

KRIISINHALLINNAN RAJAMAILLA

64

KANSANEDUSTAJAT VARAUKSELLISIA AFGANISTANIN
OPERAATION NYKYTILANTEESTA

Charly Saloniemi-Pasternak

BRIEFING PAPER 64, 5. lokakuuta 2010



ULKOPOLIITTINEN INSTITUUTTI
UTRIKESPOLITISKA INSTITUTET
THE FINNISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

KRIISINHALLINNAN RAJAMAILLA

KANSANEDUSTAJAT VARAUKSELLISIA AFGANISTANIN OPERAATION NYKYTILANTEESTA



Charly Salenius-Pasternak
Tutkija
Ulkopoliittinen instituutti

Briefing Paper 64
5. lokakuuta 2010

- Selvä enemmistö kyselyyn osallistuneista kansanedustajista on sitä mieltä, että Afganistanissa toimivan ISAF-operaation luonne on muuttunut merkittävästi. Kyseessä on erityyppinen operaatio kuin se, mihin päätettiin osallistua vuonna 2001/2002.
- Lähes puolet kyselyyn osallistuneista kansanedustajista on valmiita äänestämään sen puolesta, että suomalaiset sotilaat vedetään pois Afganistanista, jos afganistanilaiset turvallisuusviranomaiset eivät vuoden 2011 loppuun mennessä edelleenkään pysty ottamaan päävastuuta maan turvallisuudesta. Pieni enemmistö pitäisi joukot Afganistanissa.
- Suomi kouluttaa ja tukee vain yhden osapuolen joukkoja ja kyselyyn osallistuneet kansanedustajat tukevat vahvasti tätä koulutustehtävää. Tämä luo vaikutelman siitä, että he ovat hyväksyneet Suomen olevan osapuolena Afganistanin konfliktissa.
- Suuri enemmistö kyselyyn osallistuneista kansanedustajista on sitä mieltä, että Suomen ei pitäisi sotilaallista voimaa käyttäen aktiivisesti osallistua ääriryhmien taltuttamiseen Afganistanissa.
- Jos merkittävä määrä suomalaisia sotilaita menehtyisi Afganistanissa, vaatisi pieni enemmistö kyselyyn osallistuneista kansanedustajista joko vetäytymistä operaatiosta tai muutoksia joukkojen tehtäviin.

Muuttuva maailmanjärjestys – tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

ONKO TÄMÄNHETKINEN OPERAATIO YHÄ ALKUPERÄISEN KRIISINHALLINTAOPERAATION JATKUMOA?



Osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin on ollut osa Suomen ulkopoliittikkaa jo yli viisikymmentä vuotta. Osallistumispäätöksen tekee presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen perusteella. Sotilaallisesti vaativien operaatioiden ollessa kyseessä eduskunnan on hyväksyttävä operaatioihin osallistuminen ja niissä jatkaminen. Käytännössä tämä tarkoittaa lähes kaikkia nykypäivän operaatioita.

Tästä huolimatta kansanedustajien näkemyksiä Suomen osallistumisesta kriisinhallintaoperaatioihin yleisesti tai Afganistanin suhteen erityisesti ei ole ennen järjestelmällisesti tutkittu¹. Kyselykaavaketutkimuksen avulla selvitettiin kansanedustajien näkemyksiä kriisinhallinnasta yleensä ja Afganistanin ISAF-operaatiosta erikseen.

