

Suomi osana kansainvälisen yhteisön
kriisinhallinta- ja
kehitysyhteistyötoimintaa
Afganistanissa 2001–2021

Sisällysluettelo

1. ALUSTUS.....	3
1.1 Selvityksen tavoite.....	3
1.2 Muut Afganistania koskevat kansainväliset ja suomalaiset selvitykset.....	3
1.3 Tausta.....	5
2. SUOMEN TAVOITTEET TOIMINNALLE AFGANISTANISSA.....	8
2.1 Tavoitteiden määrittäminen.....	8
2.2 Suomen tavoitteet.....	9
3 SUOMEN TOIMINTA AFGANISTANISSA.....	11
3.1 Kriisinhallinta ja kehitysyhteistyö osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa.....	11
3.2 Suomen osallistuminen kriisinhallintatoimintaan.....	12
3.3 Kehitysyhteistyö.....	21
3.4 Turvallisuussektorin tuki ja muu tuki.....	32
4 SUOMEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN JA HUOMIOT TOIMINNASTA.....	34
4.1 Afganistan vuonna 2021.....	34
4.2 Arvio Suomen tavoitteiden toteutumisesta.....	34
4.3 Johtopäätökset.....	41
LIITE 1. Kehitysyhteistyön tilastoidut maksatukset vuosina 2001-2021.....	45
LIITE 2: Suomen vetäytyminen ja evakuoinnit Afganistanista 15.–26.8.2021.....	46

1. ALUSTUS

1.1 Selvityksen tavoite

Tämä selvitys on eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annettava perustuslain 97 §:n mukainen selvitys, jonka tarkoituksena on esittää tiivis kokonaiskuva Suomen toiminnasta Afganistanissa sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön osalta, sekä arvioida Suomen toiminnan tuloksia ja vaikuttavuutta Suomen Afganistania koskeneiden politiikan linjausten ja tavoitteiden valossa.

Selvityksessä pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitkä olivat Suomen tavoitteet Suomen osallistumiselle kansainvälisen yhteisön kriisinhallinta- ja kehitysyhteistyötoimintaan Afganistanissa 2001–2021?
2. Mitä Suomen toiminta kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön alalla Afganistanissa piti sisällään tuona aikana ja miten tähän toimintaan kohdistettiin resursseja?
3. Mikä vaikutus Suomen toiminnalla oli ja miten se vastasi asetettuihin tavoitteisiin?

Ylläolevia kysymyksiä tarkastellaan Suomen julkilausuttujen tavoitteiden kautta. Tässä keskitytään erityisesti eduskunnalle annettujen valtioneuvoston selonteiden puitteissa määritettyihin tavoitteisiin, mutta myös muihin Suomen toimintaa Afganistanissa ohjanneiden politiikkalinjauksiin. Puolustusministeriön 22.8.2022 julkaisema Afganistan-selvitys otetaan tässä selvityksessä huomioon sotilaallista kriisinhallintatoimintaa kattavana osakatsauksena.

Selvityksen tarkastelujakso päättyy Talibanin valtaannousuun elokuun 15. päivänä 2021, jolloin Suomen Kabulin suurlähetystö suljettiin väliaikaisesti. Afganistanin hallinnon vuonna 2021 tapahtuneen nopean kaatumisen syitä ei arvioida tässä selvityksessä. Talibanin valtaannousua seurannutta Suomen evakuointioperaatiota Kabulista käsitellään erikseen omana kokonaisuutenaan tä liitteessä 2. Kehitysyhteistyön ja humanitaarisen tuen varainkäyttö on raportoitu vuoden 2021 loppuun asti.

Tätä selvitystä täydentää myöhemmin valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan puitteissa valmisteilla oleva selvitys Suomen Afganistan-operaatioiden vaikuttavuudesta ja systeemisen arviointimallin kehittämisestä.

1.2 Muut Afganistania koskevat kansainväliset ja suomalaiset selvitykset

Kansainvälisen yhteisön toimintaa Afganistanissa 2001–2021 ja eri valtioiden osallistumista siihen ollaan selvittämässä muissakin maissa. Esimerkiksi Suomen Afganistan-kriisinhallintatoiminnassa keskeisistä kumppanimaista Saksan laajamittaisen selvityksen tulisi valmistua 2025 mennessä. Ruotsissa on laadittu jo 2017 selvitys Ruotsin osallistumisesta operaatioihin Afganistanissa 2002–2014, minkä lisäksi erityinen parlamentaarinen komitea on arvioimassa Ruotsin toimintaa Afganistanissa 2001–2021 määräaikanaan kesäkuu 2024. Yhdysvalloissa maan toimintaa Afganistanissa arvioi erityinen tarkastusviranomainen (Special Inspector General For Afghanistan Reconstruction, SIGAR), joka on tuottanut useita raportteja, viimeisimpänä Afganistanin hallinnon nopean kaatumisen syistä.

Lisäksi esimerkiksi Isossa-Britanniassa, Norjassa ja Ruotsissa on julkaistu selvityksiä, jotka tarkastelevat rajatumpia aikajaksoja tai kohdentuvat esimerkiksi pelkästään kehitysyhteistyöhön.

Suomen kannalta keskeisistä kansainvälisistä järjestöistä EU:n tilintarkastustuomioistuim on arvioinut EUPOL Afganistan -siviilikriisinhallintaoperaation toimintaa, jonka vaikuttavuutta on tarkasteltu myös aiemmassa tutkimuksessa. Nato on arvioinut toimintaansa Afganistanissa syksyllä 2021 mutta arvioinnin kaikkia tuloksia ei ole julkaistu.

Suomen osallistumista kriisinhallintatoimintaan, mutta myös muuhunkin toimintaan Afganistanissa, tarkastellaan tämän selvityksen ohella useassa muussa selvityksessä eri näkökulmista.

Puolustusministeriö julkaisi 22.8.2022 Puolustusministeriön Afganistan-selvityksen. Selvityksessä käydään läpi Suomen sotilaalliseen kriisinhallintaan Afganistanissa osallistumisen vaiheet ja arvioidaan osallistumisen vaikutuksia puolustusministeriön hallinnonalan, mukaan lukien Suomen puolustuspolitiikan ja kansallisen puolustuksen, näkökulmasta. Lisäksi selvityksessä käsitellään vuoden 2021 evakuointioperaation tukea.

Ulkopoliittinen instituutti on tehnyt eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan toimeksiannosta selvityksen Suomen osallistumisesta Afganistanin kriisinhallinta-, vakauttamis-, jälleenrakennus- ja kehitystoimiin sekä humanitaarisiin tukitoimiin vuosien 2001–2021 aikana. Siinä tarkastellaan Suomen kokonaisvaltaisen lähestymistavan toteutumista ja rakentumista Afganistanin kontekstissa. Selvitys julkaistiin 19.12.2022.

Naisjärjestöjen keskusliitto on laatimassa katsauksen afgaaninaisten kokemuksista Suomen rahoittamista naisten aseman vahvistamiseen keskittyvistä siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön hankkeista Afganistanissa. Ulkoministeriö rahoittaa hanketta.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa on käynnistetty keväällä 2022 ”Suomen Afganistan-operaatioiden vaikuttavuus ja systeemisen arviointimallin kehittäminen” –hanke. Hankkeen tarkoituksena on tuottaa uutta tutkimustietoa Suomen Afganistaniin vuosina 2002–2021 kohdistamista kokonaisvaltaisista kriisinhallintatoimista luoden kokonaiskuva niiden tuloksista, vaikutuksista, vaikuttavuudesta sekä siitä, miten toimien vaikuttavuutta on arvioitu. Tarkastelu tapahtuu kokonaisvaltaisuuden ja kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanvälitystä ja -rakennusta tukevan työn johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä korostavan kolmoisneksuksen näkökulmasta. Tutkimustuloksiin nojautuen hanke kehittää edelleen vaikuttavuuden arvioinnin toimintatapamallia. Ulkoministeriön ohjausvastuulla olevan hankkeen on määrä valmistua toukokuussa 2023.

Suomen kehitysyhteistyön kokonaisuutta Afganistanissa on arvioitu kolmesti. Ensimmäinen evaluaatio vuodelta 2007 kattoi vuodet 2001–2006. Toinen evaluaatio vuodelta 2014 keskittyi rauhan ja kehityksen elementteihin Suomen Afganistanin maaohjelmassa kattaen vuodet 2007–2012. Kolmas, vuodet 2012–2018 kattava ja vuonna 2020 julkistettu arviointi tehtiin osana hauraiden maiden evaluaatiota. Lisäksi hankehallintoa ja -suunnittelua ovat tukeneet hankekohtaiset evaluaatiot.

1.3 Tausta

1.3.1 Kansainvälisen yhteisön toimet Afganistanissa 11.9.2001 terrori-iskujen jälkeen

Syyskuun 11. päivänä 2001 tehtiin Yhdysvalloissa sarja merkittäviä terrori-iskuja. Iskut tuomittiin laajasti mukaan lukien YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1368. Suomi ja EU tuomitsivat iskut jyrkästi ja Suomi lupasi Yhdysvalloille apua. Sotilasliitto Nato katsoi iskujen olevan Pohjois-Atlantin sopimuksen artiklassa 5 tarkoitettu aseellinen hyökkäys liittokunnan jäsentä kohtaan. Tämä oli ensimmäinen kerta sotilasliiton historiassa, kun tämä artikla otettiin käyttöön. Reaktiona terrori-iskuihin Yhdysvallat julisti sodan terrorismia vastaan.

Terrori-iskujen tekijäksi tunnistettiin terroristiverkosto Al-Qaida ja sen johtaja Osama bin Laden, jotka toimivat Afganistanista käsin ja Afganistanin Taliban-hallinnon suojeluksessa. Yhdysvallat vaati osana viisikohtaista vaatimuslistaa Afganistanin Taliban-hallintoa luovuttamaan Al-Qaidan johtajat Yhdysvaltoihin, mitä Taliban-hallinto ei tehnyt. Tällä perusteella Yhdysvallat käynnisti sotilaalliset toimet, Operation Enduring Freedomin (OEF), Afganistanissa lokakuussa 2001. Tähän Yhdysvaltojen johtamaan operaation liittyi nopeasti myös Yhdysvaltojen liittolaismaita.

OEF:n puitteissa Yhdysvaltojen johtama liittouma ja sen tukemat afgaaniryhmät syrjäyttivät nopeasti Talibanin, jonka hallinto kaatui ja sen joukkojen jäänteet hajaantuivat. Talibanin kaatumista seuranneiden neuvottelujen tuloksena syntyi joulukuussa 2001 Bonnin sopimus, jossa sovittiin uuden väliaikaishallinnon perustamisesta Afganistaniin. Sopimuksessa pyydettiin kansainvälisen yhteisön laajamittaista tukea väliaikaishallinnolle maan vakauttamiseksi ja jälleenrakentamiseksi sekä sen estämiseksi, ettei Afganistanista muodostuisi jatkossa suojasatamaa kansainväliselle terrorismille.

YK:n puitteissa käytyä Bonnin sopimukseen johtanutta prosessia tukivat YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1378, jossa ilmaistiin vahva tuki uuden Afganistanin väliaikaishallinnon perustamiselle, sekä päätöslauselma 1383, jossa ilmaistiin vahva tuki Bonnin sopimukselle ja kehoitettiin kansainvälistä yhteisöä tukemaan väliaikaishallintoa. Merkittävänä lisänä valtuutettiin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 1386 kansainvälinen turvallisuusjoukko (International Security Assistance Force, ISAF) avustamaan Afganistanin väliaikaishallintoa turvallisuuden ylläpitämisessä sekä turvaamaan YK:n henkilökunnan työtä Kabulissa ja sen lähialueilla. Iso-Britannia ryhtyi ISAF:n ensimmäiseksi johtovaltioksi.

1.3.2 Afganistanin tilanne vuonna 2001

Afganistanin tilanne vuonna 2001 oli erittäin heikko. Taliban oli noussut valtaan Neuvostoliiton vetäytymistä seuranneen sisällissodan jälkeen vuonna 1996. Afganistanissa oli sodittu lähes tauotta 22 vuotta ja maan taloudellinen sekä inhimillinen tilanne olivat katastrofaalisen huonoja. Maailmanpankin maakatsauksessa maaliskuulta 2002 todetaan:

Afganistanin talous on romahtamassa, infrastruktuuri tuhoutunut, valtion viralliset instituutiot vakavasti heikentyneet tai kokonaan romahtaneet ja sosiaaliset indikaattorit koko maailman huonoimmat

Saatavilla olleet peruspalvelut toimivat lähes täysin avunantajien rahoittamien järjestöjen kautta. Elinajanodote oli noin 56 vuotta ja lapsikuolleisuus maailman korkeimpien joukossa. Kaikista kouluikäisistä lapsista vain 21 % osallistui opetukseen ja 18 % naisista ja tytöistä osasi lukea.

Taliban-hallinnon alla yhteiskunnallinen osallistuminen ja ihmisoikeuksien toteutuminen oli erittäin rajoitettua. Taliban oli ottanut käyttöön jyrkän oikeuskäytännön ja ideologiansa mukaiset rangaistukset, kieltänyt tyttöjen koulunkäynnin ja suurilta osin sulkenut naiset yhteiskunnallisen toiminnan ja poliittisen päätöksenteon ulkopuolelle.

Talibanin nouseminen valtaan 1996 ei ollut lopettanut taisteluita Afganistanissa. Niin kutsuttu pohjoinen liitto jatkoi taistelua Talibania vastaan Pohjois-Afganistanissa ja muodosti myöhemmin keskeisen pohjan Yhdysvaltojen johtamille sotatoimille Talibania vastaan.

Syyskuun 11. päivän iskujen takana olleen terroristiverkosto Al-Qaidan toiminta oli käynnistynyt Afganistanissa 1980-luvulla. Sen päätukialue siirtyi 1990-luvun alussa Sudaniin, mutta verkoston päämaja siirtyi takaisin Afganistaniin Talibanin noustua siellä valtaan. Talibanin muodollisesti muodostaman Afganistanin islamilaisen emiraatin tunnustivat ainoastaan Pakistan, Yhdistyneet arabiemiirikunnat sekä Saudi-Arabia.

1.3.3 Suomen liittyminen kansainvälisen yhteisön toimintaan

Suomi liittyi nopeasti mukaan Bonnin sopimusta seuranneeseen YK:n valtuuttamaan kansainväliseen toimintaan. Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta tasavallan presidentti päätti valtioneuvoston esityksestä Suomen osallistumisesta ISAF-joukon toimintaan Afganistanissa 21.1.2002 eli vain noin kuukausi sen jälkeen, kun ISAF oli saanut YK:n turvallisuusneuvoston valtuutuksen. ISAFin ensimmäinen johtovaltio Iso-Britannia oli tiedustellut Suomen valmiutta osallistua ISAFin toimintaan.

Afganistanin väliaikaishallintoa tukenut ISAF oli erillinen Yhdysvaltojen johtamasta OEF-sotilasoperaatiosta. Molempiin osallistui laaja joukko maita, jotkut sekä OEF:iin että ISAF:iin. Esimerkiksi ISAFin ensimmäinen johtovaltio Iso-Britannia oli Yhdysvaltojen tärkeimpiä kumppaneita OEF-operaatiossa.

Eduskunta käsitteli ja antoi tukensa Suomen osallistumiselle ISAF-joukon toimintaan Afganistanissa valtioneuvoston antaman selonteon VNS 5/2001 vp pohjalta. Eduskunta katsoi Suomen osallistumisen Afganistanin rauhanprosessiin olevan vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa painotetun jakamattomaan ja laajaan turvallisuuteen perustuvan turvallisuuspolitiikan mukaista. Keskustelussa painottuivat huoli epävakaa Afganistanin vaikutuksesta kansainväliselle turvallisuudelle, YK:n rooli sekä tiivis yhteistyö sotilaallisen ja siviilitoiminnan välillä sekä tarve panostaa myös siviilikriisinhallintaan.

Suomen osallistumiselle toimintaan Afganistanissa oli alusta alkaen ominaista kokonaisvaltaisen lähestymistavan huomioiminen. Esimerkiksi ISAFiin liittymistä koskevasta valtioneuvoston selonteosta käydyssä eduskuntakeskustelussa todettiin, että turvallisuustilanteen vakauttaminen ja valtiorakenteiden korjaaminen vaativat myös humanitaarista apua, ihmisoikeuksien kunnioittamista sekä erityisen huomion kiinnittämistä naisten ja lasten asemaan. Suomen osallistuminen nähtiinkin alusta alkaen laajamittaisena sitoutumisena kansainvälisen yhteisön tavoitteisiin paitsi kriisinhallinnan, mutta myös muiden toimintamuotojen, ennen kaikkea kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun, kautta annettavalla panoksella. Afganistanista tuli Suomelle merkittävä kehitysyhteistyökumppani.

Suomi oli ohjannut järjestöjen kautta apua Afganistaniin jo Taliban-hallinnon aikana, mutta tuen luonne, määrä ja painopisteet muuttuivat Talibanin syrjäyttämisen jälkeen 2001–2002. Kehitysyhteistyöstä tuli nopeasti tärkeä instrumentti Suomen Afganistanin vakauttamis- ja

jälleenrakennuspyrkimyksissä osana laajempaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Vuonna 2002 järjestetyssä Tokion apukonferenssissa Suomi sitoutui yhteensä 30 miljoonan euron apuun vuosille 2002–2004. Kansainvälisten avunantajien tukisitoumukset vuodelle 2002 olivat 1,8 miljardia Yhdysvaltain dollaria ja kokonaislupaukset yhteensä 4,5 miljardia.

Suomi ohjasi kehitysyhteistyövaroja jälleenrakennukseen, Afganistanista aiemmin paenneiden laajan paluumuuton tukemiseen, vaalien järjestämiseen, humanitaariseen apuun, sekä kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä toteutettuun hanketoimintaan. Vuonna 2003 ulkoministeriössä laadittiin ensimmäinen Afganistan-strategia, jossa huomioitiin tuen eri osa-alueet: kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Ihmisoikeuksien, mukaan lukien naisten oikeuksientoteutumisen nimettiin yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi.

Suomen päätöksenteossa oli alusta pitäen selvää, ettei Afganistanin tilannetta ratkaistaisi hetkessä. Sekä vuoden 2001 ISAF-osallistumista koskevassa valtioneuvoston selonteossa että siitä käydyssä eduskuntakeskustelussa todettiin, että Afganistanin jälleenrakentaminen tulee vaatimaan kansainväliseltä yhteisöltä pitkäaikaista sitoutumista.

2. SUOMEN TAVOITTEET TOIMINNALLE AFGANISTANISSA

2.1 Tavoitteiden määrittäminen

Eduskunnalle ISAF-operaatioon osallistumisesta annetussa ensimmäisessä selonteossa (VNS 5 /2001 vp) Suomen lähtökohta osallistumiselle kansainvälisen yhteisön toimintaan määritellään seuraavasti (korostukset lisätty):

*Mikäli väliaikaishallinto onnistuu tehtävässään, tarjoutuu Afganistanille lähes ainutkertainen mahdollisuus **palata sellaisiin järjestyneisiin oloihin, joissa maan kansalaisten hyvinvointi voidaan turvata**. Ratkaisun avaimet ovat ensisijaisesti afgaanien käsissä. **Kansainvälinen yhteisö voi kuitenkin tukea merkittävällä tavalla Afganistanille nyt tarjoutuvaa mahdollisuutta** muun muassa rauhanturvatoiminnalla, humanitaarista apua toimittamalla sekä jälleenrakennustyötä tukemalla.*

*Afganistanin olojen normalisoituminen on myös **välttämätöntä sen varmistamiseksi, ettei al-Qaidan tapainen terroristiorganisaatio kykene enää tulevaisuudessa käyttämään Afganistania hyväkseen** laajamittaiseen terroristien koulutustoimintaan ja kansainvälisen terroritoiminnan valmisteluun.*

Suomi päätti siis alun perin osallistua ISAFiin turvatakseen osana kansainvälistä yhteisöä Afganistanissa sellaiset olosuhteet, joissa afganistanilaiset voivat itse turvata hyvinvointinsa ja joissa mikään terroristiorganisaatio ei voisi käyttää Afganistania toiminnassaan hyväkseen.

Suomen osallistuminen kansainvälisen yhteisön toimintaan Afganistanissa kesti lähes kaksikymmentä vuotta. Se laajeni nopeasti sotilaallisesta kriisinhallinnasta kehitysyhteistyöhön ja siviilikriisinhallintaan ja kattoi toimintaa useissa eri kansainvälisessä yhteistoimintajärjestelyssä tai operaatioissa. Tämän osallistumisen aikana laajenivat myös Suomen toiminnan tavoitteet.

Erilaisia Suomen toimintaa Afganistanissa ohjanneita tavoitteita määritettiin tämän selvityksen tarkastelujakson aikana erityisesti Afganistanin kriisinhallintaan liittyvissä selonteissa, Afganistania koskeneissa maastrategioissa ja toimintaohjelmissä sekä muissa vastaavissa asiakirjoissa. Samaan aikaan Suomen kriisinhallintatoimintaa ja kehitysyhteistyötä ohjasivat yleisemmällä tasolla politiikkalinjaukset, kuten valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot, kehityspoliittiset selonteot, kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan kansalliset strategiat sekä muun muassa Suomen kansalliset naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelmat.

Kansainvälisellä tasolla toimintaa ohjasivat keskeisellä tavalla niiden kansainvälisten yhteistyöjärjestelyjen ja operaatioiden tavoitteet, joihin Suomi osana kansainvälistä yhteisöä osallistui. Keskeisessä asemassa olivat muun muassa EU:n Afganistan-strategia ja ISAFin strategia. Käytännössä Suomi sitoutui operaatioiden ja kansainvälisenä yhteistyönä tehdyn toiminnan tavoitteisiin osallistuessaan tähän toimintaan. Näin ollen nämä tavoitteet on huomioitu osina Suomen kansallisia tavoitteita. Operaatioiden tehtäviä ja muita toimintakohtaisia tavoitteita käsitellään lyhyesti selvityksen Suomen toimintaa koskevassa osuudessa.

Tämä selvitys keskittyy sellaisiin tavoitteisiin, jotka liittyvät pyrkimykseen kohti kestävää yhteiskunnallista, muutosta, eikä pelkkiin vaikutuksiin tai tuotoksiin. Tällaista vaikuttavuuteen keskittyvää lähestymistapaa on painotettu erityisesti kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean

suosituksissa Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi vuodelta 2021. Näin ollen tämän selvityksen puitteissa ei ole arvioitu esimerkiksi kansallisia toiminnallisia tavoitteita, kuten tavoitetta pitää vuositasolla kriisinhallintaoperaatioissa tiettyä määrää henkilöstöä. Tavoitteiden tarkastelu tapahtuu kansallisella tasolla, eikä tässä selvityksessä tarkastella esimerkiksi eri hallinnonalojen tavoitteita erikseen.

Vaikuttavuutta painottava tavoitteidenasettelu ei ole ollut vakiintunut toimintamalli silloin, kun Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan ja muuhun toimintaan Afganistanissa on päätetty. Näin ollen toiminnalle Afganistanissa aikoinaan määritellyt tavoitteet eivät välttämättä vastaa nykyisiä toimintatapoja tai suosituksia. Tämä huomioiden tässä selvityksessä tarkasteltavat vaikuttavuustavoitteet on johdettu tulkitsemalla ja yhdistelemällä edellä viitatuissa lähteissä mainittuja erilaisia tavoitteita, painopisteitä ja pyrkimyksiä.

Tässä selvityksessä tehdyssä tavoitteiden määrittelyssä otettu lähtökohdaksi kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallintaan. Kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa on kyse siitä, että sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi koordinoita keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi, vaikka sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun roolit ja vastuut ovat erillisiä.

Tässä selvityksessä tarkasteltavat Suomen tavoitteet ovat siis kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti ylätasoin vaikuttavuustavoitteita kaikelle Suomen toiminnalle Afganistanissa, eivätkä esimerkiksi vain sotilaalliselle kriisinhallinnalle tai kehitysyhteistyölle.

