Afghanistan, NTM-A*) ottaisi mielellään vastaan suomalaisia upseereita johtotehtäviin instituutioiden rakentamisessa. NTM-A:n ”tarvelista” (*Combined Joint Statement of Requirements, CJSOR*) muuttuu alati sen mukaan mitä eri osallistujamaat tarjoavat, mutta suomalaisilta on pyydetty muun muassa vastuun ottamista viestikoulutuksesta ainakin vuoden 2014 loppuun saakka.

Etenkin vaihtoehto 3B – kouluttajien lisääminen Naton koulutusohjelman puitteissa – saisi positiivisen vastaanoton ISAF-johdolta, vaikka suomalaisten sotilaiden kokonaislukumäärä Afganistanissa laskisi. ISAF-operaation johdossa arvostetaan nykyisin enemmän kontribuution hyödyllisyyttä ja tarpeellisuutta kuin osaston kokoa tai valmiutta osallistua taistelutehtäviin vaarallisimmissa paikoissa Afganistanin etelä- ja itäosissa.

Kansallisen puolustuksen kehittämisen näkökulmasta nykyisen osallistumisen jatkaminen tai vaihtoehto 3A olisivat todennäköisimmin hyödyllisempiä kuin vaihtoehto 3B.

Vaihtoehto 4: Kontribuution kasvattaminen ja mahdollinen kohdentaminen

Neljäs vaihtoehto perustuu näkemykseen, että Suomi on tosiasiallisesti sodan osapuoli ja että menestys operaatiossa saavutetaan vastustajien kustannuksella. Mikäli onnistumisen edellytyksiä halutaan parantaa, on loogista kasvattaa kokonaiskontribuutiota juuri nyt ja mahdollisesti kohdentaa osallistumista vaikuttavuuden lisäämiseksi. Tässäkin vaihtoehdossa on erotettavissa monia alavaihtoehtoja, joista alla kolme:

4A) Suomi voi kohdistaa kranaatinheitinjoukkueella vahvistetun jääkärikomppanian partnerointi- ja mentorointitehtäviin koko Pohjois-Afganistanin alueella. Runkona tässä vaihtoehdossa toimisi nykyinen Pohjois-Afganistanissa toimiva komppania. Käytännössä tämä edellyttäisi suomalaisten sotilaiden määrän lisäämistä 250–260:een. Koska 50–60 sotilasta olisi aina lomalla, olisi Afganistanissa jatkuvasti noin 200 sotilasta. Vaihtoehto tarjoaisi Afganistanin armeijalle mahdollisuuden oppia epäsuoran tulen ja ilmatulituen käyttämistä samalla kun suomalaiskomppania tarjoaisi näitä yhteisiin operaatioihin. Tämä vahvistaisi Afganistanin armeijan

kykyä suoriutua tehtävistään, mikä mahdollistaa nopeamman vastuunsiirron ISAF-joukoilta paikallisille turvallisuusviranomaisille.

4B) Suomi voi ottaa päävastuun Afganistanin armeijan tykistö-koulutuksesta. Tehtäviin kuuluisi tykistöakatemian johdon mentorointi ja kehitysvastuu, muiden ISAF-maiden kouluttajien kouluttaminen Suomessa (jota jo tehdään) ja Afganistanissa sekä mahdollinen osallistuminen operaatioihin. Vaihtoehtoon voisi kuulua myös tykistökäälustön luovuttaminen Afganistanille.

4C) Suomi voi ottaa merkittävän vastuun rajavalvontainstituutioiden kehittämisessä. Suomen rajavalvonta nauttii suurta kunnioitusta maailmalla, ja merkittävä lisäpanostus Afganistanin rajaviranomaisten kouluttamiseen otettaisiin ilolla vastaan. Tässä tapauksessa Suomi vetäisi sotilaansa pois Afganistanista ja lähettäisi maahan sen sijaan pari sataa rajavartijaa ja poliisia, tukisi näiden instituutioiden rakentamista ja mentoroisi virkamiehiä. Suurin haaste tässä olisi kansallinen: hienoista juhlapuheista huolimatta Suomelle olisi suuri haaste toteuttaa tämänlaatuista siviilikriisinhallintatoimintaa.