Aiheen yhteiskunnallisesta merkityksestä ja kolmesta muistutusviestistä huolimatta kaikille kansanedustajille lähetetyn kyselyn vastausprosentti oli odottamattoman alhainen (24 %, 47 vastaajaa). Vastajaryhmässä ulko- ja puolustusvaliokuntien edustajat ovat hieman yliedustettuja. Näiden valiokuntien jäsenten tai varajäsenten vastaukset eivät eronneet muiden kansanedustajien vastauksista merkittävästi kuin parissa kysymyksessä. Hallituksen ja oppositio tasapaino kyselyssä on sama kuin eduskunnassa

(vastaajista 64 % kuului hallitus- ja 36 % oppositio-puolueisiin). Jako eduskuntaryhmien suhteen ei ole tilastollisesti mielekästä, eikä poliittisesti tarpeellista. Kun kyse on sotilaallisesti erityisen vaativasta kriisinhallintaoperaatiosta, eduskunnalta pitää hankkia hyväksyntä hallituksen selonteon muodossa. Tällöin hallitus-oppositio-jako on merkittävämpi kuin puoluepoliittinen jako.²

Vastausten perusteella muodostuu ristiriitainen kuva. Tutkimuksen mukaan osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin yleisesti saa vahvan tuen. Vastauksista paistaa kuitenkin läpi meneillään oleva laajempi keskustelu siitä, minkälaisiin operaatioihin Suomen pitäisi osallistua ja mikä Suomen panos niissä pitäisi olla.³ On kuitenkin ilmeistä, että kyselyyn vastanneet kansanedustajat kokevat epämukavaksi sen, että Suomi joutuu nykyisissä operaatioissa valitsemaan osapuolen, jota se toiminnallaan tukee.

ISAF-operaation luonne on muuttunut vuosien 2002–2010 välillä

International Security Assistance Force (ISAF) -joukko toimii Afganistanissa YK:n mandaatilla. ISAFin tehtäväksi määriteltiin alun perin Afganistanin väliaikaisen hallituksen avustaminen turvallisuuden

¹ Kysely, jonka vastaukset olivat anonyymeja toteutettiin keuhällä ja alkusyksyllä 2010. Kysymyksestä riippuen vastausvaihtoehdot olivat pääosin 'Kyllä/Ei' tai 'täysin samaa mieltä – jonkin verran samaa mieltä – EOS – jonkin verran eri mieltä – täysin eri mieltä'. Kyselyssä käytetyistä kysymyksistä kaksi oli luvalla lainattu Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS) vuoden 2009 kyselystä.

² Vastajat jakautuivat eduskuntaryhmittäin seuraavasti: Kesk 29.8 %, Kok 23.4 %, Kd 8.5 %, Ps 2.1 %, R 4.3 %, Sd 12.8 %, Vas 12.8 %, Vihr 6.4 %.

³ Tähän laajempaan keskusteluun liittyvien kysymysten vastaukset käsitellään myöhemmässä Ulkopoliittisen instituutin julkaisussa.



Suomen kannalta merkittävät muutokset ISAF-operaatioissa vuosien 2001–2010 välillä:

- Suomi aloittaa 50 siviili-sotilasyhteistyöhön erikoistuneen sotilaan joukolla osallistumisen YK:n mandaatin perusteella toimivaan ISAF-operaatioon tammikuussa 2002. Vuoden lopussa maassa oli vajaa viisituhatta sotilasta käsittävän ISAF-joukko, jonka toiminta-alue oli periaatteessa Afganistanin pääkaupunki Kabul.
- Operaatiosta tulee virallisesti Nato-johtoinen elokuussa 2003. Samana vuonna YK hyväksyy operaation asteittaisen laajenemisen läpi koko Afganistanin.
- Vuosien 2004–2006 aikana, osana ISAF-operaation maantieteellistä laajenemista Suomi siirtää painopisteen Pohjois-Afganistaniin ja kasvattaa suomalaisten sotilaiden määrää noin sataan. Seuraavien vuosien aikana operatiivinen toiminta perustuu pienten MOT-ryhmien toimintaan osana laajempia alueellisia jälleenrakennusjoukkoja. Yhteydenpito paikallisten kanssa ja tiedustelu ovat ryhmien päätehtäviä.
- Vuonna 2007 suomalainen sotilas kuolee tienvarsipommi-iskussa. Historiallisessa kontekstissa pieni tappioiden määrä on selvä osoitus suomalaisten ammattimaisuudesta, mukautuvasta koulutuksesta, hyvistä varusteista ja hyvästä onnestakin.
- Viimeisen puolentoista vuoden aikana, osana uutta ISAFin toimintastrategiaa, suomalaiset joukot toimivat operaatioissa yhdessä Afganistanin turvallisuusviranomaisten kanssa. Suomalaiset ovat mukana operaatioiden suunnittelussa ja toteuttamisessa. MOT-ryhmät jatkavat myös toimintaansa.
- Vuosien 2010 ja 2011 vaihteessa ISAF-operaatioon kuuluu reilu 120 000 sotilasta. Suomalaisia sotilaita on lähes 200. Pienistä partioryhmistä luovutaan osaksi turvallisuusyksiöitä, mutta pääosin siksi, että suuremmat ryhmät, joukkueen tai komppanian kokoiset osastot helpottavat koulutus- ja mentorointiyhteistyötä Afganistanin turvallisuusviranomaisten kanssa.