2.2 Suomen tavoitteet

Edellä kuvatuista lähtökohdista voidaan katsoa, että Suomen toimintaa Afganistanissa ohjasi neljä vaikuttavuustavoitekokonaisuutta: Afganistanin turvallisuustilanteen vakauttaminen; jälleenrakennuksen, kestävä kehityksen ja ihmisoikeuksien edistäminen; kansainvälisen turvallisuuden ja Suomen kansallisen turvallisuuden parantaminen; ja Suomen ja EU:n kansainvälisen aseman ja toimijuuden vahvistaminen. Nämä tavoitekokonaisuudet ovat toisiaan täydentäviä.

Alla on kuvattu tarkemmin näiden vaikuttavuustavoitekokonaisuuksien sisältöä:

I. Afganistanin turvallisuustilanteen vakauttaminen

Suomen keskeisenä tavoitteena on ollut koko tarkastelujakson ajan sellaisten olosuhteiden saavuttaminen, joissa afganistanilaiset voivat itse turvata hyvinvointinsa. Tähän liittyen tavoitteena oli varsinkin tarkastelujaksoin alkuvaiheessa varmistaa Afganistanin hallinnon ja muiden muassa YK:n toimintamahdollisuudet. Sitten tähän tavoitteeseen pyrittiin Afganistanin turvallisuusjoukkojen ja -rakenteiden itsenäisen ja uskottavan toimintakyvyn kehittämisellä.

II. Jälleenrakennuksen, kestävä kehityksen ja ihmisoikeuksien edistäminen

Suomi pyrki edistämään Afganistanin jälleenrakennusta, kestävä kehitystä sekä ihmisoikeuksien toteutumista kaikille afganistanilaisille. Kansallisia rakenteita sekä demokratia- ja oikeusvaltiokehitystä tukemalla haluttiin edistää kestävä yhteiskunnallista vakautta. Erityisesti naisten ja tyttöjen tasa-arvoinen asema yhteiskunnassa oli kysymys, jota Suomi pyrki

vahvistamaan kaikessa työssä. Avun tehokkuus ja yhteensovittaminen kumppaneiden kanssa oli Suomelle tärkeää.

III. Kansainvälisen turvallisuuden ja Suomen kansallisen turvallisuuden parantaminen

Kansainvälisen yhteisön toiminnan keskeisenä tavoitteena oli terroristijärjestöjen, erityisesti Al Qaidan, toiminnan estäminen Afganistanin alueella. Samalla pyrittiin huumausaineiden tuotannon sekä siihen linkittyvän kansainvälisen rikollisuuden vähentämiseen. Kansainvälisen turvallisuustilanteen parantamisen katsottiin myötävaikuttavan myös Suomen kansalliseen turvallisuuteen. Osallistumalla operaatioihin Afganistanissa kehitettiin samalla Suomen kansallisen puolustuksen kykyjä.

IV. Suomen ja EU:n kansainvälisen aseman ja toimijuuden vahvistaminen

Suomi pyrki toiminnallaan Afganistanissa myös kansainvälisen asemansa sekä kansainvälisten kumppanuuksiensa vahvistamiseen ja vastuun kantamiseen kansainvälisestä turvallisuudesta. Suomelle oli myös tärkeää EU:n ulkoisen toimintakyvyn ja kansainvälisen aseman vahvistaminen, missä korostuivat erityisesti EU:n voimavarojen ja ulkoisen toimijuuden kehittäminen sekä itsenäinen toimintakyky.

3 SUOMEN TOIMINTA AFGANISTANISSA

3.1 Kriisinhallinta ja kehitysyhteistyö osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa

Suomen Afganistan-politiikka on perustunut käytännössä tarkastelujakson alusta alkaen kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, jossa ovat yhdistyneet poliittinen vaikuttaminen, kahdenväliset suhteet, kehitysyhteistyö mukaan lukien humanitäärinen apu, sekä sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa kirjattiin kansallisen Afganistan-strategian johtavaksi periaatteeksi vuonna 2009. Sen keskeiset elementit olivat tosiasiallisesti olleet Suomen työssä läsnä jo aikaisemminkin, mutta kirjauksen tavoitteena oli – ajankohtaista keskustelua sekä Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategiaa mukailleen – vahvistaa koordinaatiota sekä yhteistyötä eri toimijoiden ja toimintamuotojen välillä.

Suomi pyrki poliittiseen vaikuttamiseen paikallisesti Afganistanissa, kansainvälisissä järjestöissä ja kumppanien yhteistyöfoorumeilla. Vaikuttamistyötä tehtiin kehitysyhteistyön painopisteiden ja tavoitteiden edistämiseksi. Myös esimerkiksi Naton johtamien kriisinhallintaoperaatioiden suunnitelmiin ja strategioihin vaikuttamaan pääseminen oli varsinkin tarkastelujakson loppupuolella keskeinen pyrkimys.

Suomi osallistui myös säännölliseen ihmisoikeusdialogiin osana EU:ta, ja oli keskeisessä roolissa sen naisten oikeuksia koskevassa osuudessa Yhdessä muiden eurooppalaisten maiden kanssa Suomi vaikutti Euroopan unionin Afganistan-politiikkaan tukien rauhanprosessia, demokratiakehitystä, alueellista yhteistyötä ja muuttoliikkeiden hallintaa. Suomi korosti YK:n keskeistä asemaa ja toimi eri YK-areenoilla, kuten ihmisoikeusneuvostossa. Suomi teki läheistä yhteistyötä muiden Pohjoismaiden ja Alankomaiden kanssa niin sanotussa Nordic+ -ryhmässä.

Kahdenvälisten suhteiden osalta Suomi edustautui Afganistanissa vuodesta 2002 alkaen Helsingistä toimivan kiertävän suurlähettilään kautta. Kabuliin avattiin ensin epävirallinen yhteystoimisto syyskuussa 2002, joka korotettiin viralliseksi yhteystoimistoksi kesäkuussa 2004. Yhteystoimisto korotettiin 1.1.2006 suurlähetystöksi, jota johti ensimmäiset kolme vuotta va. asiainhoitaja. Vuoden 2009 alusta alkaen Kabulissa toimi suurlähettilään johtama suurlähetystö. Ajanjaksolla 1.10.2007-31.12.2008 Suomella ei ollut Kabuliin akkreditoitua suurlähettilästä. Vuonna 2013 Suomi ja Afganistan solmivat kahdenvälisen kumppanuussopimuksen, jossa sitouduttiin pitkäaikaiseen yhteistyöhön. Suomen taloudelliset suhteet Afganistanin kanssa olivat vähäiset koko kaksikymmenvuotisen läsnäolon ajan.

Suomen poliittisessa toiminnassa oli esillä myös maahanmuutonäkökulma. Suomen hallitus asetti vuoden 2015 turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa keskeiseksi tavoitteeksi palautussopimuksen solmimisen sekä tehokkaat palautukset muun muassa Afganistaniin, jotta laittomasti maassa oleskelevien joko kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden tai rikoksiin syyllistyneiden palauttaminen kotimaahan onnistuisi. Myös Euroopan unioni lisäsi muuttoliikkeen hallintaan liittyvät kysymykset omaksi prioriteetikseen Afganistanissa. EU allekirjoitti Afganistanin kanssa lokakuussa 2016 palautuksille ja takaisinotolle raamit asettavan Joint Way Forward (JWF) -asiakirjan. Samalla Afganistanin hallitus sopi kahdenvälisistä palautusjärjestelyistä Ruotsin, Suomen ja Saksan kanssa. Yhteistyösuhteen Suomen ja Afganistanin viranomaisten välillä arvioitiin muodostuneen toimivaksi.

Eduskuntaa informoitiin Suomen osallistumisesta kansainvälisen yhteisön toimintaan Afganistanissa tiiviisti. Vuonna 2002 ISAF-osallistumista käsittelevästä valtioneuvoston selonteosta käydyn keskustelun jälkeen eduskuntaa kuultiin ja sille tiedotettiin Suomen osallistumisesta toimintaan Afganistanissa useiden valtioneuvoston selontekojen ja selvitysten kautta. Afganistanin tilannetta käsiteltiin tämän selvityksen tarkastelujakson 2001–2021 aikana myös eduskunnalle annetuissa kriisinhallintakatsauksissa sekä Afganistaniin liittyneissä hallituksen esityksissä.

3.2 Suomen osallistuminen kriisinhallintatoimintaan

3.2.1 Sotilaallinen kriisinhallinta

Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan Afganistanissa tapahtui kahden peräkkäisen kansainvälisen operaation, ISAFin (2002–2014) ja Naton Resolute Support -operaation (2015–2021), kautta. Suomi osallistui tähän toimintaan Naton kumppanimaana Naton otettua ISAFin johtovastuun elokuussa 2003.

Suomi ei osallistunut ISAFin rinnalla 2001–2014 toimineeseen, Yhdysvaltojen johtamaan terrorismin vastaiseen taisteluun keskittyneeseen Operation Enduring Freedom (OEF) –operaatioon. Suomi ei myöskään osallistunut Resolute Support –operaation rinnalla 2015 – 2021 toimineeseen Yhdysvaltojen Operation Freedom’s Sentinel (OFS) –operaatioon.

3.2.1.1 ISAF – Internatioal Security Assistance Force

ISAFin toiminnan oikeudellisen perustan muodostivat Bonnin sopimus ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1386. ISAF oli siis lähtökohtaisesti YK:n valtuuttama rauhanturvajoukko, joka toimi YK:n turvallisuusneuvoston antamalla mandaatilla. ISAFin johtamisesta vastasi suurimman osan sen toiminta-ajasta Nato. ISAFin alun perin lyhytaikaista mandaattia jatkettiin useilla YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmilla. ISAF aloitti toimintansa vuoden 2002 alussa ja Suomi osallistui sen toimintaan alusta alkaen.

ISAF toimi kansainvälisen turvallisuuden varmistamiseksi YK:n peruskirjan VII luvun mukaisin valtuuksin ja sille oikeutettiin kaikki tarvittavat keinot mandaattinsa täyttämiseksi. ISAFin tehtävät määritettiin ISAFin, Afganistanin väliaikaisen hallituksen ja YK:n välillä seuraavasti:

- a) tukea uuden väliaikaisen hallinnon perustamista
- b) neuvoa ja tukea väliaikaista hallitusta turvallisuuskysymyksissä sekä
- c) arvioida Afganistanin viranomaisten avuntarvetta turvallisuus- ja sotilasjoukkojen perustamisessa, infrastruktuurihankkeiden tarvetta ja turvallisuusoperaation laajentamista muualle Afganistaniin.

Lisäksi ISAFin tehtävänä oli yhteistoiminnassa väliaikaishallinnon joukkojen kanssa avainkohteiden suojaaminen ja partiointi. Vuoden 2009 strategian muutoksen myötä ISAFin toiminta laajentui kattamaan myös kapinallisten vastaisen toiminnan.

ISAFin vahvuus, kuten sen toiminta-aluekin, vaihteli joukon toiminnan aikana merkittävästi. Joukkojen määrä nousi alkuvaiheen noin muutamasta tuhannesta enimmillään yli 130 000:n 2010-luvun alussa ja laski tämän jälkeen. ISAFin toimintaan osallistui joukkoja 51 maasta mukaan lukien kaikki Pohjoismaat ja kaikki EU-maat paitsi Kypros ja Malta. ISAF ei ollut vain länsimainen joukko, vaan mukana oli joukkoja myös muiden muassa El Salvadorista, Mongoliasta, Malesiasta,

Singaporesta ja Yhdistyneistä Arabiemiirikunnista. Yhdysvallat osallistui ISAFin toimintaan merkittävällä tasolla vuodesta 2006 alkaen ja ISAFin vahvuudesta suurin osa oli yhdysvaltalaisia vuodesta 2010 eteenpäin.

ISAFin alaisuudessa toimivat operaation loppuvaiheessa myös Afganistanin turvallisuusjoukkojen tukemiseen keskittynyt Naton koulutusmissio (NTM-A, Nato Training Mission in Afghanistan) sekä oikeusvaltiokehityksen parissa toimineille siviilitoimijoille turvallisuus- ja infrastruktuuritukea tarjonnut oikeusvaltiokehitystä tukeva operaatio (NROLFSM-A, Nato Rule of Law Field Support Mission – Afganistan).

ISAFin toiminta päättyi vuoden 2014 lopussa, kun turvallisuusvastuu siirtyi kokonaan Afganistanin turvallisuusviranomaisille ja ISAFin YK:lta saadun mandaatin mukainen tehtävä tuli täytetyksi.

3.2.1.2 Resolute Support Mission

ISAFia seurasi Afganistanin turvallisuusjoukkojen tukemiseen keskittynyt Resolute Support -operaatio (RS, usein myös Resolute Support Mission eli RSM). Sen tehtävänä oli kouluttaa, tukea ja neuvoa Afganistanin turvallisuusjoukkoja (Afghan National Security Forces, ANSF) strategisella tasolla, tukea Afganistanin turvallisuusrakenteita sekä huolehtia operaatioon osallistuvien joukkojen omasuojasta. RS-operaatioon osallistuneet joukot eivät siis enää osallistuneet aktiivisesti taistelutehtäviin. Operaation tavoitteena oli saattaa Afganistanin turvallisuusjoukot ja -rakenteet sellaiselle tasolle, että ne pystyvät itsenäisesti ja uskottavasti pitämään maan turvallisuustilanteen vakaana hyvän hallinnon periaatteita noudattaen ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

Siinä, missä RS-operaatiota edeltänyt ISAF toimi Afganistanissa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1386 perustuvalla mandaatilla, oli neuvonanto-, koulutus- ja tukioperaatio RS:n oikeusperusta Afganistanin hallituksen esittämä kutsu. Kansainvälisoikeudellisesti RS-operaatio ei edellyttänyt YK:n turvallisuusneuvoston mandaattia, mutta joulukuussa 2014 YK:n turvallisuusneuvosto ilmaisi yksimielisesti tukensa RS-operaatiolle päätöslauselmalla 2189. Muodollisesti RS oli siis Naton operaatio, joka tapahtui Afganistanin hallituksen kutsusta.

Naton joukkojen läsnäolon oikeutuksesta ja oikeudellisesta asemasta sovittiin Naton ja Afganistanin hallituksen välisessä joukkojen oikeudellista asemaa koskevassa sopimuksessa (Status of Forces Agreement, SOFA). Afganistan hyväksyi tämän jälkeen Naton kumppanimaat, ml. Suomen, operaatiokumppaneiksi.

RS-operaation vahvuus oli huomattavasti ISAFin 2010-luvun alun huippuvahvuutta pienempi. Operaation toiminta-aikana sen vahvuus vaihteli 10 000 – 17 000 välillä eli vahvuus oli verrattavissa ISAFin viimeisen toimintavuoden vahvuuden kanssa. Myös operaation maantieteellinen toiminta-alue oli pienempi kuin ISAFin.

Suomen RS-operaatioon osallistumisen painopiste oli neuvonantajatoiminnassa, joka piti sisällään varsinaisen neuvonantajatoiminnan ja sen suojaamiseen tarkoitetun omasuojajenkilöstön. Tämän lisäksi Suomen osallistumiseen kuului myös osallistumisen operaation esikuntatehtäviin sekä tarvittava kansallinen tuki ja huolto.

RS-operaation oli tarkoitus päättyä 2016, mutta Nato-maat ja niiden RS-operaatioon osallistuneet kumppanit päättivät jatkaa sitä. Jatkopäätöksen taustalla olivat muun muassa Afganistanin turvallisuuskehitys sekä huoli vetäytymisen muista mahdollisista jatkoseurauksista.

Yhdysvaltojen sopivat Talibanin kanssa kansainvälisten joukkojen vetäytymisestä Afganistanista kesään 2021 mennessä Dohan sopimuksella 2020. Afganistanin hallitus ja Naton eivät osallistuneet näihin neuvotteluihin. Dohan sopimuksen myötä Naton neuvosto puolustusministerikokoonpanossa päätti keväällä 2021, että myös RS-operaatio päättyy kesällä 2021. Naton neuvosto perusteli päätöstään sillä, ettei Afganistanin tilanteeseen ollut tässä tilanteessa sotilaallista ratkaisua.

3.2.1.3 Suomen osallistuminen

Puolustusministeriön Afganistan-selvityksessä on käyty läpi Suomen osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan Afganistanissa henkilöstön, resurssien, toiminta-alueiden sekä toiminnan osalta yksityiskohtaisesti eri operaatioiden ja niiden vaiheiden kautta.

Yleisesti ottaen suomalaisen sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan painopiste oli ISAF-osallistumisen alussa siviili-sotilas -yhteistoiminnassa Kabulissa. Toiminta laajeni ja myöhemmin keskittyi Pohjois-Afganistaniin painottaen aluksi jälleenrakennustoimintaa ja sittemmin koulutusta ja mentorointia. Vuodesta 2010 alkaen toiminnassa, joka oli tuolloin laajimmillaan, oli mukana myös vartiointi-, partiointi ja saattotehtäviin tarkoitettuja joukkoja, kunnes toiminta keskitettiin turvallisuusvastuun siirron tukemiseen. RS-operaation aikana suomalaisten toiminta keskittyi koulutuksen ja neuvonantoon, joskin suomalaisia sotilaita toimi myös suojaustehtävissä.

Alla on esitetty tiivistetty kokonaiskuva Suomen osallistumisesta Afganistanin sotilaalliseen kriisinhallintaan. Janalla on huomioitu myös merkittävät muutokset operaatioissa, joihin Suomi osallistui, sekä operaatioihin vaikuttaneet ulkoiset muutokset.

2002 ISAF aloitti toimintansa Ison-Britannian johdolla

Suomalaisosasto aloitti toimintansa alkuvuodesta 2002. Suomi osallistui ISAFiin aluksi Kabulissa toimineella noin 50 -henkisellä siviili-sotilas-yhteistoimintaosastolla (civil-military cooperation, CIMIC). Toiminta keskittyi vahvasti ISAFin ja paikallishallinnon sekä kylätason toimijoiden yhteyksien luomiseen. Osasto vahvistettiin kesällä 2002.

ISAFin johtovastuu siirtyi sittemmin Turkille ja sen jälkeen Saksalle kunnes NATO otti vastuun operaatiosta.

2003 ISAF siirtyi Naton johtoon

Naton otettua ISAFin johtovastuun 11.8.2003 alkoi sen toiminta laajentua Kabulin ulkopuolelle, aluksi Pohjois-Afganistaniin.

2004 ISAFin toiminta laajeni koko Afganistaniin. Suomen toiminta laajeni pohjois-Afganistaniin

Suomalaisjoukkojen vahvuutta nostettiin. Osa joukoista sijoitettiin Pohjois-Afganistanissa Faryabin maakunnan pääkaupungissa Maimanassa toimineeseen brittiläis-pohjoismaiseen jälleenrakennusryhmään (Provincial Reconstruction Team, PRT) CIMIC-osaston jatkaessa toimintaansa Kabulissa. PRT-toimintaa rahoitettiin kehitysyhteistyörahoilla ja tätä käyttöä on selostettu tämän selvityksen kehitysyhteistyötoimintaan koskevassa osuudessa.

Lisäksi Kabulissa aloitti toimintansa suomalainen pelastusosasto Kabulin kansainvälisellä lentokentällä.

2006 Yhdysvaltojen osallistuminen ISAFiin nousi merkittävälle tasolle.

ISAFin vahvuus nousi merkittävästi aiempaa korkeammalle tasolle.

2007 Suomen joukot keskitettiin Pohjois-Afganistaniin

Suomi lopetti CIMIC-toiminnan Kabulissa ja suomalainen kriisinhallintajoukko Afganistanissa keskitettiin Pohjois-Afganistaniin. Suomalaisjoukkoja toimi Mazar-e-Sharifissa vuodesta 2007 aina vuoteen 2021 asti.

2008 Suomi osallistui Afganistanin armeijan koulutukseen

Suomi laajensi osallistumistaan Afganistanin armeijan tukemiseen mentorointiin keskittyneen Operational Mentoring and Liaison Teams -toiminnan (OMLT) muodossa.

2009 ISAFin strategia uudistui ja sen toiminta laajentui kattamaan kapinallisten vastaisen toiminnan

Suomi kasvatti osallistumistaan merkittävästi noin neljän kuukauden ajaksi ns. vaalivahvennusosastolla Afganistanin vaalien turvaamiseksi.

2010 Suomen osallistuminen vahvistui

ISAFin vahvuus kasvoi merkittävästi aiempaa suuremmaksi. Naton huippukokouksessa Lissabonissa sovittiin Afganistanin kanssa turvallisuusvastuun siirtämisestä Afganistanin hallitukselle 2014 loppuun mennessä.

Suomi lisäsi Afganistaniin erityisesti koulutustehtävissä toimivia OMLT-mentoreita sekä jääkärijoukkueen, joka toimi vartiointi-, partiointi- ja saattotehtävissä. Lisäksi Suomella oli alueella raivaamisen erikoisosasto ja kenttälääkintähuoltoryhmä.

2011 Turvallisuusvastuun siirto ISAFilta Afganistanin viranomaisille alkoi

Yhdysvaltojen erikoisjoukot surmasivat Osama Bin Ladenin Pakistanissa.

Suomalainen jääkärijoukkue laajennettiin jääkärikomppaniaksi.

2012 Suomalaiset sotilaat aloittivat erikoispoliisien koulutuksen Keski-Afganistanissa Wardakin maakunnassa

Naton Chicagon huippukokouksessa vahvistettiin ISAFin toiminnan päättyvän 2014. ISAFin vahvuus alkoi laskea nopeasti.

Suomalainen jääkärikomppania supistettiin jääkärijoukkueeksi. Mazar-e-Sharifin PRT muuttui koulutukseen keskittyväksi ns. transition tukiryhmäksi.

2013 ISAF siirtyi toimimaan ainoastaan Afganistanin viranomaisia tukevassa roolissa

Erikoispoliisien kouluttaminen Wardakissa sekä mentoritoiminta (OMLT) lakkasivat.

2014 ISAF-joukon toiminta päättyi

ISAF päätti toimintansa vuoden 2014 lopussa, joskin sotilaallinen kriisinhallintatoiminta Afganistanissa jatkui katkeamatta Resolute Support -operaation muodossa. Suomalainen kriisinhallintajoukko siirtyi seuraajaoperaation mukaiseen kokoonpanoon.

2015 Resolute Support –operaatio käynnistyi

Suomalaisjoukko jatkoi toimintaa Mazar-e-Sharifissa osana kehysvaltio Saksan johtamaa Train Advice Assist Command Northia (TAAC-N), mutta kuitenkin aiempaa pienempänä. Suomalaisjoukkoja toimi turvallisuusviranomaisten neuvonantajina, kouluttajina, kansallisessa tukijoukossa sekä esikuntatehtävissä niin pohjoisessa kuin Kabulissakin.

2016 RS-operaation alkuperäinen mandaatti päättyi, mandaattia jatkettiin alkuperäisestä

Mandaatin jatkon taustalla vaikutti erityisesti heikentynyt turvallisuustilanne.