Vaihtoehtojen 3 ja 4 kannalla olevien pitää hyväksyä tosiasia, että Suomen kontribuutiolla ei itsessään ole strategista merkitystä Afganistanin ja koko alueen tulevaisuuden kannalta. Toisaalta vaihtoehdot 3 ja 4 vastaavat huomattavasti paremmin paikallisten tarpeisiin ja vastaavat kahta ensimmäistä vaihtoehtoa paremmin operaatioon osallistumisen perusteluita.

Suomen kontribuutio vuodesta 2015 eteenpäin

Suomen ja muiden maiden kontribuutiot tulevat vuosikymmenen jälkipuoliskon aikana olemaan pienempiä kuin nyt. Suomen kohdalla kontribuutio voi hyvinkin koostua vain siviileistä. On kuitenkin lähes varmaa, että vuoden 2015 alussa Afganistanissa on yhä kansainvälisessä operaatiossa palvelevia sotilaita – alustavan arvion mukaan noin 25 000 – 35 000 ISAF-sotilasta, joista merkittävä osa amerikkalaisia. Näiden joukkojen tehtävänä tulee olemaan koulutus, mentorointi ja erikoisjoukoilla lisäksi terrorismin vastaiset tehtävät.

Jos rauhansopimus eri vastarintaryhmien kanssa saadaan neuvoteltua ennen vuotta 2015 ja maassa vallitsee jonkinasteinen yhteiskuntarauha, jäljelle-

jäävien joukkojen määrä on todennäköisesti paljon pienempi. Tällaisessa tilanteessa Suomen siviilipainotteinen kontribuutio voisi koostua esimerkiksi jätehuollon tai metsänhoidon ammattilaisista, ja kehitysyhteistyö voitaisiin kohdentaa koulutukseen ja lukutaidon lisäämiseen. Näiden kontribuutioiden aika ei kuitenkaan ole vielä; ensin tarvitaan rauha. Nykyisen siirtymästrategian mukaisesti vastuu tämän rauhan luomisesta ja turvaamisesta on entistä enemmän afganistanilaisten harteilla.

Kasvava vastuu selittää osittain, miksi Afganistanin turvallisuusjoukot on siirtymästrategiassa mitoitettu hyvinkin suuriksi: yli 350 000 henkilön on suunniteltu kantavan armeijan tai poliisin univormua. Vuosittaisiksi ylläpitokuluiksi tämänkokoiselle joukolle on arvioitu noin kuusi miljardia euroa, mikä on kaksi kertaa suurempi kuin Afganistanin kansallinen budjetti (josta vain noin 40 prosenttia katetaan Afganistanin valtion omilla tuloilla).

Sotilaiden ja poliisien määrä on erittäin suuri jopa alueellisesta näkökulmasta. Onkin perusteltua olla huolissaan siitä, miten tämänkokoinen turvallisuus-koneisto tulevaisuudessa demobilisoidaan ilman että se luo lisää epävakautta.

Yksi ratkaisu riskien minimoimiseen on, että Afganistan palaisi tulevaisuudessa asevelvollisuusarmeijaan, jossa osa miehistä palvelisi pari vuotta armeijassa. Tämä tosin ei ole varteenotettava vaihtoehto niin kauan kun maassa on paljon aseellista vastarintaa. Suomen kontribuutiosta päätettäessä olisi kuitenkin hyvä pitää tämä vaihtoehto mielessä. Natossa ajatukselle ei vielä löydy kannatusta, mutta Afganistanissa monet suhtautuvat siihen myönteisesti. Ottamalla yhdessä muiden maiden kanssa vastuun tällaisen armeijan luomisesta Suomella olisi ainutlaatuinen mahdollisuus edistää Afganistanin ja koko ympäröivän alueen vakautta vuoden 2015 jälkeisenä aikana.

Ulkopoliittinen instituutti
Kruunuvuorenkatu 4
00160 Helsinki
puh. (09) 432 7000
fax. (09) 432 7799
www.fii.fi

ISBN 978-951-769-321-9

ISSN 1795-8059

Kansikuva: Puolustusvoimat

Ulkopoliittinen instituutti on eduskunnan yhteydessä toimiva, riippumaton tutkimuslaitos. Instituutti tuottaa korkeatasoista tutkimusta, joka tukee poliittista päätöksentekoa ja avointa keskustelua niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Instituutin julkaisut käyvät läpi sisäisen editointiprosessin, mutta julkaistavat näkemykset ovat kirjoittajien omia.