Kuva: PV/Elina Katajamäki

ylläpitämiseksi Kabulissa ja sen lähialueilla. Suomalaisen sotilaiden tehtäviksi luettiin esimerkiksi ”humanitaarisen tilanteen arviointi yhteistyössä avustusjärjestöjen kanssa, koordinaatio avustusjärjestöjen suuntaan, sotilasteknisen sopimuksen täytäntöönpanon valvonta, yhteydenpito väliaikaiseen hallintoon ja eri sotilasosapuoliin sekä infrastruktuurihankkeiden kartoittamisessa avustaminen.”⁴ ISAFin mandaattia laajennettiin lokakuussa 2003, kun YK:n turvallisuusneuvosto äänesti päätöslauselman 1510 puolesta. YK:n mandaatti on uusittu vuosittain, viimeksi lokakuussa 2009. Suomessa hallituksen selonteot ja eri valiokuntien lausunnot ovat tuoneet esille nämä ISAF-joukkojen mandaatin ja tehtävien muutokset, mutta eivät aina määrittele selvästi näiden laajempien muutosten konkreettisia vaikutuksia suomalaisiin sotilaisiin.

Tutkimuksen mukaan kaksi kolmasosaa vastanneista kansanedustajista on sitä mieltä, että ISAF-operaation luonne on muuttunut vuosina 2002–2010 niin merkittävästi, ettei kyseessä ole jatkumo. Käytännössä nykyisin on kyse eri operaatiosta. Kolmasosa vastanneista on sitä mieltä, että alkuperäinen operaatio jatkuu yhä, eikä sen luonne ole merkittävästi muuttunut.

Kysyttäessä sitä, mistä Afganistanin konfliktissa on kyse, neljäkymmentäviisi prosenttia vastaajista oli täysin samaa mieltä väittämän kanssa, että kyseessä on kriisinhallintaoperaatio Afganistanin turvallisuus-tilanteen vakauttamiseksi. Noin neljäkymmentä prosenttia oli jonkin verran samaa mieltä väittämän kanssa. Suomen näkökulmasta väittämä onkin kirjaimellisesti totta. Todennäköisesti tämä kansallinen näkökulma osittain selittää sen, miksi kolmasosa kyselyyn vastanneista kansanedustajista on sitä mieltä, että alkuperäinen operaatio jatkuu ja että sen luonne ei ole merkittävästi muuttunut.

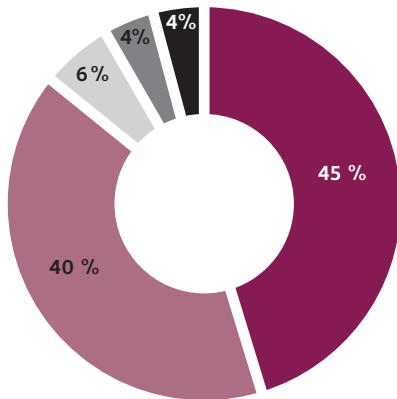
Afganistanin kokonaistilanteen monimutkaisuutta kuvastaa kuitenkin se, että kuusikymmentä prosenttia kyselyyn vastanneista kansanedustajista oli jonkin verran tai täysin samaa mieltä siitä, että Afganistanissa on osittain kyse hallituksen vastaisen kapinan kukistamisesta. Kaksi kolmesta vastanneesta oli täysin tai jonkin verran samaa mieltä siitä, että tilanne vastaa sisällissotaa. Kun Suomi alun perin päätti osallistua operaatioon, tarkoituksena oli pa-

⁴ Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (ISAF) Afganistanissa 4.1.2002.