2017 Suomalaisia toimi myös neuvonantajien suojaustehtävissä Kabulissa

2019 Suomalaisjoukon vahvuutta kasvatettiin mm. suojausosastolla

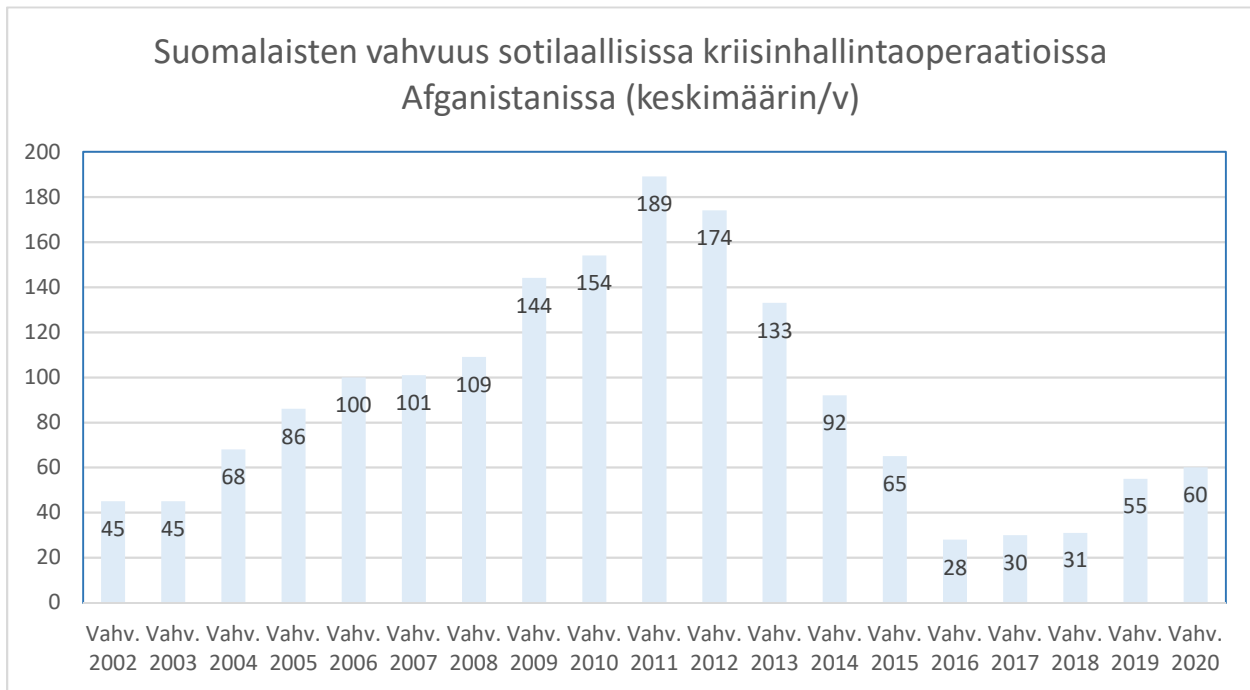
2021 Resolute Support –operaatio päättyi

Viimeiset suomalaiset sotilaat kotiutettiin kesäkuussa 2021.

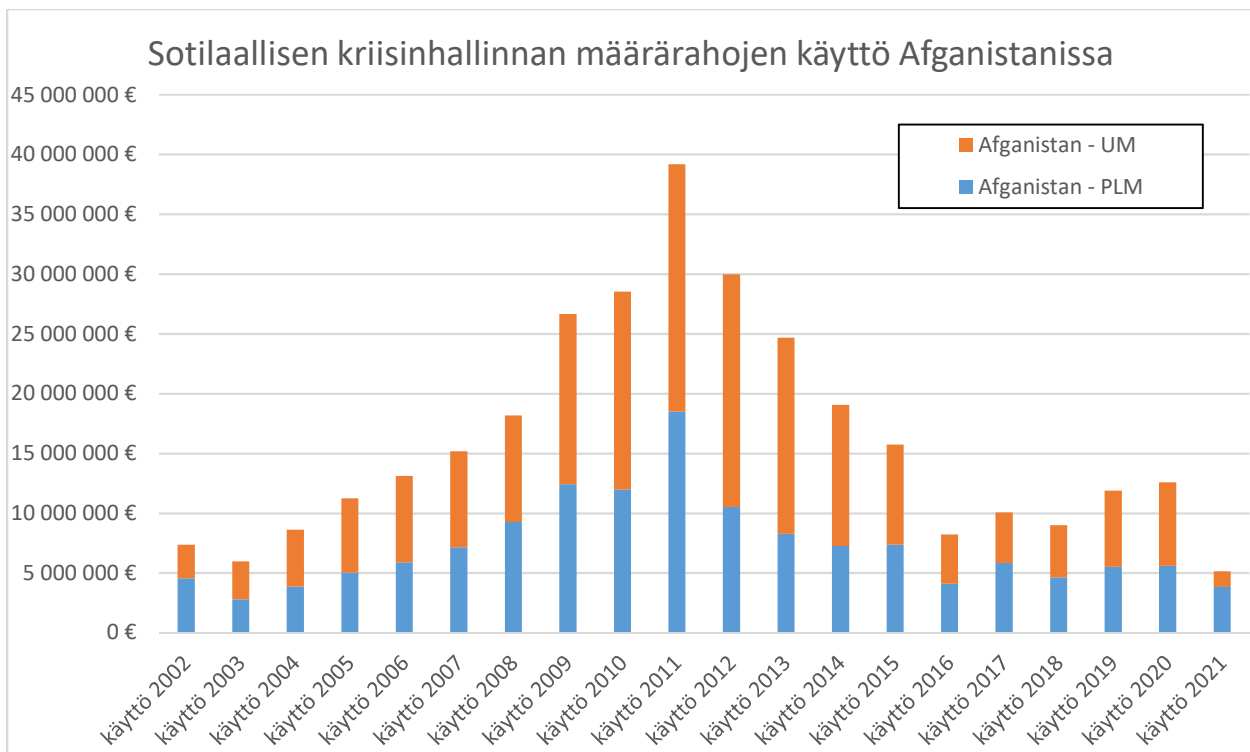
Kaiken kaikkiaan tämän selvityksen tarkastelujakson aikana Afganistanissa palveli kriisinhallintatehtävissä 2466 suomalaista sotilasta. Enimmillään suomalaisia sotilaita palveli Afganistanissa keskimäärin 190 vuonna 2011. Pienimmillään vahvuus oli keskimäärin 28 vuonna 2016. Sotilaallisissa kriisinhallintatehtävissä kaatui kaksi ja haavoittui 15 suomalaista sotilasta. Suomen sotilaallisen kriisinhallinnan kokonaiskustannukset Afganistanissa olivat tarkastelujakson aikana yhteensä 320 399 643 miljoonaa euroa.

Suomen rooli Afganistanissa tarkastelujakson aikana tapahtuneessa kansainvälisessä sotilaallisessa toiminnassa oli rajallinen. Suomen rahallinen panostus sotilaalliseen kriisinhallintaan Afganistanissa oli noin 0,03 prosenttia koko kaikkeen Afganistanissa suoritettuun sotilaalliseen toimintaan käytetystä rahamäärästä. Vuonna 2012, jolloin ISAF oli vahvimillaan, muodostivat suomalaiset joukot noin 0,14 prosenttia operaatioon osallistuneista joukoista.

Afganistanissa sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuneen suomalaisen joukon vahvuudet ja määrärahojen käyttö on esitetty tarkemmin kaavioissa 1 ja 2.



Kaavio 1. Suomalaisvahvuudet sotilaallisessa kriisinhallinnassa.



Kaavio 2: Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahojen käyttö Afganistanissa budjettimomenteittain.

3.2.2 Siviilikriisinhallinta

Siviilikriisinhallinta kattaa tämän selvityksen puitteissa siviiliasiantuntijoiden osallistumisen kriisinhallintatehtäviin Afganistanissa. Tämä tarkoittaa käytännössä Suomen rahoituksella eri toimijoiden tai operaatioiden käyttöön lähetettyjä asiantuntijoita.

Afganistan-toimien alkaessa Suomen toimintamallit siviilikriisinhallinnassa olivat vielä kehittymässä eikä siviilikriisinhallintaa varten ollut omaa erillistä lainsäädäntöä. Toiminta Afganistaniin osallistumiseen alkuvaiheessa ei siis tapahtunut nykyisin käytössä olevan ulko-, sisä- ja oikeusministeriön yhteistoimintaan perustuvan mallin mukaisesti. Nykymallin mukaiseen toimintaan siirryttiin vuoden 2008 aikana, kun kriisinhallintakeskus CMC Finland perustettiin.

Suomen siviilikriisinhallintatoiminnassa Afganistanissa on erotettavissa kolme painopistettä: vahva panostus EU:n EUPOL Afganistan -operaation tukemiseen, siviiliasiantuntijoiden käyttö sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä muun muassa maakuntien jälleenrakennustiimien (Provincial Reconstruction Teams, PRT) toiminnassa, sekä yksittäisten asiantuntijoiden lähettäminen keskeisten kansainvälisten toimijoiden eli erityisesti Naton, YK:n ja EU:n eri toimintojen tueksi.

3.2.2.1 EU ja erityisesti EUPOL Afganistan

EUPOL Afganistan -operaatio oli ylivoimaisesti merkittävin kanava suomalaiselle siviilikriisinhallintatoiminnalle Afganistanissa. EUPOL Afganistan toimi vuosina 2007–2016 ja siihen osallistuvivat laajan EU-maiden joukon lisäksi muiden muassa Kanada, Norja, Uusi-Seelanti ja Kroatia. Kabulin lisäksi EUPOL toimi 16 maakunnassa.

EUPOL Afganistanin tehtävänä oli poliisireformin tukeminen osana Afganistanin turvallisuussektorin kokonaisvaltaista uudistusta. EUPOL Afganistan toimi poliisitoiminnan sekä oikeusvaltiokehityksen ja ihmisoikeuksien edistämiseksi kolmen pilarin puitteissa:

1. Afganistanin sisäministeriön reformin tukemisessa,
2. Afganistanin siviilipoliisin toiminnan ammattimaistamisessa ja kehittämisessä, ja
3. Poliisin toiminnan paremmassa liittymisessä oikeussektoriin muun muassa poliisi-syyttäjä -yhteistyön avulla.

EUPOL Afganistan toimi Afganistanin poliisisektorin kehittämisessä muiden, erityisesti Yhdysvaltojen ja Naton/ISAFin turvallisuussektorin kehittämiseen ja myös poliisien kouluttamiseen ja poliisivoimien kehittämiseen tähänneiden hankkeiden rinnalla. EUPOL Afganistanin sisällä toimi International Police Coordination Board (IPCB), joka koordinoi poliisisektorin reformia edellä mainittujen muiden toimijoiden kanssa.

EUPOL Afganistan oli toimintansa aikana Suomelle keskeinen siviilikriisinhallintaoperaatio ja esimerkiksi vuonna 2014 EU:n toiseksi suurin siviilikriisinhallintaoperaatio. Suomi oli yksi eniten operaatioon asiantuntijoita lähettäneistä jäsenmaista. Suuri osa Suomen lähettämistä asiantuntijoista oli poliiseja ja loput eri alojen asiantuntijoita erityisosaamisalueinaan muun muassa ihmisoikeudet, tasa-arvokysymykset ja oikeusvaltion kehittäminen. Suomen lähettämästä EUPOLin henkilöstöstä naisten osuus oli huomattavan suuri. Myös operaation johtotehtävissä toimi lukuisia suomalaisia ja Suomi onnistui saamaan operaation päällikön tehtävän peräti kaksi kertaa. Toinen suomalaispäälliköistä oli myös operaation ensimmäinen naisjohtaja. Operaatio päättyi joulukuussa 2016 sen vuonna 2014 jo kertaalleen jatkettun mandaatin umpeuduttua.

EU:n puitteissa Suomi tuki myös EU:n Afganistanin erityisedustajan toimistoa yksittäisillä siviiliasiantuntijoilla vuoteen 2012 asti.

3.2.2.2 Naton operaatiot ja muut asiantuntijat

Suomen toiseksi merkittävin, joskin rahoituksen ja henkilöstömäärän puitteissa selvästi EUPOL Afganistania pienempi, kanava siviilikriisinhallintaosallistumisessa oli asiantuntijoiden lähettäminen ISAFiin ja RS-operaatioon liittyviin siviiliasiantuntijatehtäviin. Nämä tehtävät liittyivät läheisesti sotilaalliseen kriisinhallintatoimintaan. Suomalaisia siviiliasiantuntijoita toimi Pohjois-Afganistanissa lähes jatkuvasti 2004 – 2020.

Merkittävin panostus oli pitkäaikainen kolmen–neljän siviiliasiantuntijan toiminta osana ISAFin PRT-toimintaa 2009 asti. Yksittäisiä suomalaisia asiantuntijoita palveli myös muissa ISAFin ja RS-operaation rakenteissa niin Pohjois-Afganistanissa kuin Kabulissakin, muun muassa Naton siviiliedustajan toimistossa Kabulissa ja pohjoisen komentokunnan siviiliedustajan toimistossa.

PRT-toiminnassa siviiliasiantuntijoiden rooli liittyi myös kehityshankkeiden toteuttamiseen, mitä on käsitelty kehitysyhteistyötä koskevassa osiossa.

Vuosien 2014 ja 2017 välillä yksittäisiä suomalaisia asiantuntijoita toimi myös YK:n Afganistanin poliittisen operaation (United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA) tukena.

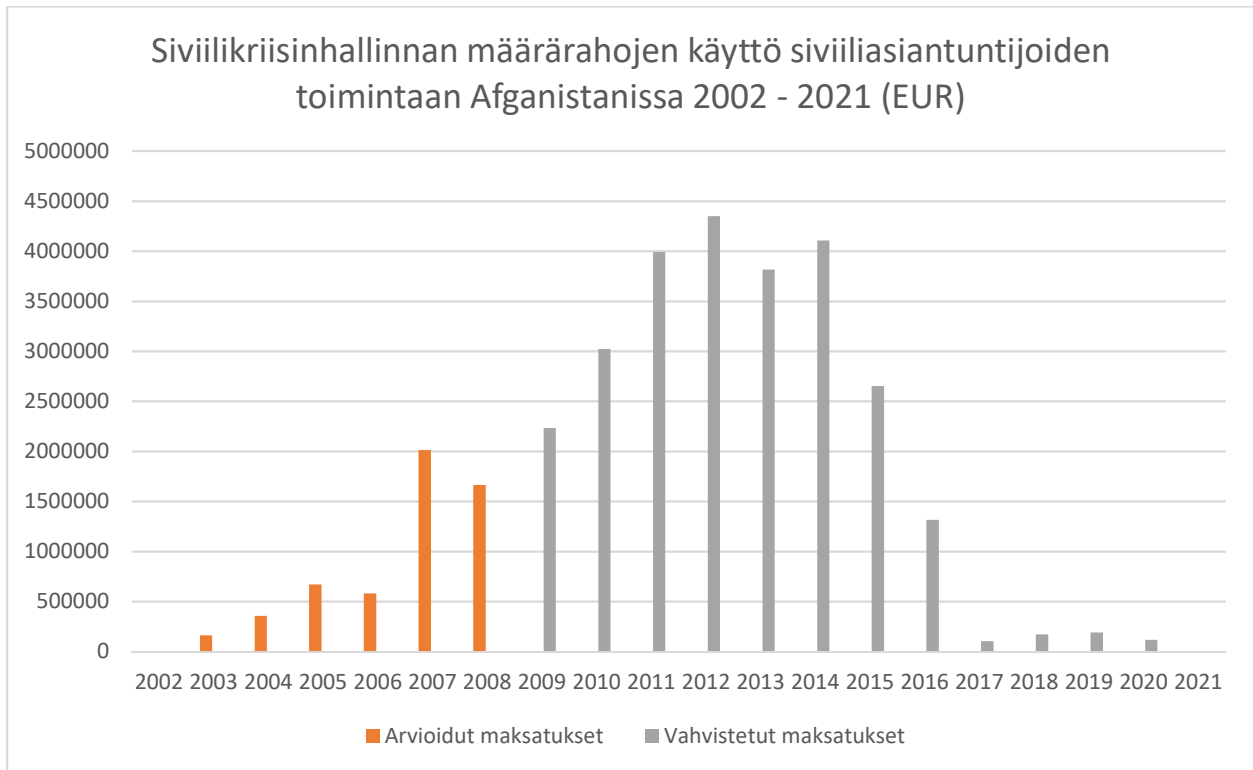
3.2.2.3 Kokonaiskuva Suomen osallistumisesta siviilikriisinhallintaan Afganistanissa

Kaikkiaan Afganistanissa työskenteli noin 140 Suomen siviilikriisinhallintavaroilla rahoitettua suomalaista siviilikriisinhallinnan asiantuntijaa, joista EUPOL Afganistanissa toimi 115. Huippuvuosina 2010–2014 suomalaisia asiantuntijoita toimi Afganistanissa enimmillään kerralla noin 40, joista noin 36 EUPOL Afganistanissa. Naisia suomalaisista Afganistanissa palvelleista siviilikriisinhallinta-asiantuntijoista oli noin 28%. Siviilikriisinhallinnan arvioidut kokonaiskustannukset koko tarkastelujakson aikana olivat noin 27 miljoonaa euroa.

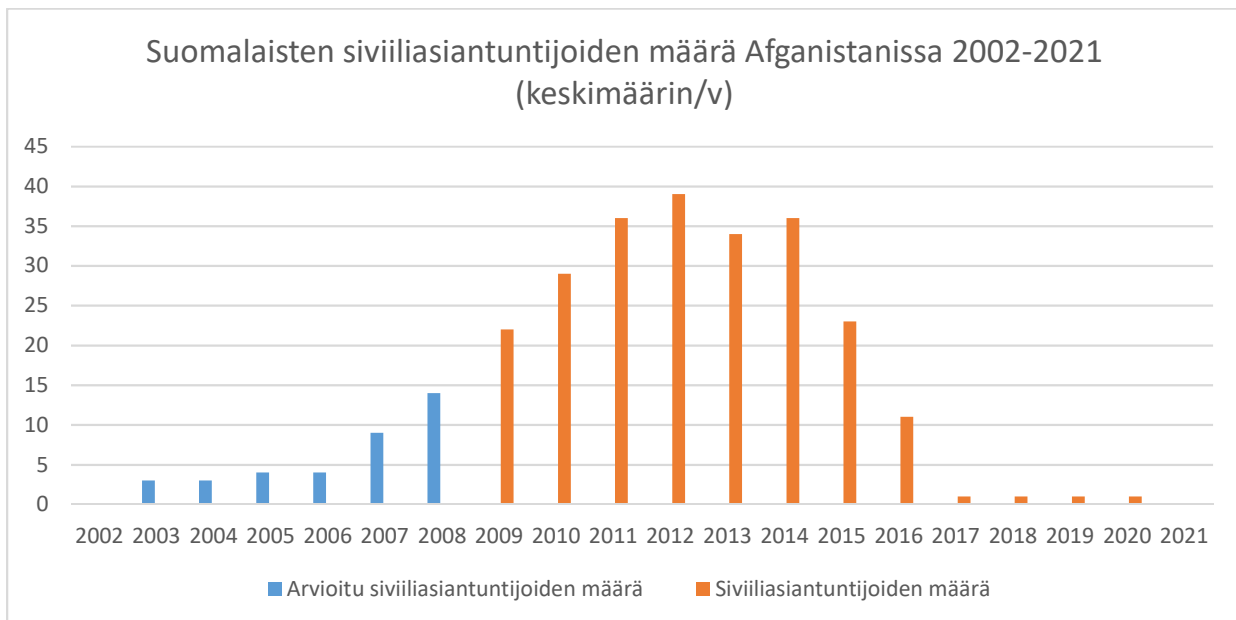
Siviilikriisinhallinnan maksatukset ja lähetettyjen asiantuntijoiden määrät vuosittain on esitetty kaavioissa 3 ja 4. Maksatusten osalta vuosien 2002–2008 tarkkoja tietoja ei ole ollut tätä selvitystä laadittaessa käytettävissä, joten maksatuskaavion pohjalla olevat luvut ovat toissijaisiin lähteisiin perustuvia arvioita. Samoin tiedot asiantuntijoiden määristä vuosina 2002–2008 ovat arvioituja. Näitä lukuja tulee siis käsitellä suuntaa-antavina.

Siviilikriisinhallintaa ja siihen liittyvää asiantuntijoiden lähettämistä sivuten Suomi on rahoittanut myös Etyjin hanketoimintaa, jolla on tuettu Afganistanin vakauttamista. Esimerkiksi vuonna 2013 tuettiin Kirgisian ja Afganistanin tulliviranomaisten kapasiteetinvahvistamishanketta ja vuonna 2014 Afganistanin vaalitukiryhmää, joka laati presidentinvaalien jälkeen raportin vaalikäytäntöjen kehittämiseksi. Suomi on tukenut myös vaalitarkkailutyötä sekä poliisien ja syyttäjien kouluttamista Suomessa.

Siviilikriisinhallinnan rahoitusta tarkasteltaessa on tärkeää huomata, että siihen siviilikriisinhallintamomentilta käytetyt varat on voitu paikoin merkittävässäkin määrin ilmoittaa osaksi Suomen virallista kehitysyhteistyötä. Tämä johtuu siitä, että monissa tapauksissa siviilikriisinhallintarahojen käyttö täyttää OECD:n kehitysyhteistyökomitean määrittämät kriteerit. Valtion varoista budjetin puitteissa tehtävien maksujen osalta kyse on kuitenkin siviilikriisinhallintaan tarkoitettujen varojen käytöstä.



Kaavio 3. Siviilikriisinhallinnan määrärahojen käyttö Afganistanissa. Summat vuosilta 2002-2008 suunta-antavia.



Kaavio 4. Siviiliasiantuntijoiden määrä Afganistanissa. Luvut vuosilta 2002-2008 suuntaa-antavia.

3.3 Kehitysyhteistyö

3.3.1 Kansainvälinen kehys ja sen tavoitteet

Suomen kehitysyhteistyötä Afganistanissa ovat ohjanneet Suomen yleisiin kehityspoliittisiin linjauksiin ja painopisteisiin sekä Afganistanin omiin tarpeisiin ja kehitysohjelmiin nojanneet strategiat ja linjaukset. Myös kehitysyhteistyössä Suomi toimi osana kansainvälistä yhteisöä. Monella Afganistanin kriisinhallinnan suurmaalla, kuten Yhdysvalloilla, Iso-Britannialla ja Saksalla, oli suuret kehitysyhteistyöbudjetit ja siten merkittävä rooli kehitysyhteistyön avunantajakoordinaatiossa sekä päätöksenteossa.

Kansainvälisissä, neljän vuoden välein järjestetyissä apukonferensseissa sovittiin tavoitteet, jotka ohjasivat kansainvälisen yhteisön ja Afganistanin hallituksen välistä yhteistyötä. Näissä konferensseissa annettiin myös apulupauksia, jotka muodostivat tuen määrälle suhteellisen ennakoitavat puitteet. Ulkomainen apu siviilisektorille nousi suurimmilleen vuosina 2011-2012, jolloin se oli vuositasolla noin 6,9 ja 6,6 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Maailmanpankin mukaan vuoteen 2020 mennessä kansainvälisen avun osuus Afganistanin bruttokansantuotteesta oli laskenut noin 45 prosenttiin, mutta silti se kattoi edelleen noin puolet valtion budjetista ja 75 prosenttia valtion julkisista menoista.

Ensimmäiset Afganistanin apukonferenssit järjestettiin vuonna 2002 Tokiossa, vuonna 2004 Berliinissä ja vuonna 2008 Pariisissa. Tokion apukonferenssissa vuonna 2012 määriteltiin Afganistanin vastuut huomattavan suuren tuen vastaanottajamaana. Seuraavassa, Lontoon vuoden 2014 apukonferenssissa uudeksi tavoitteeksi kirjattiin pyrkimys omavaraisesta Afganistanista vuoden 2024 loppuun mennessä. Tällä viitattiin Afganistanin hallinnon omaan reformiohjelmaan, jonka tavoitteena oli saavuttaa omavaraisuus (self-reliance) vuoteen 2024 mennessä parantamalla turvallisuutta, poliittista ja julkisen talouden vakautta, hyvää hallintoa, oikeusvaltioperiaatetta, korruption vastaisia toimia ja yksityissektorin investointeja sekä kestävästä sosiaalista, ympäristö- ja talouskehitystä.

Vuoden 2016 apukonferenssi järjestettiin Brysselissä, jossa vuotuiseksi rahallisen avun tasoksi sovittiin 3,8 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Geneven konferenssissa vuonna 2018 yhteisasiakirjaan lisättiin viittaukset Afganistanin omiin kansallisiin ohjelmiin, erityisesti kansallisen rauhan ja kehityksen viitekehyksiin.