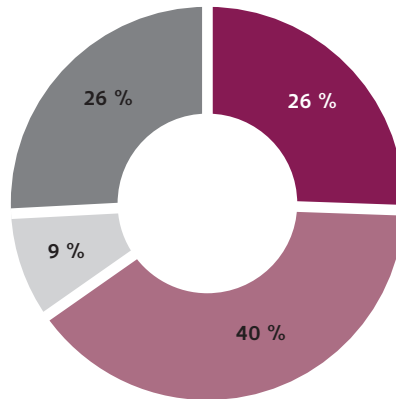
AFGANISTANIN OPERAATIOSSA ON KYSE...



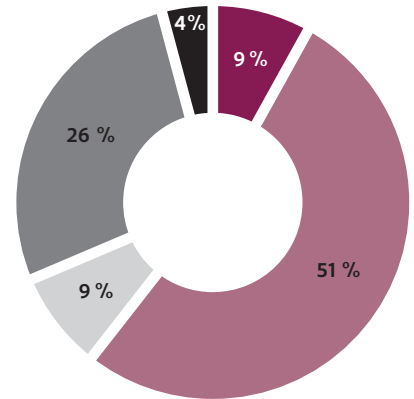
...kriisinhallintaoperaatiosta maan turvallisuustilanteen vakauttamiseksi.



...sisällissotaa vastaavasta tilanteesta.



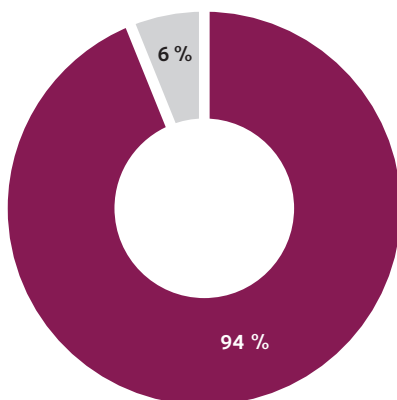
...hallituksen vastaisen kapinan kukistamisesta.



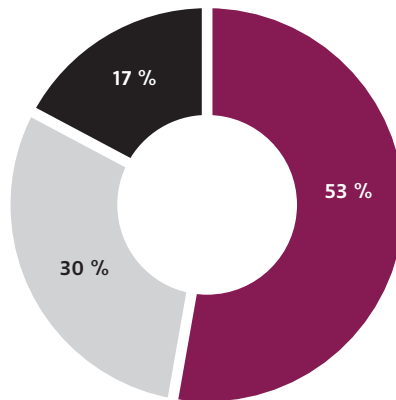
SUOMEN PITÄISI AFGANISTANISSA...



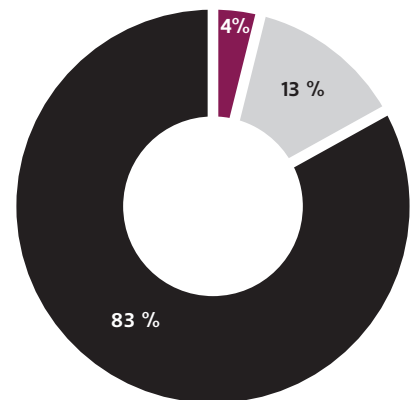
...auttaa demokraattisen hallinnon rakentamisessa.



...tukea neuvotteluja, jotka johtaisivat vallanjakoon nykyhallinnon, vastarintaryhmittymien ja talibanien kanssa.



...osallistua aktiivisesti ääriryhmien taltuttamiseen sotilaallista voimaa käyttäen.



SUOMEN PITÄISI OSALLISTUA SEURAAVIEN TURVALLISUUSVIRANOMAISTEN KOULUTTAMISEEN AFGANISTANISSA:

Poliisivoimat 91 %

Rajaviranomaiset 85 %

Asevoimat 55 %

rantaa turvallisuutta Kabulissa ja tukea maan väliaikaishallitusta. Tuolloin näytti siltä, että hallituksella ei ollut enää aktiivisia aseellisia vastustajia – sisällissotaa tai kapinaa ei ollut näköpiirissä.

Väkivalta Afganistanissa eskaloitui voimakkaasti 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen keskivaiheilla ja ajoi maan sisällissodan kaltaiseen konfliktiin. Afganistanin hallitus taisteli siinä vaiheessa selvästi terroristeja, vastarintaryhmittymiä ja jopa yksittäisiä sotapäälliköitä vastaan. Samalla ISAFin tehtävä ja rooli Afganistanissa muuttui olennaisesti: ISAFista tuli käytännössä 'Afganistanin sheriffi'. Suomen kriisinhallintajoukon suhteen nämä ISAF-operaation muutokset johtivat uusiin kokoonpanoihin ja tehtäviin. Suomessa operaation muuttunut luonne on ollut poliittisesti kuitenkin arka aihe. Rooli konfliktin osapuolena kriisinhallintatehtävässä on uusi asia, eikä sitä ole julkisesti haluttu käsitellä.

Suomen rooli ja tehtävät Afganistanissa – rajoitettua aktiivisuutta

Afganistanissa toimivan Suomen kriisinhallintajoukon tehtävät ja rooli ovat muuttuneet operaation aikana. Kyselyn ristiriitaiset vastaukset osoittavat, että muutoksista ollaan hieman hämillään. Suomen halutaan vieläkin olevan aktiivinen, mutta operaation luonteen muutoksen takia vain tietyissä asioissa.

Operaation luonteen muutos on läheisesti linkittynyt kysymykseen siitä, onko Suomi valinnut puolensa Afganistanissa. Kysymystä ei suoraan esitetty kansanedustajille, mutta vastaukset kokonaisuudessaan viittaavat siihen, että Suomen ymmärre-

tään olevan osa monikansallista operaatiota, joka tukee Afganistanin hallitusta, ei muita poliittista ja taloudellista valtaa havittelevia ryhmittymiä. Niukka enemmistö vastaajista on sitä mieltä, että Suomen pitäisi tukea neuvotteluja, jotka johtaisivat vallanjakoon nykyhallinnon, talibanien, ja muiden vastarintaryhmittymien kanssa. Tämä kuvaa Afganistanin ja laajemmin nykyoperaatioiden monimutkaisuutta. Yhtäältä pitää selvästi tukea operaation mandaatin mukaista legitiimiä osapuolta, tässä tapauksessa presidentti Karzain hallitusta. Toisaalta onnistuneet valtion jälleenrakentamiseen tähtäävät rauhanneuvottelut päättyvät lähes poikkeuksetta vallanjakoon entisten vihollisten välillä.

Suomen roolin ja tehtävän suhteen yli yhdeksänkymmentä prosenttia kyselyyn vastanneista kansanedustajista oli sitä mieltä, että Afganistanissa Suomen pitäisi auttaa demokraattisen hallinnon rakentamisessa⁵. Luku ei ole yllätys, mutta kertoo siitä suuresta muutoksesta, jonka siirtyminen rauhan- turvaamisesta kriisinhallintaan on tuonut mukanaan. Demokratiakehityksen tukeminen kuuluu monen nykyoperaation perustehtäviin.