Suomi antoi merkittävän panoksensa vuonna 2020 järjestäessään tämän selvityksen tarkastelujaksolla viimeiseksi jääneen apukonferenssin yhdessä Afganistanin hallituksen ja YK:n kanssa Genevessä. Tuolloin yhteiseen apukehikkoon kirjattiin entistä vahvemmin avun ehdollisuus muun muassa tasa-arvokysymysten ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi sekä edistymiseksi korruption kitkemisessä. Apukonferenssiprosessi kytkeytyi myös käynnissä olleisiin rauhanneuvotteluihin. Näin niin afgaanihallinnolle kuin Talibanillekin haluttiin antaa viesti, että kansainvälinen apu ole automaatio, vaan se edellyttää yhteisiin arvoihin sitoutumista ja päättäväistä työtä sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Säännöllinen koordinaatio EU:ssa sekä YK:n kanssa olivat tärkeä osa Suomen Afganistan-politiikkaa. EU edisti yhteistä tavoitteenasettelua ja pyrki puhumaan yhdellä äänellä keskeisillä kansainvälisillä foorumeilla. EU:n lisäksi Pohjoismaiden ja Alankomaiden kanssa tehty ns. Nordic+ -yhteistyö oli

Suomelle tärkeä viiter ryhmä ja vaikuttamiskanava sekä Afganistanin kehitysyhteistyössä että politiikkavaikuttamisessa. Nordic+ -maat rahoittivat pitkälti samoja järjestöjä ja hankkeita, joten myös käytännön yhteistyötä tehtiin paljon esimerkiksi seurannan, raportoinnin ja avun vaikuttavuuden vahvistamiseksi.

3.3.2 Suomen kehitysyhteistyön painopisteet

Ennen vuotta 2001 Suomen antama apu Afganistaniin kanavoitiin kansalaisjärjestöjen ja humanitaaristen toimijoiden kautta. Suomen ja kansainvälisen yhteisön ponnistukset Afganistanin vakauttamiseksi ja jälleenrakentamiseksi käynnistyivät täysimääräisesti vuonna 2001. Kehitysyhteistyö oli tärkeä instrumentti Afganistanin jälleenrakennus- ja vakauttamispyrkimyksissä osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Ajatuksena oli, että palveluiden saatavuus ja konkreettiset kehitystulokset kasvattavat kansalaisten luottamusta poliittiseen järjestelmään ja keskushallintoon luoden näin yhteiskunnallista vakautta.

Alkuvaiheen kehitysyhteistyön kokonaisuudesta raportoitiin eduskunnalle osana Suomen kokonaistukea Afganistanille (VNS 5/2001 vp ja 2/2007 vp). Lisäksi ulkoministeriö laati Afganistanin yhteistyöstrategian vuosille 2003-2007, jota päivitettiin vuonna 2004 ja uudelleen vuonna 2005, jolloin se ulotettiin vuoteen 2009 asti. Vuonna 2009 laadittiin Afganistan-toimintaohjelma. 2010-luvun kehitysyhteistyöstä raportoitiin ja linjattiin eduskunnalle toimitetuissa Afganistanin tilannetta ja kriisinhallintaa koskevissa selonteoissa VNS 1/2010 vp, 2/2011 vp, 8/2014 vp, ja 3/2018 vp.

Suomi on ollut Afganistan-työssään pitkäjänteinen ja ennakoitava. Käytännössä toiminnan painopisteet pysyivät pitkälti samoina vain pienin painotuseroin. Ulkoministeriön Afganistania koskevissa strategioissa ja linjauksissa sekä eduskunnalle annetuissa selonteoissa toistuvasti seuraavat elementit tai sektorit, jotka vuodesta riippuen oli muotoiltu tai ryhmitelty hieman eri tavoin: 1) sodan estäminen, turvallisuussektorin kehitys, huumeviljelyn ja siihen liittyvän ylikansallisen rikollisuuden torjunta; 2) köyhyyden vähentäminen, talouden perustan kehittäminen, maaseutukehitys ja luonnonvarojen kestävä käytön edellytysten parantaminen; 3) hyvä hallinto, oikeusvaltiokehitys ja demokratisaatio; 4) ihmisoikeuksien, etenkin naisten ja tyttöjen oikeuksien vahvistaminen ja 5) peruspalveluiden, erityisesti koulutus- ja terveystalouden kehittäminen sekä niiden saatavuuden parantaminen. Näistä viimeiset eli peruspalveluihin liittyvät osa-alueet, erityisesti tyttöjen koulunkäynnin tukeminen, vahvistuivat Suomen linjauksissa 2010-luvulla. Naiset, rauha ja turvallisuus -teemaan liittyvä tuki mainittiin ensimmäistä kertaa selonteossa vuonna 2014.

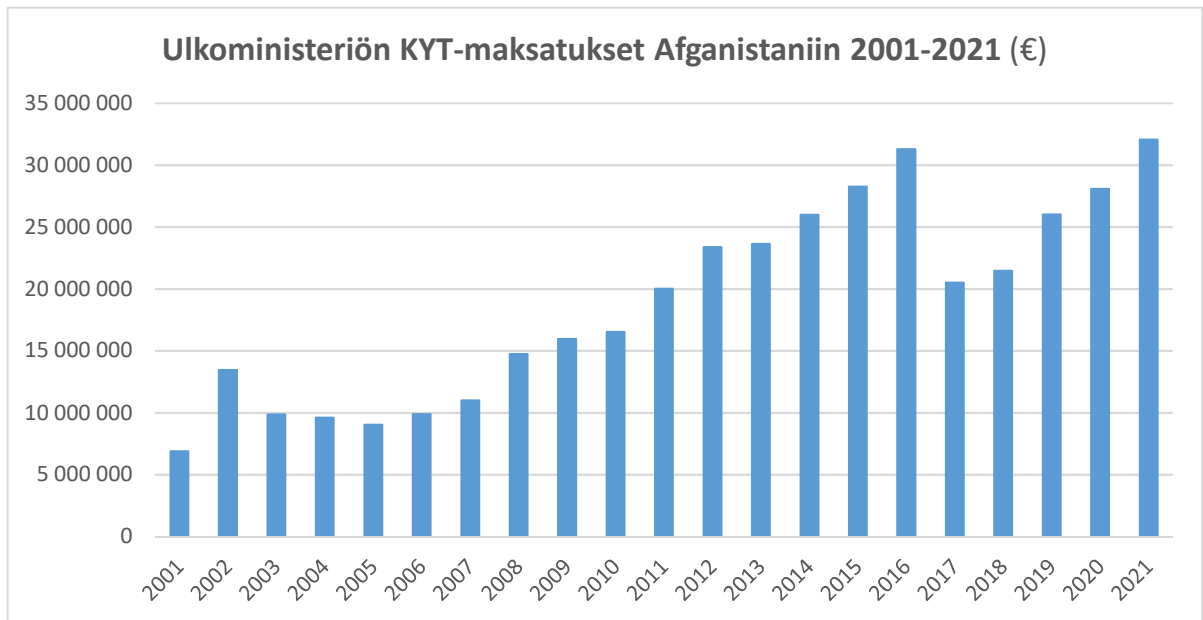
Suomen kumppanuussopimus Afganistanin tasavallan hallituksen kanssa allekirjoitettiin huhtikuussa 2013 ja sen myötä Suomi sitoutui tukemaan Afganistanin kehitystä vuoteen 2024 asti. Sopimuksen toimeenpano lakkasi Talibanin noustua valtaan. Apukonferenssien sitoumusten mukaisesti osapuolten välisellä kehitysyhteistyöllä pyrittiin vahvistamaan Afganistanin demokratiaa, edistämään hyvää hallintoa ja oikeusvaltioperiaatetta, sekä parantamaan edellytyksiä Afganistanin omalle taloudelliselle toiminnalle, osallistavalle talouskasvulle ja luonnonvarojen kestäväälle käytölle. Ihmisoikeuksiin sekä tasa-arvoon ja koulutukseen, erityisesti tyttöjen koulutukseen, liittyvät kysymykset olivat tärkeässä asemassa.

Osana sitoumuksia Suomi vahvisti antavansa vähintään 50 % kehitysavustaan Afganistanin kansallisen budjetin kautta ja suuntaavansa 80 % kehitysavusta Afganistanin kansallisten prioriteettiohjelmien mukaisesti. Suomi lupasi myös toteuttaa kehitysyhteistyötä Afganistanin tasavallan hallituksen kehitysyhteistyötä koskevan hallintopoliittikan mukaisesti tavalla, joka

parantaa avun tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Käytännössä tämä tarkoitti Suomen tuen kanavoimista erityisesti Maailmanpankin hallinnoiman Afganistanin jälleenrakennusrahaston (ARTF) sekä YK-järjestöjen kautta. Tämä järjestely auttoi varmistamaan tuen perillemenoaa, tuloksellisuutta ja tehokkuutta sekä hallitsemaan korruption riskejä.

3.3.3 Ulkoministeriön tilastoidut kehitysyhteistyön maksatukset

Vuosien 2001–2021 tarkastelujakson aikana Suomi käytti Afganistaniin yhteensä noin 398 miljoonaa euroa kehitysyhteistytukea (kaavio 5). Tilastollinen erittely kehitysyhteistyövarojen jakautumisesta vuosittain sekä suurimmista avunsaajista on esitetty liitteessä 1.



Kaavio 5. Suomen tilastoidut KYT-maksatukset Afganistaniin 2001-2021 olivat yhteensä 397 686 070 euroa

Afganistanin kehitysyhteistyön lähtiessä täysimääräisesti käyntiin vuonna 2002 maa oli Suomen suurin kehitysavun vastaanottajamaa. Siitä asti Afganistan on ollut viiden suurimman vastaanottajan joukossa, ollen esimerkiksi vuonna 2009 kolmannella sijalla. Vuonna 2002 Afganistanin osuus oli noin 2,5 % kaikesta Suomen kahdenvälisestä kehitysyhteistyöstä ja vuonna 2009 noin 3,5 %. Viimeisten viiden vuoden aikana (2016–2021) Afganistan oli euromääräisesti Suomen suurin kehitysyhteistyön kumppanimaa. Vuonna 2017 maksatusten taso laski tilapäisesti. Tämä liittyi erityisesti poliisirahasto LOTFAn haasteisiin vastaanottaa ja käyttää sille allokoituja varoja sekä humanitaarisen avun määrän laskuun edellisvuodesta.

Kansainvälisten kehitysrahoitusluokitusten mukaisista kehitysyhteistyömaksatuksista Suomen osuus kaikesta Afganistaniin suunnatusta avusta vuonna 2002 oli noin 1,2 %. Vuonna 2012 kansainvälisen avun ollessa korkeimmillaan Suomen osuus oli noin 0,5 % ja vuonna 2020 noin 0,7 %. Vuonna 2012 suurimman rahoittajan Yhdysvaltojen osuus kaikista Afganistanin kehitysyhteistyömaksatuksista oli lähes 41 % ja vuonna 2020 24 %.

EU oli Suomelle yksi tärkeimmistä kehitysyhteistyön vaikuttamiskanavista ja viiteryhmistä. Vuosina 2001–2021 Afganistan oli suurin EU-avun kohdema ja EU, yhdessä jäsenmaidensa kanssa,

Afganistanin jälleenrakentamisen suurin rahoittaja. Viimeisten viiden vuoden aikana (2016–2021) EU ja sen jäsenvaltiot tukivat Afganistania yhteensä noin 5 miljardilla eurolla.

3.3.4 Tuen kanavat ja pääkohteet

Suomen tuki Afganistanille kanavoitiin lähinnä monenkeskisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kautta. Turvallisuustilanteen epävakaus, korkea korruptioriski ja siihen liittyvä jatkuvan seurannan tarve, sekä Afganistanin hallinnon kapasiteettivajeet ja toive ottaa apua vastaan keskitetysti vaikuttivat siihen, ettei Suomella missään vaiheessa ollut Afganistanissa varsinaisia hallitusten välisiä kahdenvälisiä kehitysyhteistyöhankkeita lukuun ottamatta Afganistanin kaivosalan kehittämishanketta, josta Suomessa vastasi Geologian tutkimuskeskus. Monenkeskisten järjestöjen kautta yhdessä muiden avunantajien kanssa toimiminen arvioitiin tehokkaimmaksi väyläksi toimittaa apua ja tukea vakautta Afganistanin haastavissa oloissa. Tähän avun yhteensovittamiseen, koordinaatioon ja vaikuttavuuteen Suomi on sitoutunut myös Pariisin periaatteissa.

Alle on listattu Suomen tuen pääkanavat ja suurimmat kohteet. Listattujen päärahoituskohteiden lisäksi kahdenkymmenen vuoden aikana oli lukuisia muita hankkeita, joiden kautta tuettiin Suomelle tärkeitä teemoja.

3.3.4.1 Maailmanpankin ja UNDP:n hallinnoimat yhteisrahastot:

Afganistanin jälleenrakennusrahoisto, ARTF

Niin Suomen kuin koko kansainvälisen yhteisönkin tärkein kehitysinstrumentti Afganistanissa oli Maailmanpankin hallinnoima Afganistanin jälleenrakennusrahoisto (Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF). Yhä toimiva ARTF on maailman suurin ja pitkäkestoisin yhdessä maassa toimiva yhteisrahasto. Rahastossa on ollut mukana yli 30 avunantajaa ja sen kautta on kanavoitu apua Afganistaniin vuodesta 2002 alkaen yli 12 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Suomi rahoitti ARTF:ää noin 139,5 miljoonalla eurolla vuodesta 2002 lähtien. Suomen osuus rahaston kokonaisrahoituksesta vuonna 2021 oli n. 1,3%. Kymmenen miljoonan euron vuosisuorituksella Suomi oli ARTF:n strategiaryhmän jäsen vuodesta 2014.

ARTF:n tarkoituksena oli tukea Afganistanin keskeisimpiä valtion budjetista rahoitettavia investointiohjelmia erityisesti talouden perustan ja peruspalvelujen kehittämisessä. ARTF kattoi huomattavan osuuden, joinain vuosina viidesosan, valtion budjetista. ARTF:n keskeisenä tavoitteena oli tukea vakaata ja toimintakykyistä hallintoa, toimivaa julkista taloushallintoa ja valtion omien varojen kerryttämistä muun muassa verotusjärjestelmää kehittämällä. Valtaosa ARTF:n varoista osoitettiin tämän selvityksen tarkastelujakson aikana siviilihallinnon palkkakustannuksiin ja toimintakuluihin. Lisäksi investointi-ikkunan kautta tuettiin hankkeita muun muassa infrastruktuuri-, maatalous-, terveys- ja opetussektoreilla.

2014–2015 rahoituskaudesta alkaen 25 % Suomen ARTF-tuesta korvamerkittiin opetussektorin hankkeelle (EQUIP, jonka seuraaja oli EQRA) sekä 25% maaseutu-kaupunkiyhteisöjen kehityshankkeelle (National Solidarity Program, NSP, jonka seuraaja oli Citizens' Charter, CCAP). Toinen 50 % oli yleistä korvamerkitsemätöntä tukea Afganistanin hallitukselle Suomen ja Afganistanin hallitusten välisen kumppanuussopimuksen mukaisesti. Aiemmin Suomen varoja ohjattiin myös mikroluottohankkeelle (MISFA), jolla oli positiivinen vaikutus naisten taloudelliseen aktiivisuuteen.

LOTFA

UNDP:n hallinnoima lakia ja järjestystä tukeva rahasto LOTFA (Law and Order Trust Fund) oli vuosina 2006–2019 tärkeä kanava Suomen avulle. Sen kautta Suomi tuki Afganistanin siviilipoliisia kehittämistä ja palkkoja yhteensä n. 24,8 miljoonalla eurolla. Vuosina 2002-2019 LOTFalla oli yhteensä 25 rahoittajaa ja sen kokonaisbudjetti oli yli 5,6 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria, josta Suomen osuus oli n. 0,54%. Poliisityön ammattimaistamista pidettiin keskeisenä vakauden rakentamiseksi ja turvallisuusvastuun siirtämiseksi afgaaniviranomaisille, erityisesti sen siviiliviranomaisille. Tuki LOTFalle täydensi myös Suomen panosta siviilikriisinhallinnan puitteissa EUPOL Afganistanin kautta muun muassa poliisille ohjattuun tukeen. Suomi lopetti LOTFAn rahoittamisen ja turvasektorin tuen kehitysyhteistyön kautta vuoteen 2019.

3.3.4.2 YK-järjestöjen sektoriohjelmat, hankkeet tai tuki maaohjelmalle:

Yhteisrahastojen rinnalla YK-järjestöt olivat merkittävässä asemassa Suomen avun kanavoimisessa. YK-järjestöistä Suomen suurimmat rahoitusosuudet myönnettiin huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan toimiston (UNODC) työlle, YK:n lastenrahasto UNICEFin vesi- ja sanitaatio-ohjelmalle, YK:n kehitysohjelma UNDP:n työlle vaalien ja demokratian tukemiseksi, sekä UN Womenin maatoimistolle. Myös pienempiä varainmyöntöjä tehtiin YK-järjestöjen kautta.

UNODC

Suomi tuki UNDCP:n ja UNODC:n huumeiden vastaista ohjelmaa Afganistanissa sekä sen lähialueella vuosien 2002–2021 välillä yhteensä n. 18 miljoonalla eurolla. Viimeksi rahoitettu alueellinen ohjelma, joka käsitti Afganistanin lisäksi seitsemän sen lähialueen maata, käynnistettiin vuonna 2011. Sen ytimessä oli huumeisiin liittyvän rikollisuuden ja siitä kumpuavan epävakauden torjunta. Suomen tuella parannettiin sekä viranomaisvalmiuksia että alueellista yhteistyötä huumeisiin liittyvän rikollisuuden torjumiseksi. Kattavan asiantuntijaosaamisen lisäksi tuella luotiin reaktiivista ja proaktiivista viranomaistoimintaa parantava Länsi- ja Keski-Aasian verkosto laittomien rahoitusvirtojen ja muun rajat-ylittävän rikollisuuden torjumiseen sekä tiedonvaihdon lisäämiseen. Lisäksi Suomi tuki UNODC:n kautta vaihtoehtoisten lajikkeiden viljelyä ja elinkeinojen kehittämistä, palveluita huumeriippuvaisille sekä seuranta-, analysointi- ja raportointityötä maan huume- ja rikosoikeudellisen tilannekuvan ylläpitämiseksi.

UNICEF (WASH)

Afganistanin valtavat puutteet puhtaan veden saatavuudessa ja viemäröinnissä ovat heijastuneet suoraan afganistanilaisten hyvinvointiin esimerkiksi pahoina tautiepidemioina sekä korkeana imeväis- ja lapsikuolleisuutena. Suomi rahoitti UNICEFin vesi-, sanitaatio- ja hygieniasektorin (WASH) hanketta vuosina 2016–2021 yhteensä 10,3 miljoonalla eurolla. Tuella vastattiin akuuttiin tarpeeseen, mutta myös edistettiin lasten ja erityisesti tyttöjen koulunkäyntimahdollisuuksia rakentamalla erillisiä käymälöitä kouluihin sekä edistettiin kuukautishygieniaa, jolla oli suoria terveys- ja psykososiaalisia vaikutuksia. Lisäksi hankkeen puitteissa parannettiin Afganistanin ruokatuotannon ilmasto- ja kriisikestävyyttä.

UN Women

Suomi on tukenut naisten ja tyttöjen oikeuksia UN Womenin kautta vuodesta 2013 alkaen lähes 5,1 miljoonalla eurolla. Alkuvaiheiden tuki keskittyi Naiset, rauha ja turvallisuus -teemaan. Suomi tuki Afganistanin kansallisen 1325-toimintasuunnitelman laatimista ja myöhemmin toimeenpanoa Afganistanin hallituksen ja UN Womenin välisen Survivors' Empowerment Journey -ohjelman kautta. Toiminnalla ehkäistiin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, edistettiin väkivallan uhrien suojelua ja

palveluiden saantia sekä tuettiin haavoittuvassa asemassa olevien naisten taloudellista voimaantumista. Vuosina 2020–2021 Suomi tuki koko UN Womenin maatoimiston strategisen suunnitelman toteuttamista kattaen viisi ohjelma-aluetta: 1) naisten poliittisen osallistumisen kasvattaminen; 2) naisten taloudellinen voimaantuminen 3) naisiin kohdistuvan väkivallan lopettaminen; 4) naiset, rauha ja turvallisuus ja 5) normatiivinen ja koordinoiva työ. COVID-19 pandemian ja Talibanin valtaannousua seuranneen humanitaarisen kriisin myötä UN Women on keskittynyt tasa-arvonäkökulman vahvistamiseen kaikessa YK-järjestelmän sisäisessä koordinaatiossa sekä työn suunnittelussa ja toteutuksessa.

UNDP (vaalituki)

Suomi tuki vuosien 2002–2006 ja 2009–2010 aikana Afganistanin vaaleja UNDP:n kautta yhteensä yli 6,9 miljoonalla eurolla. Vuonna 2004 järjestettiin presidentinvaalit, vuonna 2005 sekä parlamentti- että maakuntaneuvostovaalit, vuonna 2009 presidentin- ja maakuntaneuvostovaalit sekä vuonna 2010 parlamenttivaalit. Vaalitukea pidettiin tärkeänä demokratisaation edistämiseksi. Vaalien onnistuminen oli olennaista maan vakauden ja demokratiakehityksen jatkumiselle sekä kestävän poliittisen ratkaisun löytämiselle.

UNESCO

Vuosina 2014–2018 Suomi rahoitti neljällä miljoonalla eurolla UNESCO:n aikuisten lukutaitohanketta (Programme for Enhancing of Literacy in Afghanistan, ELA). ELA kattoi koko maan ja tavoitti 750 000 oppijaa. Sillä pyrittiin kohentamaan aikuisten lukutaitoprosenttia, joka oli yksi maailman alhaisimpia. Yli 15-vuotiaasta väestöstä keskimäärin 30 % osasi lukea, mutta naisista vain 15–20 %, minkä lisäksi alueelliset erot lukutaidossa olivat suuria. Naiset ja maaseutuväestö lukeutuivat hankkeen erityisiin kohderyhmiin.

3.3.4.3 Instituutioiden välinen yhteistyö tai instituution korirahoitus

Geologian tutkimuslaitos, GTK

Suomi tuki 3,8 miljoonalla eurolla Afganistanin kaivossektorin kestäväää toimintaa monivuotisessa (2011–2021) Geologian tutkimuslaitoksen johtamassa yhteistyössä, jonka pääyhteistyökumppanina oli paikallisviranomaisen Afghanistan Geological Survey. Hanke hyödynsi toimintamallia, jossa suomalainen toimija teki omalla erityisalueellaan suoraa yhteistyötä afgaaniviranomaisten kanssa. Ohjelma vahvisti kaivannaisalan ja geologian osaamista Afganistanin valtionhallinnossa, minkä lisäksi sillä kehitettiin kaivosalan kansainvälisiä yhteyksiä sekä luotiin yhteistyötä valtion, elinkeinoelämän ja tutkimuslaitosten välille.

Afganistanin riippumaton ihmisoikeuskomissio, AIHRC

Afganistanin perustuslakiin perustuva riippumaton ihmisoikeuskomissio (Afghanistan Independent Human Rights Commission, AIHRC) oli ennen Talibanin valtaannousua vuonna 2021 maan tärkein ihmisoikeustoimija. Komissio seurasi maan ihmisoikeustilannetta, raportoi siitä ja antoi asiantuntijapalveluita kansalaisille. AIHRC perusti Afganistaniin 14 alueellista toimistoa ja teki ihmisoikeuskoulutustyötä kohteenaan niin kansalaiset kuin oikeuslaitoksen henkilökunta. Lisäksi tarkastelujakson loppua kohden komissio ohjasi enenevässä määrin ihmisoikeustapauksia virallisen oikeusjärjestelmän prosessoitavaksi ja tarkkaili vankien oikeuksien toteutumista ja puuttui epäkohtiin. AIHRC:n toimintaa tuki yhteensä kahdeksan avunantajamaata ja noin 8 % sen rahoituksesta tuli Afganistanin valtion budjetista. Suomi tuki komissiota ensin vuonna 2002 UNDP:n

kautta 330 000 eurolla ja vuosina 2004–2021 suoraan 10,5 miljoonalla eurolla, mikä vastasi n. 12-13 prosenttia avunantajien kokonaisrahoituksesta AIHRC:lle.

3.3.4.4 Kansalaisjärjestöjen kautta kanavoitu tuki Afganistaniin:

Suomalaisten kansalaisjärjestöjen työ muodosti tärkeän osan Suomen kehitysyhteistyöstä Afganistanissa. Kansalaisjärjestöjen kautta kanavoitiin tukea Afganistaniin jo pitkään ennen kuin Suomi laajensi ja kasvatti apuaan vuodesta 2002 eteenpäin. Työ perustui suomalaisten ja afganistanilaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kumppanuuksiin. Suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä rahoitettiin Afganistanissa vuosina 2001–2021 yhteensä noin 16,4 miljoonalla eurolla. Suurin yksittäinen tuensaaja oli Suomen Punainen Risti. Kansalaisjärjestötuki muodosti erityisen merkittävän osan Suomen kehitysyhteistyöstä vuosina 2010–2013, jolloin Suomi rahoitti vuosittain 9-13 eri kansalaisjärjestöhanketta.

Kansalaisjärjestötuella vastattiin sekä akuutteihin tarpeisiin että tarjottiin räätälöityjä ratkaisuja kehityshaasteisiin. Monissa hankkeissa huomio kiinnittyi naisten ja tyttöjen sekä vammaisten henkilöiden tarpeisiin ja oikeuksiin. Kansalaisjärjestötuella tuettiin muun muassa yhteiskunnan palautumista konfliktista, vahvistettiin naisryttäjäyhtä ja naistoimittajien ammatillista osaamista, tuettiin äitiys- ja neuvolatoimintaa, vahvistettiin mielenterveyspalveluita ja inklusiivista opetusta sekä tuettiin vammaisten henkilöiden osallistumista yhteiskunnassa.

MSI Reproductive Choices

Kansainvälinen kansalaisjärjestö MSI Reproductive Choices -järjestö on ollut Suomen kumppani Afganistanissa vuodesta 2002. MSI:n seksuaali- ja lisääntymisterveytyön tavoitteena on ollut vähentää äitiys- ja lapsikuolleisuutta Afganistanissa kasvattamalla seksuaali-, lisääntymis-, äitiys- ja lapsiterveyden palveluiden saatavuutta ja kysyntää sekä ihmisten tietoisuutta seksuaali- ja lisääntymisterveydestä. MSI tarjoaa palveluita muun muassa klinikoiden, satelliittiklinikoiden, liikkuvien tukiryhmien ja kättilöiden kautta. Järjestön toimintalogiikkana on toimia siellä, missä muita toimijoita ei ole. Yhteisöpohjainen lähestymistapa on mahdollistanut palveluiden tarjonnan myös sellaisissa osissa maata, joissa arvomaailma on hyvin konservatiivinen.

MSI-yhteistyö on ollut itse palveluntarjonnan lisäksi tärkeää myös siksi, että järjestö on pitkäaikainen kumppani, joka on pystynyt vaikuttamaan Afganistanin hallintoon ja tarjoamaan Suomelle arvokasta tilannetietoa maan eri kolkista. Suomi on tukenut MSI:ta vuodesta 2002 alkaen 11,5 miljoonalla eurolla.

3.3.4.5 Paikallisen yhteistyön määrärahan hankkeet:

Suurlähetystön hallinnoimaa paikallisen yhteistyön määrärahan instrumenttia (PYM) käytettiin Kabulissa paikallisten kansalaisjärjestöjen ja mittakaavaltaan pienempien kehityshankkeiden tukemiseen vuosina 2003–2017 yhteensä noin 5,7 miljoonaa eurolla. Aktiivisimmin paikallisen yhteistyön määrärahaa hyödynnettiin vuosina 2012–2014 sekä 2016–2017, jolloin määrärahalla rahoitettiin yli kymmentä hanketta vuodessa ja se muodosti siten merkittävän lisän Suomen apuportfolioon.

PYM-hankkeiden kohteet vaihtelivat suuresti, mutta erityisesti naisten voimaantumiseen sekä koulutukseen ja elinkeinojen tukemiseen räätälöidyt hankkeet nousevat määrällisesti esiin painopistealueina. Yksittäisillä PYM-hankkeilla kartutettiin afganistanilaisten tietotaitoja sekä edistettiin paikallisesti tärkeitä kehityspoliittisia teemoja kuten sukupuolten tasa-arvoa, naiset,

rauha ja turvallisuus –agenda, syrjimättömyyttä, sananvapautta ja vapaata tiedonvälitystä, sekä demokratiakehitystä.

3.3.4.6 Humanitaarinen apu ja rahoitus humanitaaristen järjestöjen kautta:

Afganistan on yksi Suomen pitkäaikaisimmista humanitaarisen avun kohdemaista ja se on ollut useina vuosina suurimpien avunsaajien joukossa. Humanitaarista apua maahan oli annettu jo ennen kehitysyhteistyön laajamittaista aloittamista. Suomi myönsi vuosina 2001–2021 humanitaarista apua Afganistaniin yhteensä noin 51,5 miljoonaa euroa, josta selkeästi suurin osa myönnettiin tarkastelujakson ensimmäisinä ja viimeisinä vuosina tuen tarpeen ollessa korkeimmillaan.

Ulkoministeriön humanitaarinen tuki kohdistettiin kulloistenkin tarpeiden mukaan. Yhteensä noin 18,3 miljoonaa euroa eli lähes 40 % kaikesta humanitaarisesta avusta annettiin ruoka-apuun ja ruokaturvan parantamiseen Maailman ruokaohjelma WFP:n kautta. YK-järjestöistä toiseksi suurin avunsaaja oli 11,6 miljoonan euron osuudella pakolaisjärjestö UNHCR, joka tuki afgaanipakolaisia sekä Afganistanissa että sen lähialueella. Merkittävimpiin Suomen tuen kanavoihin lukeutuu myös Punaisen Ristin liike, jonka kautta tuettiin Afganistanin humanitaarista vastetta, muun muassa terveys- ja vesipalveluita sekä ruokaturvaa, yhteensä noin 12 miljoonalla eurolla. Lisäksi Suomi antoi merkittävästi yleisrahoitusta monille humanitaarisille järjestöille, esimerkiksi YK:n hätäapurahasto CERF:ille, WFP:lle ja Punaisen Ristin Kansainväliselle Komitealle. Tätä tukea on järjestöjen toimesta ohjattu myös Afganistaniin.

Suomi on lisäksi tukenut humanitaarista miinatoimintaa Afganistanissa vuodesta 1991. Vuosina 2001–2015 ja 2017–2021 tuki oli yhteensä yli 22,7 miljoonaa euroa, joka kanavoitiin YK:n humanitaarisen avun koordinaatiotoimisto OCHA:n, YK:n miinatoimintapalvelu UNMAS:in sekä brittiläisen HALO Trust -järjestön kautta. Suomen avulla tuettiin varsinaisen miinanraivaustyön lisäksi muun muassa miinatoimintatyön koordinaatiovastuun siirtämistä Afganistanin viranomaisille ja tasa-arvonäkökulman vahvistamista muun muassa naispuolisia miinanraivaajia palkkaamalla.

3.3.4.7 Kriisinhallinnan yhteydessä toteutettu kehitysyhteistyö

Siviili-sotilasyhteistyötä (Civil-Military Cooperation, CIMIC) rahoitettiin kehitysyhteistyövaroista vuosina 2002–2007 lähes 1,6 miljoonalla eurolla. Tässä yhteydessä määrärahoja käytettiin lähinnä työille tarkoitettujen tai tasa-arvonäkökulmat huomioivien koulujen rakentamiseen ja kunnostukseen, terveysklinikoihin, päiväkoteihin, sekä lääkintä- ja opetustarvikkeisiin. Tätä suunnittelutyötä ISAF-sotilaat tekivät yhdessä paikallisviranomaisten kanssa.

Afganistanissa toteutettiin myös maakuntien jälleenrakennustyötä Yhdysvaltain luoman PRT-mallin mukaisesti. Käytännössä kriisinhallintaan osallistuneet sotilas- ja siviilitoimijat Suomen sotilaallisen kriisinhallinnan painopistealueilla Pohjois-Afganistanin Maimanassa ja Mazar-e-Sharifissa kohdistivat yhdessä ulkoministeriön kanssa kehitysyhteistyövaroja hankkeisiin, jotka tukivat maakuntahallintoa ja rakensivat pohjaa yhteiskunnalle sotilaallisen läsnäolon loputtua. Maimanassa käytettiin tällä tavalla noin 3,3 miljoonaa euroa vuosina 2005–2011 ja Mazar-e-Sharifissa noin 5,7 miljoonaa euroa vuosina 2011–2015.

Maimanassa pääpaino oli lain toimeenpanon ja hallituksen infrastruktuurin kehittämisessä. Mazar-e-Sharifissa varoja suunnattiin myös vesi- ja sanitaatiotyöhön, tyttöjen koulunkäynnin edistämiseen sekä maakuntahallinnon tukemiseen muun muassa veronkeruun parantamiseksi ja

peruspalveluiden järjestämiseksi. Lisäksi pohjoisen Afganistanin alueelle suunnattiin paikallisen yhteistyön määrärahoja suurlähetystöstä käsin.

3.3.5 Merkittävimmät temaattiset kokonaisuudet

Suomen kehitysyhteistyössä Afganistanissa on ollut joukko keskeisessä asemassa olleita temaattisia painopistealueita. Nämä painotukset, joita on esitelty alla, ovat näkyneet virallisessa raportoinnissa ja linjauksissa, poliittisessa vaikuttamistyössä eri foorumeilla sekä kehitysyhteistyön käytänteissä. Näitä teemoja on käsitelty osin jo edellä hankkeiden kuvauksissa, mutta alla on annettu lisätietoja temaattisista kokonaisuuksista sekä suurimpia hankkeita täydentävistä yhteistyön osa-alueista.

Ihmisoikeudet, oikeusvaltioperiaate ja hyvän hallinnon periaatteet

Ihmisoikeudet, oikeusvaltiokehitys ja hyvän hallinnon periaatteet olivat Suomelle tärkeä painopistealue heti vuodesta 2002 alkaen. Näille sektoreille suunnattiin suoraa tukea ja niitä pyrittiin edistämään kaikessa yhteistyössä. Ihmisoikeuksien edistäjänä merkittävin kumppani oli Afganistanin riippumaton ihmisoikeuskomissio AIHRC, jota Suomi tuki aktiivisesti ja pitkäjänteisesti lähes 20 vuotta. Komissio onnistui muun muassa nostamaan kansalaisten ihmisoikeustietoisuutta ja edistämään erityisesti naisten ja lasten oikeuksia sekä parantamaan vankien kohtelua. Tärkeimpänä saavutuksena oli yksittäisten ihmisoikeusrikkomustapausten saattaminen virallisen oikeusjärjestelmän käsiteltäväksi. Esimerkiksi vuonna 2020 komissio käsitteli 600 ihmisoikeustapausta.

Paikallisen yhteistyön määrärahoja käytettiin nais- ja demokratiajärjestöjen tukemiseen sekä edistämään sananvapautta ja tiedonvälitystä. Lisäksi Suomi tuki Afganistanin vaaleja UNDP:n kautta. Tämä kattoi vaalirekisteröintiä, vuoden 2004 presidentinvaalit, sekä vuoden 2009 presidentin- ja maakuntavaalit sekä vuoden 2010 parlamenttivaalit. Vaikka vaaleissa esiintyikin vilppiä ja väärinkäytöksiä, ihmisten luottamus vaali-instituutioihin kuitenkin kasvoi ainakin hetkellisesti.

ARTF:n kansallinen solidaarisuusohjelma NSP ja sen seuraaja Citizens' Charter -ohjelma tukivat demokraattista päätöksentekoa paikallistasolla. Ohjelmien kautta perustettiin suljetulla lippuäänestyksellä valittuja kyläkomiteoita, jotka päättivät itse yhteisöjensä kehityshankkeiden identifioinnista, suunnittelusta ja toteutuksesta ja joiden jäsenistä puolet oli naisia. Myös ARTF:n kautta annettu sitomaton tuki viranomaisten palkkoihin sekä LOTFAn kautta rahoitettu poliisisektorin kehitystyö ovat vahvistaneet oikeusvaltion ja hyvän hallinnon periaatteita. Lisäksi UNODC:n maakunnallisen huumekontrollin kapasiteetin vahvistaminen on osaltaan tukenut lainsäädännön toimeenpanoa ja siten oikeusvaltiokehitystä.

Talouden perustan ja elinkeinotoiminnan kehittäminen

Suomen tukeman ARTF-jälleenrakennusrahaston kautta kehitettiin Afganistanin talouden perustaa ja elinkeinoja. Maan elinkeinorakenne monipuolistui ja interventiot tukivat kansalaisten tulotason nousua. ARTF:ää hallinnoiva Maailmanpankki on nostanut talouskehitykseen liittyvinä saavutuksina esiin esimerkiksi Afganistanin valtion omien tulojen kasvun ja verojärjestelmän kehittämisen, jotka molemmat tukivat pidempiaikaista tavoitetta Afganistanin omavaraisuudesta.

ARTF:n hankkeilla tuettiin myös pienyrityksiä ja autettiin aiemmin apuriippuvaisia kotitalouksia saavuttamaan taloudellinen omavaraisuus. Esimerkiksi MISFA-mikrolainaohjelmalla rahoitettiin ja lainoitettiin yli kahta miljoonaa afgaania, joista kolmasosa oli naisia. Myös National Solidarity- ja Citizens' Charter -ohjelmilla oli yhteisöjen sosioekonomista pohjaa vahvistava rooli.

Suomi tuki pitkäjänteisesti UNODC:n huumeidenvastaista työtä, jonka yhtenä elementtinä oli vaihtoehtoisten lajikkeiden viljely ja korvaavien elinkeinojen kehittäminen. Myös UNDP:n kautta 3,2 miljoonalla eurolla rahoitettu Salam-hanke (2016-2019), jossa tuettiin siirtymään joutuneiden ihmisten selviytymistä, tähtäsi taitojen kehittämiseen ja työpaikkojen luomiseen erityisesti naisille. Lisäksi Geologian tutkimuslaitoksen yhteistyö Afganistanissa vuosina 2011–2021 loi pohjaa maan mineraalivarojen mittaamiselle ja käytölle.

Sukupuolten tasa-arvo ja Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikka

Sukupuolten tasa-arvo, syrjimättömyys ja Naiset, rauha ja turvallisuus -tematiikka ovat olleet tärkeitä elementtejä Suomen osallistumisessa Afganistanin kehityksen tukemiseen. Suomi on aktiivisesti osallistunut keskusteluihin sekä työn suunnitteluun osana laajaa joukkoa tasa-arvo-asioissa aktiivisia avunantajamaita, Euroopan unionia, järjestöjä ja afgaanihallinnon edustajia. UN Womenia on tuettu vuodesta 2013 lähtien, ja sillä on normatiivisena, kansainvälisiä sitoumuksia seuraavana toimijana tärkeä rooli Afganistanissa. UN Womenin kautta on vaikutettu erityisesti hallituksen toimintaan sekä lainsäädännön kehittämiseen ja toimeenpanoon. Vuonna 2020 Suomi aloitti tukensa UN Womenin koko maaohjelmalle, jonka puitteissa tuettiin muun muassa naisten poliittista osallistumista, taloudellista voimaantumista ja naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä.

UN Womenin kautta Suomi tuki Afganistanin kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman laatimista ja toimeenpanoa sen valmistuttua vuonna 2015. Suomi toimi vuodet 2016-2018 rinnakkaispuheenjohtajana Afganistanin maatason 1325-työryhmässä, joka seurasi ja tuki toimintasuunnitelman toimeenpanoa. Suomen rahoituksen avulla Afganistanin riippumaton ihmisoikeuskomissio AIHRC tuki naisten osallistumista rauhanneuvotteluihin ja neuvoi tasavallan neuvottelijoita ihmisoikeuskysymyksissä. Myös Inter Mediate -kansalaisjärjestön kautta tuettiin rauhanneuvottelujen inklusiivisuutta ja sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Suomi tuki naisten aseman vahvistamista sekä 1325-ohjelman toimeenpanoa myös paikallisen yhteistyön määrärahoilla. Paikallisen yhteistyön hankkeissa muun muassa koulutettiin afgaanihallinnon työntekijöitä ja kuultiin paikallisia päättäjiä 1325-ohjelman suunnittelusta ja toimeenpanosta.

Naisten osallistumista paikalliseen päätöksentekoon tuettiin muun muassa ARTF:n National Solidarity- ja Citizens' Charter-ohjelmien kautta, joissa tuen kanavointia varten perustettiin demokraattisesti valittuja kyläkomiteoita, joissa oli saman verran nais- ja miesjäseniä. Haasteista huolimatta esimerkiksi vuosina 2019–2021 naisten osuus kyläneuvostojen jäsenistä oli 50%.

Naisten oikeussuojaan liittyviä kysymyksiä edistettiin rahoittamalla Afganistanin riippumatonta ihmisoikeuskomissiota, joka kehitti naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvien kysymysten käsittelyä oikeusjärjestelmässä. Lisäksi vuonna 2016 Suomi rahoitti Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) hanketta, jossa vahvistettiin naisten tietoisuutta oikeuksistaan ja parannettiin heidän pääsyään oikeusjärjestelmään. UNDP:n hallinnoiman LOTFAn kautta pyrittiin edistämään muun muassa etnisten vähemmistöryhmien edustajien ja naisten rekrytoimista ja heidän asemansa parantamista poliisivoimissa sekä lisäämään henkilöstön koulutusta ihmisoikeuksiin, lakiin ja sukupuolisensitiivisyyteen liittyen.

Naisten oikeuksia edistettiin kahdenkymmenen vuoden ajan myös useiden muiden hankkeiden kautta. Pitkäaikaisin näistä on ollut MSI Reproductive Choices -järjestön hanke, jonka avulla on

ylläpidetty elintärkeitä seksuaali- ja lisääntymisterveyspalveluita jo vuodesta 2002. Naisten oikeuksia, osallistumista ja sukupuolten tasa-arvoa tuettiin myös lukuisten pienempien kansalaisjärjestöhankkeiden kautta, kuten ammattimaisen journalistikunnan kehittämiseen pyrkineen hankkeen kautta. Hanke muun muassa järjesti koulutusta noin 500 naistoimittajalle vuosina 2009–2017.

Sukupuolten tasa-arvon sekä naisten oikeuksien ja osallistamisen edistäminen ovat olleet läpileikkaavina tavoitteina ja vaikuttamistyön keskiössä myös muissa kehitysyhteistyöhankkeissa, kuten esimerkiksi Maailmanpankin hallinnoiman Afganistanin jälleenrakennusrahaston (ARTF) projekteissa. Suomi toimi aktiivisesti ARTF:n tasa-arvotyöryhmässä pyrkien vahvistamaan tasa-arvonäkökulman huomioimista kaikessa rahaston suunnittelussa, toteutuksessa, seurannassa ja raportoinnissa.

Opetus

Suomi tuki Afganistanin opetussektoria etenkin ARTF:n opetushankkeiden (EQUIP ja EQRA) kautta. Opetushankkeet olivat Afganistanin hallinnolle keskeisiä tukiohjelmiä koulutuspolitiikan ja opetussektorin saroilla. Niiden kautta tuettiin muun muassa koulujen rakentamista ja peruskorjausta, opettajien ja koulunjohtojen koulutusta, opetuksen tietojärjestelmän ja seurannan kehittämistä sekä opetusministeriön suunnittelun ja opettajien rekrytoinnin läpinäkyvyyden parantamista. Tyttöjen koulunkäyntiä tuettiin erityisesti kouluttamalla naisopettajia ja rakentamalla lisää sukupuolten tasa-arvon huomioonottavia koulurakennuksia (esim. erilliset sanitaatiotilat tytöille ja pojille). Lisäksi Suomi tuki vuosina 2014-2018 UNESCO:n aikuisten, erityisesti naisten, lukutaitohanketta neljällä miljoonalla eurolla.

3.3.6 Erityiskysymyksiä tai -piirteitä Afganistanin kehitysyhteistyössä

3.3.6.1 Korruptio ja riskienhallinta

Korruptio heikensi Afganistanin hallintoa kokonaisvaltaisesti sekä vähensi sen kykyä ylläpitää turvallisuutta ja tuottaa palveluita. Suorien haittavaikutusten lisäksi korruptio nakersi sekä kansalaisten luottamusta hallintoa kohtaan että sen legitimitettä, mikä aiheutti tarpeettomia ja moniulotteisia lisähaasteita Afganistanin kehityspyrkimyksille. Yksityisen sektorin vahvistamiseen tähänneet hankkeet on tietyissä selvityksissä katsottu erityisen alttiiksi korruptiolle, minkä lisäksi yksittäisten hankkeiden ja sektoreiden ”ylirahoitus” altisti väärinkäytöksille. Toisaalta, yksityiskohtaiset toimeenpano- ja varojenkäyttösuunnitelmat sekä niihin liittyvä seuranta toimivat tehokkaina korruptiota ehkäisevinä työkaluina.

Suomen osittain rahoittamissa hankkeissa ilmeni viime vuosien aikana kolme merkittävää väärinkäytös- tai korruptioepäilyä, joihin puututtiin asianmukaisin menettelyin välittömästi niiden tultua ulkoministeriön tietoisuuteen. Tapaukset tutkittiin ja yhdessä tapauksessa ei löydetty todisteita tai viitteitä väärinkäytöksistä tai korruptiosta. Kahdessa muussa tapauksessa väärinkäytetyt varat palautettiin hankkeita johtaneelle organisaatiolle. Tapaukset johtivat muun muassa olennaisiin muutoksiin Maailmanpankin hankeseurannassa.

Kehitysyhteistyön arvioinneissa on todettu, että yhteisrahoitusjärjestelyt itsessään vähentävät Suomen toimintaan kohdistuvia riskejä ja jakavat toimintakuluja useampien tahojen katettavaksi. Korruption vastaisia toimia sisällytettiin järjestelmällisesti apukonferensseissa päätettyihin tavoitteisiin ja niitä seurattiin jatkuvassa dialogissa Afganistanin hallituksen kanssa. Myös kansallisesti Afganistanin kehitysyhteistyön riskienhallintaan on kiinnitetty enenevässä määrin

huomiota, ja siitä on raportoitu myös eduskunnalle tehdyissä selonteoissa (VNS 8/2014 vp ja VNS 3/2018 vp). Vuoden 2014 selonteossa todettiin lisäksi, että tukitoiminnan liian nopea päättäminen on itsessään yksi riskeistä ja saattaa pahimmillaan johtaa hallitsemattomiin seurauksiin, kuten valtion toimintojen romahtamiseen.

3.3.6.2 Tuki rauhanvälitykselle ja -rakennukselle

Kokonaisvaltaisen lähestymistavan elementteinä rauhanvälityksen ja rauhan edellytysten tukeminen olivat osa Suomen kehitysyhteistyörahoitusta Afganistanissa. Rauhantyötä edistettiin lähinnä kansalaisjärjestöhankkeiden tuen kautta, muun muassa CMI:lle ja Inter Mediate -järjestöille annetun järjestöavun turvin. Näillä hankkeilla pyrittiin vahvistamaan erityisesti naisten ja muiden poliittisissa prosesseissa syrjittyjen osallisuutta.

Paikallisen yhteistyön määrärahoilla Suomi rahoitti pienempiä paikallisia projekteja, jotka nivoutuivat esimerkiksi Naiset, rauha ja turvallisuus -teemaan, johon suurin panos annettiin kuitenkin UN Womenin kautta. Myös riippumattoman ihmisoikeuskomission työssä oli rauhanprosesseja tukevia elementtejä, kuten rauhanneuvotteluprosessin monitorointi ja neuvottelijoiden tukeminen ihmisoikeuskysymyksissä.

Vuosina 2019–2020 Suomi tuki pienellä summalla myös UNAMA:n ihmisoikeus- ja rauhanprosessin tukityötä, jolla edistettiin muun muassa naisten osallistumista rauhanneuvotteluihin. Merkittävän panoksen Suomi antoi vuonna 2020 järjestäessään Afganistan-apukonferenssin, jossa saatujen tukilupausten toivottiin rakentavan kestävä pohjan rauhanprosessissa saavutettaville tuloksille.