Suurin osa kyselyyn vastanneista kansanedustajista tukee myös Afganistanin poliisivoimien kouluttamista (90 %) ja rajaviranomaisten kouluttamista (85 %) osana oikeusvaltion rakentamista. Asevoimien kouluttamista tukee kuitenkin vain hie-

⁵ Kysymyksessä ei annettu mahdollisuutta avovastauksiin. On todennäköistä, että tekstissä esille tuotujen tehtävien lisäksi myös muita rooleja ja tehtäviä olisi ehdotettu jos avovastauksiin olisi ollut mahdollisuus.



Kuva: isafmedia (flickr)

man yli puolet (55 %) ja vastustaa vajaa kolmannes (28 %) vastanneista. Kyselyssä ei tiedusteltu syytä siihen, miksi kansanedustajat suhtautuvat eri tavalla asevoimien ja poliisin kouluttamiseen. Tämä saattaa johtua siitä, että oikeusvaltioissa perinteisesti poliisin ja asevoimien tehtävät on tiukasti erotettu toisistaan. Taustalla saattaa vaikuttaa myös käsitys siitä, mitä asevoimien kouluttaminen Afganistanin nykyisissä olosuhteissa voi konkreettisesti tarkoittaa.

Yksi ISAF-operaation tehtävistä on ääriryhmien taltuttaminen sotilaallisin voimakeinoin yhteistyössä Afganistanin turvallisuusviranomaisten kanssa. Tähän ovat myös suomalaiset sotilaat osallistuneet. Yli kahdeksankymmentä prosenttia kyselyyn vastanneista kansanedustajista on sitä mieltä, että Suomen ei pitäisi osallistua aktiivisesti ääriryhmien taltuttamiseen käyttämällä sotilaallista voimaa. On mahdollista tietää tarkoittaako tämä myös sitä, että edustajat katsovat Suomen nykyisen osallistumisen menneen liian pitkälle, koska tätä ei suoraan kysytty.

Operaation osallistumisen tulevaisuus ja riskinsietokynnys

Afganistanilaisten turvallisuusviranomaisten koulutus on yksi ISAF-operaation tärkeimmistä tehtävistä. Kyselyn perusteella näyttää siltä, että siihen ei olla halukkaita sitoutumaan enää kovin monta vuotta nykyisen turvallisuustilanteen vallitessa. Lähes puolet kyselyyn vastanneista kansanedustajista äänestäisi suomalaiset sotilaat pois Afganistanista, elleivät paikalliset turvallisuusviranomaiset vuoden 2011 loppuun mennessä pysty ottamaan päävastuuta maan turvallisuudesta.

Vastaajien enemmistö oli sitä mieltä, että Suomi voi vetäytyä ISAF-operaatiosta myös ennen kuin lähimmät yhteistyökumppanit Ruotsi ja Saksa vetäytyvät. Osallistumispäätökset ovat aina kansallisia, joten tämä ei sinänsä ole yllättävää. Yli neljäkymmentä prosenttia vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, ettei operaatiosta ei voi lähteä ennen näitä läheisiä yhteistyökumppaneita. Tämä näkemys on linjassa pääministeri Kiviniemen pääministerin haastattelutunnilla syyskuussa antaman lausunnon kanssa. Hänen mukaansa Suomen joukkojen kotiuttamispäätös ei ole pelkästään Suomen käsissä. Todellisuudessa päätös on tietenkin Suomen käsissä, mutta vetäytymispäätöksellä olisi poliittinen hintansa.

Kansanedustajilta kysyttiin kantaa kuvitteelliseen tilanteeseen, jossa kolme suomalaista sotilasta kuolee tienvarsipommin räjähdykseen. Kuvitteellisessa tilanteessa räjähdystä seuraa kuusi tuntia kestävä tulitaistelu, jonka seurauksena kuolee lisäksi kaksi suomalaista sotilasta. Vastaukset jakavat kansanedustajat kahteen pääleiriin.