Yleisesti ottaen Afganistanissa 20 vuoden aikana kaikesta annetusta tuesta suuri osa on käytetty työhön, jolla on luotu edellytyksiä rauhalle. Rahoituksella on muun muassa vahvistettu yhteiskunnallisia instituutioita, edistetty peruspalveluiden saatavuutta, rakennettu taloudelle kestävä pohjaa sekä torjuttu huumeiden tuotantoa ja siihen liittyvää rikollisuutta.

3.4 Turvallisuussektorin tuki ja muu tuki

Edellä käsiteltyjen tukitoimien ohella Suomi on tukenut Afganistania myös muin keinoin. Näistä merkittävin on ollut turvallisuusjoukkojen kehittämisen tukeminen Naton kumppanimaana muun muassa Naton rahastojen kautta. Näistä rahastoista tärkein on ollut Naton Afganistan National Army Trust Fund (ANA TF).

ANA TF luotiin vuonna 2007 tukemaan Afganistanin armeijalle lahjoitetun kaluston ja varusteiden kuljetusta ja käyttöönottoa, varusteiden hankintaa ja Afganistanin ulkopuolella tapahtuvaa koulutusta. Rahaston toimialaa laajennettiin myöhemmin kattamaan myös sotilaallista ja muuta koulutustoimintaa, mukaan lukien hyvään hallintoon liittyvää koulutustoimintaa, sekä edistämään naisten osallistumista asianomaisissa Afganistanin ministeriöissä ja turvallisuuselimissä. Toiminnan painopiste oli Afganistanin armeijan tukemisessa.

Suomi tuki Afganistanin turvallisuusjoukkojen kehittämistä muun muassa Naton Afganistanin turvallisuusjoukkoja tukevien rahastojen kautta vuodesta 2010 alkaen 690 000 – 1 500 000 eurolla vuosittain. Afganistan-osallistumisen loppuvaiheessa summa oli 1 500 000 euroa vuodessa. Kokonaisuudessaan Suomi tuki näitä Naton rahastoja yhteensä noin 20 miljoonalla Yhdysvaltain dollarilla.

Suomen tuessa, joka ohjattiin rahastojen puitteissa toteutettuihin hankkeisiin, painottuivat Suomen yleisten painopisteiden mukaisesti sukupuolten tasa-arvon edistäminen armeijassa ja muu työ naisten aseman parantamiseksi. Suomi edellytti, että sen antama tuki käytettiin muihin kuin tappavaan voimaan liittyviin hankkeisiin ja että vähintään puolet Suomen vuosirahoituksesta ohjattiin tasa-arvotyöhön, kuten naissotilaiden koulutukseen, työ- ja majoitustilojen rakentamiseen sekä armeijan terveystalouteen.

ANA TF:n kautta annettu tuki oli osa Suomen laajempaa 2012 tekemää sitoumusta rahoittaa Afganistanin turvallisuusviranomaisten toiminnan kehittämistä. ANA TF:n kautta ohjattu tuki (loppuvaiheessa 1,5 miljoonaa euroa vuodessa) täydensi siis UNDP:n hallinnoiman, poliisin toimintaa tukeneen LOTFA-rahaston kautta toteutettua tukea (4,5 miljoonaa euroa vuodessa). Toisin kuin Suomen tukea LOTFA-rahastolle ei ANA TF -rahaston tukemista ole tilastoitu Suomen viralliseksi kehitysyhteistyöksi.

ANA TF- rahastoon oli kokonaisuudessaan lahjoitettu yhteensä 3,4 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuoteen 2021 mennessä. Suomen osuus rahoituksesta oli siten noin 0,6 %.

Suomi on myös rahoittanut Naton kumppanimaihin kohdennettua puolustushallinnon hyvän hallinnon ja korruption vähentämisen rauhankumppanuusrahastoa vuosina 2008 ja 2010. Osa rahaston toiminnasta suuntautui noina vuosina Afganistaniin.

Muuna tukena Suomi tuki vuonna 2010 käynnistynyttä ns. reintegraatioprosessia (Afganistan Peace and Reintegration Program, APRP), joka pyrki ääriryhmien rivitaistelijoitten irrottamiseen aseellisesta taistelusta tarjoamalla heille kohtuullinen paluu siviiliyhteiskuntaan. Suomi on myös lähettänyt Afganistanille pienimuotoista materiaalitukea.

4 SUOMEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN JA HUOMIOT TOIMINNASTA

4.1 Afganistan vuonna 2021

Vuoden 2021 keväällä Afganistan oli monien kehitysindikaattorien valossa eri maa kuin kaksikymmentä vuotta aikaisemmin.

Kehitystä ei kuitenkaan ollut tapahtunut toivotulla vauhdilla. Afganistanin turvallisuustilannetta ei ollut kyetty vakauttamaan ja Taliban oli ottanut hallintaansa merkittävän osan maaseudusta. Afganistanin arvioitiin olevan yhä yksi maailman korruptoituneimmista maista. Yli puolet maan väestöstä eli köyhyydessä eikä talouskasvu ollut riittävällä tasolla tuottamaan tarvittavaa hyvinvointia. Ihmisoikeuksien, mukaan lukien naisten oikeuksien, alalla oli saavutettu merkittäviä edistysaskelia, mutta edistys oli hidasta.

Maassa järjestettiin vuosina 2002–2021 kaikkiaan kymmenet parlamentti-, presidentin- tai maakuntaneuvostovaalit, joiden järjestämisestä Suomi tuki paitsi poliittisesti, myös kehitysyhteistyövaroin vuosina 2002–2006 ja 2009–2010, sekä lähettämällä ylimääräisiä kriisinhallintajoukkoja vaaleja turvaamaan. Viimeisissä, väkivallan uhkan varjostamissa presidentinvaaleissa 2019 äänesti kuitenkin enää vain 1,6 miljoonaa afganistanilaista eli alle viidesosa rekisteröidyistä äänestäjistä.

Taliban nousi Afganistanissa valtaan keväällä 2021 alkaneen laajan hyökkäyksen tuloksena 15.8.2021. Tämä tapahtui vain neljä kuukautta sen jälkeen, kun Nato oli päättänyt vetää joukkonsa Afganistanista kesän 2021 aikana. Vetäytymispäätöstä edelsi Yhdysvaltain ja Talibanin välinen, helmikuussa 2020 tehty Dohan sopimus kansainvälisten joukkojen vetäytymisestä. Samalla Afganistanin hallituksen ja Talibanin väliset rauhanneuvottelut eivät olleet edenneet toivotusti.

Talibanin yllättävän nopea eteneminen ja valtaannousu johtivat useimpien Naton RS-operaatioon ja muuhun kansainvälisen yhteisön kriisinhallintatoimintaan osallistuneiden maiden sekä muiden avunantajamaiden suurlähetystöjen väliaikaiseen sulkemiseen ja laajaan evakuointioperaatioon.

Kehitysyhteistyö Afganistanin hallituksen kanssa keskeytyi Talibanin noustua valtaan, mutta apu afganistanilaisille jatkui kansainvälisten järjestöjen kautta. Kansainvälisen yhteisön kriisinhallintatoiminta ja muu sotilaallinen toiminta Afganistanissa lakkasi RS-operaation päättymisen myötä ja Talibanin palattua valtaan. Yhdysvaltojen sotilaallinen toiminta Afganistaniin liittyen kuitenkin jatkuu terrorismin torjuntaan keskittyvän, OFS-operaatiota seuranneen Operation Enduring Sentinel (OES) – operaation puitteissa.

4.2 Arvio Suomen tavoitteiden toteutumisesta

Tässä selvityksessä käytetyt tavoitteet on johdettu useista erilaisista lähteistä. Tavoitteet on muodostettu vaikuttavuusnäkökulmasta kokonaisvaltainen lähestymistapa huomioiden. Näin muodostetuille vaikuttavuustavoitteille ei ole annettu etukäteen määriteltyjä toteutumisen arviointikriteerejä tai mittareita. Näin ollen tavoitteiden toteutumisen arviointi voidaan tehdä vain yleisellä tasolla. Arvioinnissa kuitenkin huomioidaan kunkin tavoitekokonaisuuden taustalla olevat eri tyyppiset tulostavoitteet, painopisteet ja pyrkimykset, sekä niistä mahdollisesti johdettavissa olevat johdannaistavoitteet.

Alla on esitetty nämä varaukset huomioiva ulkoministeriön arvio osana tätä selvitystyötä tunnistettujen neljän vaikuttavuustavoitekokonaisuuden toteutumisesta.

I Afganistanin turvallisuustilanteen vakauttaminen

Afganistanin turvallisuustilanteen vakauttamiseen tähdännyt Suomen toiminta keskittyi vahvasti ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti monin keinoin Afganistanin turvallisuuden ja vakauden turvaamiseen. Käytännössä kaikki Suomen toiminta turvallisuuden edistämiseksi kanavoitui Afganistanissa toimineiden kansainvälisten toimijoiden kautta. Suomen toiminnan vaikuttavuutta tulee siis arvioida osana näiden toimijoiden toimintaa.

ISAFin toiminta paransi aluksi turvallisuustilannetta Afganistanissa, mutta Talibanin muutettua taktiikkaansa alkoi turvallisuustilanne jälleen heikentyä viimeistään pian 2007 jälkeen, eikä sitä saatu lopulta paranemaan merkittävästi. Kansainväliset joukot ja muu kansainvälinen tuki mahdollistivat kuitenkin toimintansa aikana Afganistanin hallituksen ja kansainvälisten toimijoiden toimintamahdollisuuksien turvaamisen osassa maata, joskin suurin kustannuksin.

Afganistanin turvallisuusjoukot, joiden vastuulle turvallisuustilanne Afganistanissa siirtyi 2014 lopussa ja joiden toimintakyky oli noussut merkittävästi kansainvälisten toimijoiden tuki- ja koulutustoimien myötä, eivät viime kädessä olleet riittävä vastus Talibanille. Keskeinen syy tälle oli turvallisuusjoukkojen taistelutahdon romahtaminen, jonka taustalla vaikutti luottamuksen puute maan hallitukseen ja sen kykyyn tukea turvallisuusjoukkojaan kansainvälisten joukkojen vetäytyttyä. Tämä oli merkittävä osasyy Afganistanin hallituksen nopeaan kaatumiseen verraten vähin varsinaisin taisteluin.

Afganistanin turvallisuustilanteen vakauttamisessa onnistuttiin siis parhaimmillaan vain osittain ja tilapäisesti. Epävakaa turvallisuustilanne vei pohjaa myös muulta toiminnalta Afganistanin jälleenrakentamiseksi ja tukemiseksi. Tavalliset ihmiset kokivat jatkuvaa turvattomuutta ja heidän luottamuksensa hallituksen tarjoamaan suojaan ja esimerkiksi kansalliseen siviilipoliisiin pysyi kautta vuosien matalana. Tietoa kansalaisten asenteista ja kokemuksista keräsi vuosittain Asia Foundation -järjestön koostama mielipidekysely

ISAFia ja RS-operaatiota johtaneen Naton Afganistan-kokemuksia 2021 lopulla arvioineessa työssä on todettu, että vaikka terrorismin vastaisessa toiminnassa saavutettiin tuntuvia tuloksia, vakaan Afganistanin valtion rakentaminen osoittautui erittäin haastavaksi tehtäväksi. Arviossa katsotaan, että jatkossa operaatioita suunniteltaessa tulisi arvioida tarkoin niiden kautta saavutettavissa olevia strategisia hyötyjä ja keskittyä tiukasti realististen ja saavutettavissa olevien tavoitteiden tavoitteluun. Muiden kuin sotilaallisten vaikutusten aikaansaamisessa tulisi pyrkiä yhteistyöhön sellaisten tahojen kanssa, jotka kykenevät toteuttamaan tällaisia vaikutuksia sotilaallisia toimijoita paremmin.

Suomen toiminta Afganistanin turvallisuustilanteen parantamiseksi tapahtui kehitysyhteistyön ja muun rahoituksen sekä siviili- ja sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan kautta.

Sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen osalta Suomen panos muodosti hyvin pienen osan Afganistanin kriisinhallintaosallistumisen kokonaisresursseista. Näin ollen suomalaisten joukkojen vaikutusmahdollisuudet Afganistanin turvallisuustilanteeseen sekä kriisinhallintaoperaatioiden operatiiviseen päätöksentekoon olivat vähäiset.

Suomen kriisinhallintaosallistumisen pienen mittakaavan ohella pitää huomioida myös Suomen sotilaallisen kriisinhallintaosallistumisen painottuminen toiminnan alkuvaiheessa avustusluonteiseen toimintaan ja myöhemmin myös Afganistanin turvallisuusjoukkojen ja poliisin kouluttamiseen ja tukemiseen liittyviin toimintoihin. Tällainen toiminta, joka oli hyvin linjassa Suomen afganistanilaisten omaa toimijuutta painottaneiden tavoitteiden kanssa, ei vaikuta välittömästi ja suoraan turvallisuustilanteeseen, vaan viiveellä. Suomen antama tuki ei siis kaikilta osin välttämättä näkynyt Afganistanin turvallisuusjoukkojen suorassa taistelukyvyssä lyhyellä aikajänteellä. Esimerkiksi naisten osallistumisen vahvistamiseen tähdännyt työ oli tarkoitettu pikemminkin parantamaan turvallisuusjoukkojen asemaa yhteiskunnassa ja siten niiden toimintaedellytyksiä ja toiminnan vaikuttavuutta pidemmällä tähtäimellä. Tällaista laajempaa vaikutusta ei ehditty lopulta kunnolla näkemään.

Siviilikriisinhallintatoimintaan osallistuminen tarkoittaa ennen kaikkea henkilöressurssien asettamista tavoitteiden kannalta tärkeiksi katsottujen toimijoiden käyttöön. Näin ollen Suomen panoksen vaikuttavuutta on erittäin vaikeaa arvioida irrallaan niiden toimijoiden, joiden tukena suomalaiset asiantuntijat toimivat, toiminnan vaikuttavuudesta. Suomen tapauksessa siviilikriisinhallintaan osallistuminen keskittyi erittäin vahvasti EUPOL Afganistan -operaatioon. Suomen toiminnan vaikutusta voidaan arvioida epäsuorasti EUPOL Afganistanin toiminnan arvioinnin kautta.

EUPOL Afganistanin toimintaa arvioitiin vuotta ennen sen päättymistä EU:n tilintarkastustuomioistuimen raportissa, jossa todettiin operaation saavuttaneen vaihtelevia tuloksia ja pystyneen toteuttamaan mandaattiaan osittain. Raportissa, joka keskittyi vuosiin 2012–2014, todettiin operaation saaneen tunnustusta muilta toimijoilta toimistaan Afganistanin poliisiuudistuksen tukemisessa. Onnistumisia saavutettiin ennen kaikkea koulutustoiminnassa, muttei niinkään mentoroinnissa ja neuvonantotehtävissä. EUPOL Afganistanin katsottiin parantaneen poliisin nauttimaa yleistä luottamusta, mutta tulosten kestävyyttä pidettiin epävarmana.

Suomen kannalta oli merkittävää, että EUPOL Afganistan -operaatiossa keskityttiin voimakkaasti naispoliisien määrän lisäämiseen ja naisten aseman parantamiseen poliisiorganisaatiossa. Lähtötaso oli tämän osalta tosin niin matala, että parantunutkin tilanne oli sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta varsin vaatimaton. Lisäksi Suomi katsoi, että operaatio onnistui myös poliisi-syöttäjä -yhteistyön kehittämisessä. Näilläkin toimilla oli vain rajallinen suora vaikutus sellaiseen turvallisuusjoukkojen toimintakykyyn, jota Talibanin vastainen taistelu olisi edellyttänyt. Suomen tavoittelemat vaikutukset olisivat näkyneet pidemmällä aikajänteellä.

Poliisirahasto LOTFAa tukemalla Suomi osallistui Afganistanin sisäministeriön tukemiseen ja poliisien palkanmaksuun, joka ylipäänsä mahdollisti siviilipoliisitoiminnan. LOTFAn avulla rakennettiin kansallisen poliisin palkka- ja rekisteröintijärjestelmä.

Suomen tukemassa afgaanien turvallisuuden edistämiseen tähdänneessä työssä saavutettiin myös selviä konkreettisia ja vaikuttavia tuloksia. Osana humanitaarista miinatoimintaa raivattiin Suomen tuella tuloksellisesti miinoja ja muita räjähteitä maaperästä. Vuonna 2017 Afganistanissa 80 prosenttia miinoitetusta maa-alasta oli saatu raivattua, millä on suora vaikutus afgaanien turvallisuuteen. Vuoden 2017 jälkeen erilaisten räjähteiden määrä tosin taas kasvoi, mutta konfliktin laannuttua miinanraivauksen tulosten kestävyys on selkeästi parantunut.

Suomen toiminta Afganistanin turvallisuustilanteen vakauttamisen tukemiseksi oli Suomen tavoitteiden ja painotusten puitteissa vakaata ja johdonmukaista.

II Jälleenrakennuksen, kestävän kehityksen ja ihmisoikeuksien edistäminen

Kehitysyhteistyötä tehdään pitkällä aikajänteellä. Tässä vaiheessa on vielä aikaista arvioida tyhjentävästi Suomen tuella saavutettujen tuloksien kestävyyttä tai vaikuttavuutta. Pidemmälläkin aikajänteellä Suomen työtä voidaan arvioida pääasiallisesti vain osana koko kansainvälisen yhteisön ponnistuksia.

Afganistanin kehityshaasteet olivat valtavia ja toimintaympäristö pysyi haastavana koko 20 vuoden tarkastelujakson ajan muun muassa turvallisuuteen liittyvien kysymysten takia. Afganistanin inhimillisen kehityksen indeksi nousi tarkastelujakson aikana tuntuvasti, mutta samaan aikaan maan sijoitus laski globaalivertailussa sijalta 162 sijalle 180.

Suomen kehitysyhteistyötä Afganistanissa arvioitiin vuosien varrella säännöllisesti. Kolmessa ulkoministeriön teettämässä evaluaatiossa (2007, 2014 ja 2020) todetaan, että Suomi käytti kehitysyhteistyövaroja tehokkaasti, johdonmukaisesti ja relevantisti. Evaluaatioiden avulla nostettiin esiin kysymyksiä Suomen lisäarvosta sellaisilla sektoreilla, kuten opetussektori, joilla toimi myös moni suuri ja paremmin resursoitu avunantajamaa. Evaluaatioissa identifioitiin myös haasteita, kuten muutoksen hitautta tai siihen vaikuttamisen vaikeutta esimerkiksi huumeiden vastaisessa työssä. Työn arvioinnin myötä Suomen vahvuuksia pystyttiin hyödyntämään ja hankeportfoliota terävöittämään. Viimeisimmässä evaluaatiossa todettiin, että kehitysyhteistyön tulosohjaus on haastavaa Afganistanin kaltaisessa ympäristössä, jossa tapahtumien ennakointi ja prosessien kontrollointi on haastavaa, osin jopa mahdotonta.

Suomen Afganistanin kehitysyhteistyön linjauksille ja hankeportfoliolle oli ominaista ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys. Painopistealueet pysyivät hyvin pitkälti samoina koko 20 vuoden ajan. Suomella oli monta rahoituskohdetta, joita tuettiin lähes alusta alkaen. Monenkeskisten toimijoiden kautta toimiminen ja sitoumusten pitäminen auttoivat avun harmonisoinnissa.

Kansainvälisen yhteisön toimet Afganistanin talouden vahvistamiseksi ja köyhyden vähentämiseksi olivat merkittäviä. Tässä erityisesti ARTF:n rooli oli suuri. Köyhyys aleni tasaisesti noin vuoteen 2010 asti, minkä jälkeen tilanne alkoi taas heikentyä. Vaikka kotitalouksien käytettävissä olevat varat lisääntyivät tarkastelujaksolla eri arvioiden mukaan 60-75 %, absoluuttinen köyhyys alkoi jälleen kasvaa vuoden 2011 jälkeen.

Suomen tuella vaikutettiin Afganistanin valtion tulojen kasvuun ja verojärjestelmän kehittämiseen. Perusinfrastruktuuria parannettiin kautta maan ja esimerkiksi sähköverkkoon kytkettyjen kotitalouksien määrä kuusinkertaistui. Yksityisen sektorin toimintaedellytykset paranivat muun muassa teiden rakentamisen, sähkösaannin paranemisen, internet-yhteyksien ja elektronisen veronmaksujärjestelmän käyttöönoton myötä. Kuitenkin maatalouden ja kaivostoiminnan edistämässä oli haasteita, sillä investoijien houkutteleminen konfliktialueille oli vaikeaa. Myös ilmastonmuutokseen liittyvät ilmiöt, kuten kuivuus, hidastivat maatalouden kehitystä.

Työ valtion instituutioiden, kuten vaali- ja oikeusjärjestelmän sekä maakuntahallinnon vahvistamiseksi jäi kesken. Kestävien instituutioiden rakentaminen lähes aloituspisteestä vaatii vuosikymmenten aikajänteen. Näille instituutioille kuitenkin rakennettiin perustaa ja afganistanilaiset kerryttivät osaamista, jota maassa koetut viimeaikaiset muutokset eivät saman tien vie pois.

Ihmisoikeustilanteen ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi kanavoitiin varoja ja tehtiin vaikuttamistyötä. Suomi edisti näitä teemoja systemaattisesti avunantajana hankkeiden suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa. Suomi tuki ihmisoikeuskomission kautta kansalaisten ihmisoikeustietoisuutta ja mahdollisuuksia raportoida eteenpäin heihin kohdistuvista ihmisoikeusloukkauksista. Lisäksi sananvapaus maassa kasvoi. Suomi tuki myös ammattimaisen journalistikunnan kehittymistä kansalaisjärjestöhankkeella, jonka avulla järjestettiin koulutusta noin 500 naistoimittajalle.

Kahdenkymmenen vuoden aikana naisten ja tyttöjen asema vahvistui Afganistanissa selvästi. ARTF:n kautta Suomi myötävaikutti siihen, että vuoden 2020 loppuun mennessä 29% valtion virkamiehistä oli naisia ja naisten poliittinen osallistuminen oli parantunut paikallistasolla kyläkomiteoiden 50 %:n naiskiintiöiden turvin. Käytännössä naisten poliittinen osallistuminen Afganistanissa oli kuitenkin melko vähäistä, vaikka kiintiöt parlamentissa ja kyläneuvostoissa paransivat tilannetta.

Kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman jalkauttaminen eteni hitaasti. Samalla kun Suomi pystyi edistämään Naiset, rauha ja turvallisuus -kysymyksiä valtiotasolla erityisesti kansallisen toimintaohjelman laatimisen muodossa, jäi omistajuus maakunnissa ja paikallistasolla ohueksi. Myös naisten osallistuminen esimerkiksi rauhanneuvotteluihin oli rajattua.

Lainsäädännöllisesti sukupuolten tasa-arvo turvattiin Afganistanin perustuslaissa vuonna 2004 ja naisiin kohdistuva väkivalta kiellettiin lailla vuonna 2009. Suomi rahoitti tämän lain toimeenpanoa tukevaa strategiaa ja toimintaohjelmaa. Suomen tuki auttoi perustamaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsitteleviä tuomioistuimia ja turvataloja.

Suomi pyrki vahvistamaan myös naisten taloudellista osallistumista erityisesti ARTF:n MISFA-mikroluotto-ohjelman kautta, jossa pienyritysnaiset nostivat noin 70 prosenttia myönnettyistä lainoista. Mielipidemittausten valossa myös naisten kodin ulkopuolisen työssäkäynnin hyväksyttävyyden kasvoi afgaaniväestön keskuudessa. Naisiin kohdistuvat asenteet ja väkivalta kuitenkin rajoittivat heidän mahdollisuuksiaan osallistua työelämään tai edetä uralla.

Monissa avunantajien teetättämissä Afganistania koskevissa arvioinneissa on todettu, että transformatiivista, syvällistä ajattelutapojen muutosta ei vielä 20 vuodessa saavutettu. Syvälle juurtuneiden sosiaalisten normien, jotka sallivat esimerkiksi sukupuolten epätasa-arvon, syrjinnän ja korruption sekä näihin liittyvät käytännöt, muuttuminen vaatii aikaa. Jos muutos tapahtuu vain käytäntöjen tasolla, ei se ole yleensä pysyvää. Kestäviä tuloksia on saatu konkreettisemmissä, rajatuissa hankkeissa ja aloitteissa.