Hieman yli puolet vastanneista vaatisi tällaisessa tapauksessa joko sotilaiden vetämistä pois Afganistanista tai tehtävien ja vastualueiden muuttamista. Tappiot siis vaikuttaisivat operaatioon sitoutumiseen. Neljäkymmentä prosenttia vastanneista kuitenkin tukisi vallitsevan toiminnan jatkumista, eli tappiot eivät vaikuttaisi operaatioon sitoutumiseen.

Kansanedustajilta kysyttiin myös miten heidän asenteensa muuttuisi, jos edellä kuvatussa tilanteessa suomalaisten sotilaiden käyttämä ilmatulituki aiheuttaisi siviiliuhreja. On kiinnostavaa huomata, että reilu kahdeksankymmentä prosenttia kyselyyn



Kuva: Puolustusvoimat/Elina Katajamäki

vastanneista edustajista ei muuttaisi näkemystään siviiliuhrien takia. Vain suomalaisten sotilaiden kärsimillä tappioilla olisi merkitystä kannan muodostuksessa.

ISAF-operaatioon osallistuminen ja suomalaisen sotilaallisen kriisinhallinnan tulevaisuus

Eduskunta näyttää edelleen tukevan suhteellisen vahvasti ISAF-operaatioon osallistumista. Suomi kouluttaa ja tukee vain yhden osapuolen joukkoja ja kyselyn perusteella kansanedustajat tukevat vahvasti tätä koulutustehtävää. Tämä luo vaikutelman siitä, että he ovat hyväksyneet Suomen olevan osapuolena Afganistanin tilastojen valossa eskaloituvassa konfliktissa. Päättäjien ristiriitaisia tunteita kuvaavat kuitenkin huomattavasti vähäisempi tuki asevoimien kuin poliisin kouluttamiselle sekä selvä haluttomuus osallistua ääriryhmien taltuttamiseen sotilaallisin voimakeinoin. Ristiriitaiset kannat saattavat heijastella sitä, että ISAF-operaatio koettelee monen mielestä suomalaisen kriisinhallintatoiminnan hyväksyttävyyden rajoja.

Suomalaisen kriisinhallintatoiminnan tulevaisuuden kannalta on tärkeitä keskustella siitä, onko toiminnan hyväksyttävyyden rajoja koeteltu Afganistanissa. Mutta niin kauan kuin olemme Afganistanissa, siellä täytyy toimia operaation ja tilanteen vaatimalla tavalla. Pitää myös hyväksyä, että tilanne Afganistanissa muuttuu jatkuvasti, ja että juuri nyt operaatio

vaatisi lisäpanostusta. Toisaalta, jos ei uskota ISAF-operaatioon, siellä ei pitäisi olla ollenkaan. Monella politiikan saralla on mahdollista istua aidalla. Afganistanin operaation tyyppisissä tilanteissa tämä ei ole mahdollista.

Lopuksi kyse on siitä, että meidän on päätettävä mitä mieltä olemme. Uskommeko oikeasti ihmisoikeuksien universaalisuuteen? Uskommeko oikeasti naisten, lasten tai vähemmistöjen oikeuksiin ja olemmeko Winston Churchillin sanoja mukaillen valmiita taistelemaan näiden asioiden puolesta totalitarismia vastaan? Samalla pitää tietenkin kysyä, mitkä ovat kriisinhallintaoperaation edellytykset edistää näitä tärkeitä pitämiämme arvoja. Kun eduskunta seuraavan kerran keskustelee Suomen osallistumisesta Afganistan-operaatioihin, olisi suotavaa, että jokainen kansanedustaja on 'omantunnon asiana' hakenut vastauksia näihin kahteen kysymykseen ja toimii niiden mukaisesti.

Charly Salenius-Pasternak
Tutkija

Ulkopoliittinen instituutti
ISBN 978-951-769-274-8
ISSN 1795-8059

Kannen kuva: Puolustusvoimat/Elina Katajamäki
Taitto ja grafiikka: Tuomas Kortteinen
Ulkopoliittinen instituutti 2010
www.upi-fiia.fi