Parhaita tuloksia saavutettiin terveys- ja opetussektoreilla, joita myös Suomi tuki. Afganistanin opetussektori kehittyi huomattavasti kahdenkymmenen vuoden aikana. Vuonna 2001 alle miljoona afgaania kävi peruskoulua. Heidän joukossaan ei ollut juurikaan tyttöjä. Vuonna 2019 alakoulua kävi lähes 6,8 miljoonaa koululaista, joista 39 % oli tyttöjä. Suomen tukeman ARTF:n kautta rakennettiin ja peruskorjattiin tuhansia kouluja. Samoin tuettiin opettajien koulutusta ja opetusjärjestelmien kehittämistä sekä parannettiin opetusministeriön suunnittelua ja opettajien rekrytoinnin läpinäkyvyyttä. Tyttöjen koulunkäyntiä tuettiin erityisesti kouluttamalla naisopettajia ja rakentamalla lisää sukupuolten välisen tasa-arvon huomioonottavia koulurakennuksia.

Vaikka lasten ja etenkin tyttöjen kouluun pääsyssä tapahtui merkittävää parannusta, opetuksen laatu, varsinkin oppiminen ja koulun loppuun saattaminen säilyivät haasteina. Erityisesti lapsiavioliitot ja niistä seuranneet raskaudet johtivat usein tyttöjen koulunkäynnin päättymiseen.

Lisäksi opettajien koulutustaso Afganistanissa oli edelleen hyvin alhainen, ja varsinkin naisopettajia oli liian vähän (36 % vuonna 2020). Tämä on haaste tyttöjen koulunkäynnille erityisesti murrosiässä ja sen jälkeen, sillä edellytyksenä koulunkäynnille on usein naisopettaja. Myös koulurakennuksista on edelleen pulaa.

Terveyden osalta oli merkittävää, että sekä äiti- että lapsikuolleisuus puolittuivat. Suomen tuen avulla pääsy seksuaali- ja lisääntymisterveyspalveluihin parani merkittävästi. Afganistanilaisten elinajanodote nousi lähes yhdeksällä vuodella 64 vuoteen ja lapsiluvun odote aleni 7,4:stä 3,9:ään lapseen. Miljoonille tarjoutui pääsy puhtaaseen juomaveteen. Sanitaatiotilanne parani kouluissa sadoille tuhansille oppilaille, joista monet olivat naisia ja tyttöjä. Toisaalta väestönkasvu, jonka myötä 20 vuodessa Afganistanin väkiluku lähes tuplaantui, heikensi kehitystuloksia merkittävästi.

Erittäin vaikeasta toimintaympäristöstä huolimatta suomalaisten kansalaisjärjestöjen hankkeet saavuttivat asetetut tulostavoitteet pääasiassa hyvin. Hankkeiden kestävyyttä vahvisti muun muassa se, että hankkeita toteutettiin kansallisen tason lisäksi yhteisötasolla, jolla saavutettiin myös rakenteellisia muutoksia ihmisten asenteissa ja toimintatavoissa. Esimerkiksi vammaishankkeissa pyrittiin kokonaisvaltaisesti vahvistamaan paikallisviranomaisten, koulujen, yhteisöjen ja vammaisten henkilöiden perheiden kykyä huomioida vammaiset henkilöt. Kansallisella tasolla tehtyjen hankkeiden kestävyyttä on nykytilanteessa vaikea arvioida. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että hankkeet vahvistivat Afganistanin kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kapasiteettia.

III Kansainvälisen turvallisuuden ja Suomen kansallisen turvallisuuden parantaminen

Keskeinen kysymys kansainvälisen turvallisuuden turvaamisessa Afganistaniin kohdistuvien toimien kautta oli terrorismin torjunta. Afganistanissa toteutettu toiminta ehkäisi terroristijärjestöjen mahdollisuutta käyttää Afganistania tukialueena toiminnalleen, mikä vahvisti sekä kansainvälistä että Suomen ja suomalaisten turvallisuutta. Afganistanista käsin tai sinne tukeutuen ei tarkastelujakson aikana tehty terrori-iskuja länsimaihin.

Toisaalta kansainvälisen yhteisön sotilaallinen toiminta Afganistanissa johti terroristijärjestö Al Qaidan toiminnan siirtymiseen Afganistanista muihin maihin. Samanaikaisesti islamistisen Isis-terroristijärjestön nousu erityisesti Irakin ja Syyrian alueilla osin liittyen Yhdysvaltojen johtaman liittouman toimiin Irakissa 2003 alkaen muutti terrorisminvastaisen työn kokonaiskuvaa kansainvälisellä tasolla. Isisin vastaisesta toiminnasta kehittyi tarkastelujakson aikana keskeinen terrorisminvastaisen kansainvälisen yhteistyön painopiste.

Suomen toiminta Afganistanissa ei keskittynyt terrorisminvastaiseen toimintaan, joka varsinkin tarkastelujakson alkuvaiheessa oli ennen kaikkea Yhdysvaltojen johtaman OEF-operaation painopiste. Suomen toiminta kuitenkin tuki terrorisminvastaista työtä pyrkimällä Afganistanin turvallisuustilanteen vakauttamiseen, Afganistanin hallinnon toimintakyvyn rakentamiseen sekä terrorismin kasvutekijöihin, kuten köyhyyteen, eriarvoisuuteen ja ihmisoikeusloukkauksiin, vaikuttamiseen.

Huumausaineiden vastaisessa työssä, jota myös Suomi tuki, ei saavutettu toivottuja tuloksia. Merkittävistä panostuksista huolimatta oopiumin tuotantoa ja kauppaa ei onnistuttu rajoittamaan. Osasyynä oli se, että Taliban hallitsi verrattain suuria maa-alueita. Huumausaineiden kauppa tuotti merkittäviä tuloja myös Talibanille, mikä osaltaan vaikeutti kielteisesti myös Afganistanin turvallisuustilanteeseen. Toisaalta on syytä olettaa, että ilman huumausaineiden tuotannon ja kaupan vastaisia toimia tilanne olisi ollut vielä saavutettuaikin huonompi.

Puolustusministeriön Afganistan-selvityksessä on todettu Suomen osallistumisen sotilaalliseen kriisinhallintaan Afganistanissa parantaneen puolustusvoimien valmiutta, kykyä ja yhteensopivuutta, kehittäneen tuhansien reserviläisten sotilaallista suorituskykyä ja kehittäneen muutenkin henkilöstön osaamista. Aiemmissa selonteissa eduskunnalle on mainittu mm. tiedustelutoiminnan, erikoisjoukkotoiminnan ja kenttälääkintätoiminnan kehittyminen Afganistanissa tehdyn toiminnan puitteissa.

IV Suomen ja EU:n kansainvälisen aseman ja toimijuuden vahvistaminen

Päättyessään osallistua kriisinhallintaan Afganistanissa vuoden 2002 alussa lähti Suomi mukaan kansainväliseen toimintaan, jolla oli laaja tuki YK:ssa ja selkeä YK:n turvallisuusneuvoston mandaatti. Turvallisuusneuvosto kehotti vahvasti kaikkia maita yhteistyöhön syyskuun 11. päivän terrori-iskun syyllisten sekä heitä suojeleiden, tukeneiden ja avustaneiden tahojen saattamiseksi vastuuseen sekä tukemaan Afganistanin väliaikaishallintoa turvallisuuden ylläpitämisessä ja sen toimintaedellytysten turvaamisessa Afganistanissa.

YK:n roolia ja sen toiminnan tukemista ulkopolitiikassaan vahvasti painottaneelle Suomelle osallistuminen tähän toimintaan oli tärkeä näyttö Suomen kansainvälisestä vastuunkannosta kansainvälisen turvallisuuden, rauhan, kehityksen ja ihmisoikeuksien edistämiseksi. Osallistuessaan ISAFin toimintaan ja kohdistuessaan tukea Afganistanin jälleenrakentamiseen Suomi toimi osana laajaa maajoukkoa, jossa olivat mukana kaikki Suomen keskeiset eurooppalaiset kumppanimaat, mukaan lukien kaikki pohjoismaat. Suomi toimi siis omassa viitekehyskessään.

Afganistan-operaation käynnistäneet terrori-iskut Yhdysvaltoja vastaan olivat mittakaavassaan ainutlaatuiset ja ne tuomittiin laajasti. Oli selvää, että Suomi osoitti tällaisessa tilanteessa solidaarisuutta Yhdysvaltoja kohtaan ja tuki Yhdysvaltojen toimintaa vastaavien iskujen estämiseksi. Suomen kokonaisvaltainen osallistuminen kansainvälisen yhteisön toimintaan Afganistanissa tuki suoraan Yhdysvaltojen pyrkimyksiä tällaisten terrori-iskujen estämiseksi, mikä vahvisti kahdenvälisiä suhteitamme Yhdysvaltoihin.

Yhdysvallat oli Afganistanissa tapahtuneessa kriisinhallintatoiminnassa erittäin keskeisessä asemassa ja osallistuminen tähän toimintaan tarkoitti käytännössä yhteistyötä Yhdysvaltojen joukkojen kanssa. Suomen kansallisessa mittakaavassa merkittävä panostus toimintaan Afganistanissa lähensikin Suomea Yhdysvaltoihin jo pelkästään toimintaan liittyvän käytännön yhteistyön kautta, mutta teki Suomesta myös yleisemmällä tasolla Yhdysvaltojen silmissä uskottavan ja osaavan yhteistyökumppanin.

Osallistuminen kriisinhallintatoimintaan ja varsinkin sotilaalliseen kriisinhallintatoimintaan Afganistanissa osoitti myös Suomen sitoutuneisuutta Naton rauhankumppanuuteen ja antoi KFOR-osallistumisen ohella Suomelle tärkeää kokemusta toiminnasta Nato-johtoisissa operaatioissa sekä Naton päätöksenteosta.

Operaatioiden puitteissa tehty yhteistyö Naton kanssa toi mukanaan myös käytännön osallistumista Naton näitä operaatioista koskeviin päätöksentekoprosesseihin niin operaatio- kuin päämajatasolla, jälkimmäisen osalta Naton komiteoista aina ministeritasolle asti. Yhteistoiminta Naton ja Yhdysvaltojen joukkojen kanssa kehitti Suomen teknistä yhteensopivuutta Naton toimintojen kanssa. Kaikki tämä loi vahvaa pohjaa Suomen syvemmälle suhteelle Naton kanssa.

Konkreettisenä merkinä Nato-suhteen syvenemisestä Suomi, joka oli ollut Naton rauhankumppani jo vuodesta 1994, kutsuttiinkin osallistumaan Naton laajennettujen mahdollisuuksien

kumppanuusyhteistyöhön (Enhanced Opportunities Partnership, EOP) heti ISAFin toiminnan huippuvuosien jälkeen vuonna 2014.

EU näkyi kansainvälisen yhteisön toiminnassa Afganistanissa ennen kaikkea poliittisen tason toimijana avunantajayhteisössä, kehitysyhteistyön avunantajakoordinaatiossa ja kriisinhallinnassa erityisesti EUPOL Afganistan -siviilikriisinhallintaoperaation kautta. Sotilaallisessa toiminnassa EU:lla ei käytännössä ollut roolia, joskin Afganistanin kokemukset vaikuttivat puolustusministeriön arvion mukaan EU:n puolustusyhteistyön sekä EU-maiden puolustuskykyjen kehittämiseen. Suomi osallistui vahvasti EUPOL Afganistan -operaatioon, mikä auttoi merkittävästi operaation tavoitteiden saavuttamisessa ja siten EU:n siviilikriisinhallinnan kehittämässä. Vahva osallistumisemme EUPOL Afganistaniin oli merkittävä panostus, jossa Suomi nousi kokoaan suuremmaksi samalla EU:n toimijuutta tukien.

Toinen merkittävä ponnistus Suomelta oli tarkastelujaksolla viimeiseksi jääneen apukonferenssin järjestäminen yhdessä Afganistanin hallituksen ja YK:n poliittisen operaation UNAMA:n kanssa Genevessä marraskuussa 2020. Konferenssin järjestäminen oli Suomelta tärkeä osoitus vastuunkannosta ja sitoutumisesta Afganistanin vakauttamis- ja jälleenrakennuspyrkimyksiin osana kansainvälistä yhteisöä. Valmistelua leimasivat rauhanneuvottelut ja avunantajien väsymys kehityksen hitauteen, tilanteen epävarmuuteen ja syvälle juurtuneeseen korrupioon. Suomi mobilisoi kehitysyhteistyöbudjetista tarvittavat lisäresurssit ja johti avunantajayhteisön ja Afganistanin hallituksen haastavan valmisteluprosessin läpi. Suomi sai toiminnallaan paljon näkyvyyttä sekä runsaita kiitoksia tuloksellisesta työstä vaikeassa tilanteessa.

Suomen osallistuminen toimintaan Afganistanissa on ollut merkittävä tekijä Suomen ja Yhdysvaltojen suhteiden kannalta, Samoin yhteistyö Saksan ja Ruotsin kanssa Afganistanissa vahvisti Suomen suhdetta näihin maihin. Kaiken kaikkiaan Suomen toiminta Afganistanissa on vahvistanut kansainvälistä asemaamme, vaikuttanut myönteisesti kumppanuuksien ja kahdenvälisen suhteiden kehittymiseen sekä osoittanut kansallisen kykymme toimia osana kokonaisvaltaista kriisinhallintaa hyvin vaikeissa olosuhteissa.

4.3 Johtopäätökset

Suomen toiminta Afganistanissa pitää nähdä osana laajempaa kansainvälisen yhteisön toimintaa. Tämä kansainvälinen toiminta määrittä pitkälle myös Suomen toimintaa Afganistanissa ohjanneet maatason tavoitteet. Kansainvälisen yhteisön panostus Afganistanin vakauttamiseen ja jälleenrakentamiseen oli mittasuhteiltaan valtavaa – pelkästään Yhdysvaltojen on arvioitu käyttäneen toimintaansa Afganistanissa jopa yli 2 000 miljardia dollaria ja pelkästään kehitysyhteistyöhön yli 80 miljardia dollaria. Tässä kontekstissa kansallisesti merkittävä panostuksemme Afganistaniin – kokonaisarvoltaan noin 750 miljoonaa euroa tarkastelujakson aikana – oli varsin pieni osa erittäin suurta kokonaisuutta.

Samalla Suomen jääminen sivuun tästä kansainvälisen yhteisön toiminnasta, jossa olivat mukana käytännössä kaikki Suomen keskeisten viiteryhmien maat, olisi ollut poikkeuksellinen ja poliittisesti huomiota herättävä ratkaisu.

Niin kansainvälisten toimijoiden kuin Suomenkin toiminta Afganistanissa oli monella tavalla erityislaatuista ja tapahtui äärimmäisen vaikeissa olosuhteissa. Lähtötilanne oli kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön näkökulmasta jopa ainutlaatuisen haastava ja käytettävissä olleet keinot tämän

myötä rajallisia. Kansainvälisen toiminnan tavoite oli myös erittäin kunnianhimoinen: toimivan ja vakaan Afganistanin valtion rakentaminen. Valtiolliset rakenteet ja toiminnot piti luoda lähes kokonaan tyhjästä haavoittuvassa asemassa olevan väestön perustarpeet turvaten, ja sukupuolten tasa-arvoa, syrjimättömyyttä ja korruption vastaisia toimia edistäen

Vaikka Suomi lähti Afganistaniin siinä ymmärryksessä, että maa tulee tarvitsemaan apua pitkään, ei tarkoituksena ollut missään vaiheessa luoda tilannetta, jossa Afganistanin hallinto olisi ollut pitkäaikaisesti ja laajamittaisesti kansainvälisten toimijoiden kannattelema ja osin jopa niiden vastuulla. Toiminnan alkuvaiheessa uudelleenrakentamiselle piti luoda tarvittava pohja, mikä edellytti vahvoja panostuksia erityisesti Afganistanin hallinnon ja kansainvälisten toimijoiden toimintaedellytysten turvaamiseen. Kansainvälisen toiminnan painopisteen siirtäminen kriisinhallinnasta Afganistanin hallinnon tukemiseen oli kuitenkin selkeä kehityssuunta ja tässä toimittiin johdonmukaisesti tarkastelujakson loppuun saakka.

Tuloksia arvioitaessa on pidettävä mielessä, ettei kansainvälisen yhteisön toiminnan noin 20 vuoden aikajänne ollut kriisinhallintaoperaatioiden mittapuulla erityisen pitkä. Esimerkiksi KFOR- ja UNIFIL -operaatiot, joihin Suomikin on osallistunut merkittävin panoksin, jatkuvat yhä ja ovat kestäneet selvästi 20 vuotta pidempään.

Kansainvälisen yhteisön tavoitteiden saavuttamiseen Afganistanissa vaikutti myös laajempi kasainvälinen poliittinen tilanne. Yhdysvallat, joka oli avainroolissa kansainvälisen yhteisön toiminnassa Afganistanissa, oli Afganistan-operaationsa alettua aloittanut sotilaallisen toiminnan Irakissa 2003, ja siellä käyty sota vaati merkittävästi Yhdysvaltojen resursseja ja huomiota. Samaan aikaan Yhdysvaltojen ulkopoliittinen huomio alkoi kiinnittyä entistä enemmän Aasiaan ja Tyynen valtameren alueeseen, erityisesti Kiinaan. Kaikki tämä vähensi Yhdysvaltojen edellytyksiä keskittyä ja panostaa Afganistanin vakauttamiseen ja jälleenrakentamiseen. Muilla kansainvälisen yhteisön toimijoilla ei ollut edellytyksiä ottaa itselleen Yhdysvaltojen johtavaa roolia.

Kunnianhimon tasoltaan ja laajuudeltaan Afganistanin vakauttamiseen ja jälleenrakentamiseen verrattavaa toimintaa ei ole modernin kriisinhallinnan historiassa yritetty. Esimerkiksi Naton Afganistan-kokemuksista vetämät johtopäätökset viittaavat siihen, että tämän mittakaavan toimintaan lähdetäisiin nykytilanteessa varovaisemmin.

Afganistanin vakauttamiseen ja jälleenrakentamisen pyrkinyt kansainvälinen yhteisö ei saavuttanut keskeisiä tavoitteitaan kestäväällä tavalla tai täysimääräisesti. Monet kansainvälisen tuen avulla Afganistaniin rakennetut instituutiot kuten vaalijärjestelmä, kansainvälisten normien mukainen oikeusjärjestelmä sekä ihmisten selviytymisen kannalta välttämättömät peruspalvelurakenteet ovat vaarassa romahtaa. Taustalla vaikuttavat taloudellisten resurssien niukkuus, koulutettujen afgaanien pako ulkomaille sekä ennen kaikkea Taliban-liikkeen päätökset. Ihmisoikeuskomissio ja naisasioiden ministeriö on jo lakkautettu ja ihmisoikeustilanne kehittyi huolestuttavaan suuntaan. YK:n kehitysohjelman mukaan on olemassa riski, että lähes koko kansa putoaa köyhyysrajan alapuolelle.

Afganistanissa tehdyn toiminnan aikana saavutettiin kuitenkin konkreettisia tuloksia: naisten ja tyttöjen asema yhteiskunnassa vahvistui, peruspalveluiden saatavuus parani ja ihmisten elämänlaatu koheni. Afganistanilaisista etenkin kaupungeissa tuli paljon tietoisempia oikeuksistaan. Talouden pohja vahvistui ja valtioinstituutioita rakennettiin. Maahan kertyi paljon osaamis pääomaa, joka parhaimmillaan mobilisoituu uudelleen maan kehittämiseksi. Kaikki tämä saavutettiin pitkäjänteisellä kansainvälisen yhteisön sitoutumisella Afganistanin kehittämiseen. Huomioiden

Afganistanin äärimmäisen heikko tilanne vuonna 2001 ei ole mitään syytä olettaa, että tällaista suoraan mitattavissa ollutta kehitystä olisi tapahtunut ilman kansainvälisen yhteisön toimintaa ja sen Afganistanille antamaa tukea.

Suomi pyrki osaltaan johdonmukaisesti rakentamaan pohjaa Afganistanin tulevaisuudelle varsinkin naisten ja lasten yhteiskunnallisen aseman vahvistamisen kautta. Suomen toiminta oli pitkän tähtäimen työtä, jonka tuloksia ei täysimääräisesti päästy näkemään. Merkittävä osa kansainvälisen yhteisön laajamittaisesta toiminnasta Afganistanissa päättyi lopulta odottamattoman nopealla aikataululla. Tässä vaiheessa on ennen aikaista arvioida, miten Suomen toiminnan vaikutukset näkyvät Afganistanissa uudessa tilanteessa.

Kansainvälisen yhteisön Afganistan-toiminnan kokonaisvaltaisuus näkyi myös Suomen kokemuksissa ja toimintatapojen kehittämisessä Suomessa. Nykyään keskeiset kriisinhallinnan kokonaisvaltaista lähestymistapaa koskevat linjaukset sekä linjaukset kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden kehittämistä laadittiin Suomen Afganistan-osallistumisen aikana ja vähintään osin siellä saatujen kokemusten opastamina.

Nykyinen kriisinhallintaa ohjaava lainsäädäntö on myös tullut käyttöön ja kehittynyt Afganistan-operaatioon osallistumisen aikana. Laki siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan säädettiin vuonna 2004 ohjaamaan siviilikriisinhallintaa ja rauhanturvalaki korvattiin lailla sotilaallisesta kriisinhallinnasta vuonna 2006. Molempia näistä on päivitetty tarkastelujakson aikana. Uusi laki kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta säädettiin 2017. Vaikka nämä lainsäädännön muutokset eivät välttämättä ole suoraan liittyneet Suomen osallistumiseen toimintaan Afganistanissa, ovat tämän osallistumisen kautta saadut kokemukset vaikuttaneet lainsäädännön uudistamiseen.

Suomen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan Afganistanissa ajoittui yhteen myös Suomen sotilaallisessa kriisinhallintatoiminnassa tapahtuneen laadullisen muutoksen kanssa. Vielä esimerkiksi vuonna 2002 Afganistan-osallistumisen määrän ollessa joitain kymmeniä sotilaita, oli Suomella Kosovossa yli tuhat rauhanturvaajaa. Afganistanissa toimittiin suurin osa Suomen osallistumisen ajasta verraten pienin ja erikoistunein joukoin. Suurten, useiden satojen sotilaiden suomalaisten joukkokokonaisuuksien käyttöön kriisinhallinnassa ei ole toistaiseksi palattu.

Kehitysyhteistyössä Suomi kerrytti kokemusta hauraiden valtioiden erityisistä haasteista sekä kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun, rauhan edistämisen ja sotilaallisen kriisinhallinnan rajapinnassa toimimisesta. Kerrytettyjä oppeja on jo sovellettu työhön ja ohjeistuksiin, jotka ulottuvat Afganistania laajemmalle. Ulkoministeriö on esimerkiksi kehittänyt ohjeistusta tilanteisiin, joissa siirrytään humanitaarisesta avusta kehitysyhteistyöhön tai vastaavasti kehitysyhteistyön toimijat joutuvat toimimaan humanitaarisluontoisesti tai kriisitilanteissa. Myös hankehallinnon ohjeistuksia on kehitetty muun muassa riskien hallinnan näkökulmasta. Lisäksi erityisesti apukonferenssin järjestäminen vuonna 2020 osoitti, että myös pieni toimija voi antaa merkittävän panoksen äärimmäisen haastavissakin tilanteissa, kun kohteet valitaan huolella ja työhön varataan tarpeelliset resurssit. Samansuuntaisia oppeja voidaan nähdä Suomen osallistumisessa EUPOL Afganistaniin.

Osallistuminen kansainvälisen yhteisön toimintaan Afganistanissa oli merkityksellistä Suomelle muutenkin kuin vain Suomen tavoitteiden ja Suomen toimintatapojen kehittämisen näkökulmasta. Suomen lähentyminen Naton ja Yhdysvaltojen kanssa sekä erityisesti Afganistanissa harjoitettu ja osoitettu toiminnallinen ja tekninen yhteensopivuus vahvisti osaltaan Suomen ulkopoliittiseen

linjaan pitkään kuuluneen Nato-option uskottavuutta. Jälkikäteen tarkasteltuna se myös loi osaltaan edellytyksiä sille, että Suomi pystyi uskottavasti hakemaan Naton jäsenyyttä nopealla aikataululla Euroopan turvallisuustilanteen muututtua merkittävästi Venäjän hyökättyä Ukrainaan.

Tätä kirjoitettaessa mikään valtio ei ole tunnustanut Talibanin hallintoa. Suomen suurlähetystö Kabulissa on edelleen väliaikaisesti suljettu. Euroopan unionin ja muiden avunantajien tuki hädänalaisille afganistanilaisille kuitenkin jatkuu kansainvälisten järjestöjen kautta. Näin kanavoituna tuki ei kulkeudu Talibanin hallinnolle tai sen kautta. Suomi osana kansainvälistä avunantajayhteisöä jatkaa Afganistanin väestön tukemista kehitysyhteistyövaroista ja humanitaarisen avun keinoin. Tuen avulla pyritään estämään maan sosioekonominen romahtaminen ja ihmisoikeuksien systemaattinen alasajo, ja lievittämään siten inhimillistä kärsimystä ja ehkäisemään epävakautta. Samalla pyritään turvaamaan aiempia kehityssaavutuksia.

LIITE 1. Kehitysyhteistyön tilastoidut maksatukset vuosina 2001-2021*

Kehitysyhteistyön tilastoidut maksatukset vuosina 2001-2021 (€):

Ohjelmoidun kehitysyhteistyön maksatukset, sis. tuki kansalaisjärjestöille: **280 636 358**

Humanitaarinen apu: **51 458 834**

Humanitaarinen miinatoiminta (2001-2015, 2017-2021): **22 745 215**

ODA-kelpoiset turvakulut (2015-2021): **17 340 443**

ODA-kelpoiset edustuston toimintamenot (2008-2021): **25 453 986**

KYT-varoista rahoitettu liiketoiminnan kehittämisen tuki: **51 233**

Ohjelmoidun kehitysyhteistyön suurimmat kanavat / kokonaisuudet (€)

- 1. ARTF (2002-2021): 139 500 000**
- 2. LOTFA (2006-2019): 24 750 000**
- 3. UNDCP/UNODC (2002-2006, 2006-2015, 2019-2021): 18 039 338**
- 4. Suomalaisten kansalaisjärjestöjen hankkeet (2001-2021): 16 442 843**
- 5. MSI Reproductive Choices (2002-2017, 2018-2020): 11 499 744**
- 6. AIHRC (2004-2021): 10 503 000 + UNDP:n kautta (2002) AIHRC:lle 330 000**
- 7. UNICEF WASH (2016-2021): 10 300 000**
- 8. Maimana PRT (2005-2011): 3 310 319 ja Mazar-i-Sharif PRT (2011-2015): 5 683 418. Yht. 8 993 737**
- 9. UNDP vaalituki (2002-2006, 2009-2010): 6 944 564**
- 10. Paikallisen yhteistyön määrärahoilla tuetut kansalaisjärjestöhankkeet (2003-2017) Yht. 5 748 328**
- 11. UN Women (2013-2019, 2020-2021): 5 074 478**
- 12. UNESCO (2014-2018): 4 000 000**

Humanitaarisen avun kanavat/kohteet (€):

- 1. WFP (2001-2014, ei joka vuosi + 2020, 2021): 18 345 503**
- 2. Punainen Risti (2001-2021, ei joka vuosi): 12 006 418**
- 3. UNHCR (2001-2007, 2016, 2021): 11 645 503**
- 4. UNICEF (2001-2010): 6 190 940**
- 5. IOM (2001-2004, 2009): 1 502 282**
- 6. Kirkon ulkomaanapu (2001-2004): 968 188**

**Ei sisällä: ODA-kelpoisia pakolaisten vastaanottokuluja Suomessa; sotilaallisen tai siviilikriisinhallinnan jälkikäteen kehitysyhteistyönä tilastoituja kuluja; muuta kehitysyhteistyöksi lukematonta turvasektorin tai temaattista tukea; järjestöille alueelliseen tai temaattiseen kehitysyhteistyöhön osoitettuja varoja, joista osa on kohdentunut Afganistaniin, mutta ei ole tilastoitu Afganistan-spesifiksi; monenkeskisten järjestöjen globaalia korirahoitusta tai monenkeskisten järjestöjen core-rahoitusta, joista osan järjestöt ovat suunnanneet Afganistaniin; EU:n Afganistaniin suuntaamaa tukea; mahdollisia KYT-hankkeista palautuneita varoja.*

LIITE 2: Suomen vetäytyminen ja evakuoinnit Afganistanista 15.–26.8.2021

Talibanin kanssa neuvotellun Dohan sopimuksen myötä Yhdysvallat sitoutui vetämään kaikki joukkonsa Afganistanista. Vetäytymisen määräajaksi vahvistettiin myöhemmin elokuun loppu 2021. Kesän kuluessa Taliban valtasi useita maakuntakeskuksia ja lähestyi pääkaupunki Kabulia, jolloin Afganistanin hallituksen kaatuminen nopealla aikataululla alkoi näyttää todennäköiseltä.

Talibanin edetessä kohti Kabulia Nato-johtoiseen koalitioon osallistuneet valtiot, Suomi mukaan lukien, joutuivat nopeuttamaan suunnitelmiaan Afganistanista lähtemiseksi ja oman henkilökuntansa evakuoimiseksi. Erityiseksi kysymykseksi nousivat ne afgaanit, jotka olivat joutumassa vaaraan länsimaille tekemiensä töiden vuoksi.

Valtioneuvoston suojelupäätös

Suomessa valtioneuvosto päätti perjantaina 13.8.2021, että yhteensä 130 afganistanilaista voidaan ottaa Suomeen ulkomaalaislain 93 §:n mukaisella humanitaarisella perusteella. Joukkoon kuului Suomen suurlähetystön sekä EU:n ja Naton paikallisten delegaatioiden palveluksessa olleita ja heidän perheenjäseniään. Sunnuntaina 15.8. – samana päivänä, jolloin Taliban valtasi Kabulin – valtioneuvosto täydensi päätöstä vielä 40 hengellä. Evakuoinnin toteuttaminen tuli ulkoministeriön ja Suomen Kabulin suurlähetystön tehtäväksi.

Evakuointi on ulkoasiainhallinnolle konsulipalvelulaissa annettu viranomaistehtävä, johon voidaan ryhtyä Suomen kansalaisen tai Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamiseksi. Näiden konsuliasiakkaiden lisäksi ulkoministeriön evakuointioperaatioon sisällytettiin valtioneuvoston suojelupäätöksen mukaiset henkilöt.

Ulkoministeriön alkuperäinen pääsuunnitelma oli toteuttaa evakuointi yhdellä tilauslennolla Jordanian Ammanista Kabuliin ja edelleen Suomeen. Suomen Kabulin suurlähetystön henkilöstö pyrki keräämään evakuoitavat yhteen lentoa varten ja poistumaan samalla lennolla itse. Sunnuntaina 15.8. ulkoministeriö lähetti kahden hengen konsulikomennuskunnan tukemaan suurlähetystä evakuoinnin toteuttamisessa.

Suunnitelma muuttuu

Kabulin kansainvälisen lentokentän turvallisuustilanne heikkeni kuitenkin nopeasti. Maanantaiaamuna 16.8. Suomen suurlähetystön kaikki lähetetyt työntekijät sekä Kabulin lentokentälle siihen mennessä päässeet Suomen kansalaiset evakuoitiin Qatarin ja alkuperäinen suunnitelma oli hylättävä. Ulkoministeriön lähettämä kahden hengen konsulikomennuskunta saapui Kabuliin tiistaina 17.8.

Valtioneuvoston asettaman suojelutehtävän suorittaminen oli muuttuneissa oloissa haastavaa. Vaikka Yhdysvaltojen joukot saivatkin lentokentän alueen haltuunsa, evakuointitehtävän kohteena olleet konsuliavustettavat sekä suojelupäätösten alaiset henkilöt piileskelivät eri puolilla Kabulia, ja heidän pääsyt kasvavien ihmisjoukkojen läpi lentokentälle alkoi olla hyvin vaikeaa. Samalla kasvava joukko afgaanitaustaisia Suomen kansalaisia ja pysyvästi Suomessa asuvia konsuliasiakkaita ilmoittautui ulkoministeriölle ja pyysi apua Afganistanista pois pääsemiseksi. Muutaman päivän kuluessa konsuliavustettavien määrä kasvoi noin kymmenestä lähes kahteen sataan.

Ensimmäiset konsuliasiakkaat ja suojelupäätöksen perusteella evakuoitavat saatiin kentän sisälle varhain keskiviikkona 18.8. Toiminnan painopiste oli tässä vaiheessa lentokentän pohjoisportilla, jossa tilanne oli kaoottinen. Kahden hengen voimin Suomi joutui kuitenkin toimimaan reaktiivisesti ja keskittymään muutamiin yksittäisiin evakuoitaviin.

Muiden, aiempien evakuointien tapaan ulkoministeriö johti koko operaatiota Helsingistä käsin. Samoin ulkoministeriö vastasi yhteydenpidosta evakuoitaviin henkilöihin ja välitti tarvittavat avunpyynnöt Kabulin kenttätiimille. Merkittävä osa koko operaatiota oli evakuoitavien henkilölistan ylläpitäminen ja tietojen jatkuva ristiintarkistus, joka oli yhtäältä osa tavanomaista konsulikriisin hallintaa, toisaalta Kabulin tilanteessa tavallista vaativampaa. Lentokentän läheisyydessä matkapuhelinsignaalia häirittiin, mikä vaikutti yhteydenpitoa. Erityisesti naisille ja lapsille ympäristö lentokentän porteilla oli hyvin vaarallinen.

Eri valtioiden evakuointiryhmien välisen yhteistyön koordinaatiosta paikan päällä vastasi Nato, joka johti kahdesti päivässä pidettäviä suurlähettiläskokouksia paikalla oleville valtioiden edustajille. Ensimmäisinä päivinä läsnä olevia valtioita oli vain muutama, tilanne oli kaoottinen, eikä kenelläkään ollut toimivaa ratkaisua siihen, miten oikeat evakuointiin oikeutetut henkilöt saadaan väkijoukosta porttien läpi lentokentälle. Yhdysvaltojen asevoimat oli ottanut kentän turvallisuuden vastuulleen, mutta ei kyennyt järjestämään evakuointeja kenenkään muun puolesta.

Vähitellen koordinaatio parani, samalla kun aika kului kohti operaation väistämätöntä loppua. Yhdysvallat ilmoitti, että käytännössä viimeinen päivä, jolloin kumppanivaltioiden oli poistuttava, oli 27.8.

Yhdysvaltojen kenttäjohdon ohjeen mukaan valtiot saivat toteuttaa omia evakuointejaan, kunhan niillä oli kolme välttämätöntä, omaa kykyä: ensinnäkin tarvittiin diplomaattinen tai konsulaarinen edustus, jonka tehtävä oli evakuointiin oikeutettujen ihmisten identifiointi ja maahantulokontrolli (*vetting*). Toiseksi jokaisella valtiolla tuli olla kyky kuljettaa kentälle päästetyt ihmiset ilmateitse mahdollisimman pian. Ja kolmanneksi korkeauhkaisessa toimintaympäristössä tarvittiin kansallista suojausjoukkoa, turvaamaan muiden viranomastehtävien suorittaminen kentällä ja sen kaoottisilla porteilla.

Näistä kolmesta kyvystä Suomella oli kaksi ensimmäistä, mutta ei kolmatta. Heti pääsuunnitelman muututtua maanantaina 16.8. UM:n kenttätiimi tiedusteli alustavasti, olisiko Suomesta mahdollista lähettää evakuointitehtävän tueksi puolustusvoimien suojausjoukkoa. Tilanne kentällä korosti entisestään tarvetta lisäresursseille, ja Kabulin kenttätiimi toisti tiistaina 17.8. pyyntönsä suojausjoukon saamiseksi operaation tueksi.

Ilmakuljetusten suhteen Suomen omat valtiolliset kyvyt ovat hyvin rajalliset. Suomen puolustushallinto kykeni kuitenkin tukeutumaan monikansalliseen *Strategic Airlift Capability* – yhteistyöjärjestelyyn, jossa Suomi on yksi 12 osallistujamaasta. Unkarin Pápaan sijoittuva SAC:n *Heavy Airlift Wing* asetti kolme suurta kuljetuskonetta osallistujamaiden käyttöön ja perusti ilmasillan Georgian Tbilisistä Kabuliin. Kabulin evakuoinneissa SAC/HAW osoittautui Suomen kannalta optimaaliseksi kuljetusratkaisuksi. Tärkeä osatekijä olivat HAW-miehistöön operaation aikana syntyneet henkilökohtaiset kontaktit.

Kansainväliset kumppanuudet olivat muutenkin olennaisia. Suomen joukolle syntyi tiistaista 17.8. alkaen erityisen läheinen suhde yhtäältä Norjaan ja toisaalta tiettyihin Yhdysvaltojen asevoimien toimijoihin ja diplomaatteihin. Etenkin alkuvaiheessa Suomi pystyi tukeutumaan Norjan

ylläpitämään Role 2 -kenttäsairalaan, mistä oli suuri etu. Toisaalta onnistumisen kannalta elintärkeät, lentokentälle konsulikomennuskuntaa odottamaan säilytyt Kabuln suurlähetystön ajoneuvot ja muut varusteet saatiin siirrettyä Suomen evakuointitiimin käyttöön Yhdysvaltojen avainkontaktien avulla. Ilman niitä Suomen mahdollisuudet onnistua evakuoinneissa olisivat olleet merkittävästi heikommät.

Ulkoministeriön konsulikomennuskuntalaisia lähetettiin operaation aikana Georgiaan, Saksaan ja Kuwaitiin sekä mahdollistamaan jatkolennot Suomeen. Avustettavia saapui myös muiden maiden koneilla muun muassa Yhdysvaltojen sotilastukikohtiin Euroopassa ja Lähi-idässä.

Ulkoministeriön ja puolustusvoimien yhteistyö

Kotimaassa valmistelu suojausjoukon lähettämiseksi eteni ripeästi. Valtioneuvosto antoi 19.8. asiaa koskevan selonteon eduskunnalle, joka käsitteli asian vuorokaudessa. Päätösmenettelyssä sovellettiin ensimmäistä kertaa kansainvälisen (sotilaallisen) avun antamista ja pyytämistä koskevaa lakia. Tämän jälkeen tasavallan presidentti päätti Puolustusvoimien suojausjoukon lähettamisestä perjantaina 20.8.

Perjantaina 20.8. ulkoministeriön tiimiä Kabulissa vahvistettiin viiteen. Vähillä resursseilla evakuointi eteni hitaasti ja reaktiivisesti: lauantaiamuun mennessä Suomi oli evakuoinut vähän yli 60 henkeä. Toisaalta Suomen ryhmän ymmärrys toimintaympäristöstä ja välttämättömät yhteydet muihin toimijoihin kentällä olivat syventyneet, mikä mahdollisti järjestelmällisen suunnitelman toteuttamisen.

Suojausjoukko saapui Kabuln kentälle lauantaina 21.8. Suojausjoukon saavuttua Suomen yhteinen osasto lentokentällä pyrki ryhmäytymään ja muodostamaan yhteisen tilannekuvan. Illan aikana rakennettiin suunnitelma ja työnjako sen toteuttamiseksi, osin norjalaisten kollegojen tuella. Suunnitelman toimeenpano aloitettiin heti sunnuntain vastaisena yönä.

Tässä vaiheessa lentokentällä ollut ryhmä otti myös operatiivisen yhteydenpidon evakuoitaviin omiin käsiinsä. Evakuointilistalla oleviin henkilöihin otettiin suora yhteys ja heitä ohjattiin ryhmä tai perhe kerrallaan vähitellen kohti lentokentän kaakkoiskulman Abbey Gate -porttia.

Abbey Gatella raja lentokentän ulko- ja sisäpuolen välillä kulki noin 300 metriä pitkässä avoviemärissä, jonka vastapuolelle ja viemärijoaan kerääntyi tuhansien ihmisten epätoivoinen joukko. Yöllä ihmisiä oli jonkin verran vähemmän, jolloin evakuoitavien ohjaaminen yksitellen Suomen viranomaisten luo ja heidän pelastamisensa yksittäin tai pieni ryhmä kerrallaan avoviemäristä oli mahdollista. Heti sunnuntain vastaisena yönä evakuoitiin onnistuneesti yli 80 henkeä ja seuraavan vuorokauden aikana saman verran lisää.

Viranomaisten työnjaossa ulkoministeriön tehtävä oli konsulipalvelulain mukaisen kokonaistehtävän yleisjohto, neuvottelutoiminta sekä yksityisiin henkilöihin kohdistuva julkisen vallan käyttö: etenkin lakiin perustuva maahantulokontrolli ja ratkaisujen tekeminen siitä, kenet evakuoidaan Suomeen ja keitä ei. Puolustusvoimien suojausjoukon tehtävä oli tukea UM:n kenttätimiä ja suojata viranomaisia ja evakuoitavia henkilöitä. Helsingissä ulkoministeriö toimi yhteistyössä erityisesti Pääesikunnan, sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston kanssa.

Käytännössä onnistumisen kannalta olennaista oli, että Suomen koko viranomaisryhmä toimi yhtenä joukkona. Yhteistyö kentällä sujui saumattomasti. Ulkoministeriön ryhmä joutui työskentelemään korkeauhkaisessa tilanteessa ja tekemään itsenäistä yhteistyötä eri valtioiden asevoimien kanssa.

Toisaalta suojausjoukon jäsenet joutuivat yhtä lailla käymään diplomaattisia neuvotteluja ja tekemään yksittäisiä ihmisiä koskevia ratkaisuja pakkotilanteessa. Operaatiosta ja julkisen vallan käytöstä kokonaisvastuun kantoivat kuitenkin ulkoministeriön virkamiehet.

Kolmas suojelupäätös ja Abbey Gaten terrori-isku

Evakuoinnin edistyessä valtioneuvosto päätti tiistai-iltana 24.8. evakuoida vielä 128 henkeä lisää. Valtaosa kolmannesta suojelupäätöksestä koski alihankkijan palveluksessa olleita suurlähetystön turvamiehiä ja heidän perheenjäseniään. Samaan aikaan Kabulien kentällä toiminta alkoi vaikeutua. Eriytyisen uhan muodosti Isisin Khorasanin provinssi –terroristiryhmän (ISKP) tavoittelema isku kentän porteille, mistä saatiin päivittyvää tiedustelutietoa operaation aikana.

Keskiviikon 25.8. vastaisena yönä oli selvää, että koko turvamiesryhmän evakuoiminen Abbey Gaten kautta olisi vaikeaa ja entistä vaarallisempaa. Keskiviikkona Suomen joukko teki yhteisen päätöksen, että Abbey Gatelle ei enää mennä. Sen sijaan turvamiehet ja heidän perheenjäsenensä pyrittiin saamaan sisään bussikuljetuksella kentän eteläportin kautta, mikä edellytti neuvottelua Talibanin kanssa.

Suomella oli tässä vaiheessa tiivis yhteistyösuhde Yhdysvaltojen kanssa. Amerikkalaisten tuella Suomi vetosi Talibanin kenttäkomentajaan, että Suomen yksi bussi päästettäisiin läpi hyvän tahdon eleenä. Suomen tiimi luovutti Talibanille darinkielisen nimilistan bussissa olleista 83 henkilöstä sekä myöhemmin myös heitä varten laaditut *laissez passer* -matkustusasiakirjat. Bussi ja evakuoitavat olivat kuitenkin jumissa Talibanin tiesululla yhteensä 58 tuntia.

Samaan aikaan Suomen oman joukon lähtö oli lähellä. Pääjoukko lähti Kabulista varhain aamuyöllä torstaina 26.8. ja pieni UM:n ja Puolustusvoimien yhteinen ryhmä jäi kentälle torstai-iltaan asti. Osana yhteistä suunnittelua myös ulkoministeriön tiimi päätti noudattaa Pääesikunnan irtautumiskäskyä, sitten kun sellainen annettaisiin Helsingistä.

Torstaina 26.8. tilanne eteläportilla oli edelleen jumissa. Suomen ryhmä pyrki neuvottelemaan bussin tuomisesta sisään ja valmistautui samalla omaan lähtöönsä. Iltapäivällä kello 17.50 ISKP teki Abbey Gatella itsemurhaiskun, jossa kuoli 170 evakuointikoneisiin pyrkinyttä afgaanisiviliä sekä 13 amerikkalaissotilasta. Yli 150 henkeä haavoittui räjähdyksessä ja sitä seuranneessa amunnassa. Iskun jälkeen Pääesikunta käski Suomen ryhmän irtautumaan. Viimeiset kenttäoperaation evakuoitavat ja Suomen loput viranomaiset poistuivat kentältä HAW:in koneella torstaina vähän kello 19 jälkeen.

Vuorokautta myöhemmin, perjantai-iltana 27.8, Taliban päästi lopulta bussissa olleet 83 henkeä (mukaan lukien 49 lasta) kävellen lentokentän eteläportille. Eteläportilta Suomen amerikkalaiset kumppanit avustivat heidät omalle evakuointilennolleen Qatarin, mistä he jatkoivat myöhemmin matkaansa Suomeen.

Johtopäätökset

Kabulin evakuointi oli monessa suhteessa poikkeuksellinen operaatio: historian suurin ilmasilta, jossa oli samaan aikaan kiinni yli puolet länsimaiden strategisesta ilmakuljetuskapasiteetista. Paikallisen henkilökunnan evakuointi oli sekin epätavallinen toimi, johon kuitenkin pyrkivät lähes kaikki vertaismaat. Lähin vertailukohta lienee Etelä-Vietnamin luhistuminen 1975.

Evakuoinnin aikana Suomen viranomaisryhmä Kabulilentoasemalla teki jatkuvaa yhteistyötä muiden maiden viranomais- ja sotilasryhmien kanssa. Tietoja vaihdettiin ja apua tarjottiin ja vastaanotettiin niin lentokentän porteilla kuin eri koordinaatiokokouksissakin. Eri maiden evakuoiteja tuettiin kaikin tavoin. Suomi tarjosi HAW-lennoilla vapaina olleita paikkoja muiden maiden käyttöön, ja Suomen kautta evakuoitiin muun muassa Yhdysvaltojen, Irlannin ja Islannin kansalaisia. Vastaavasti Suomi sai monenlaista käytännön tukea eri mailta.

Suomi onnistui valtioneuvoston antaman tehtävän suorittamisessa: kaikkiaan elokuun lentokenttäoperaation aikana evakuoitiin 414 henkeä – mukaan lukien lähes kaikki valtioneuvoston suojelupäätöksen käsittämät henkilöt – ja tehtävää suorittaneet viranomaiset palasivat kentältä vahingoittumattomina. Tehtävänä ei missään vaiheessa ollut evakuoida mahdollisimman suurta joukkoa, vaan löytää, tunnistaa ja evakuoida siihen oikeutetut. Samalla viranomaisten tehtävä oli lainmukaisen maahantulokontrollin harjoittaminen, minkä vuoksi useita Suomeen pyrkinettä myös kieltäydettiin auttamasta. Käytännössä yksittäisiä evakuointiratkaisuja tehtiin myös välittömän hengenvaaran tai lapsen elintärkeän edun nojalla.

Ulkoministeriön ja puolustusvoimien joukon yhteistyö oli saumatonta koko tehtävän ajan, minkä lisäksi operaatioon koottu tilanneorganisaatio Helsingissä johti ja tuki tehtävää kiitettävästi. Eri viranomaiset kotimaassa, välilaskukohteessa Georgian Tbilisissä ja Suomen ulkomaanedustustoissa eri puolella maailmaa osallistuivat nopeasti etenevään operaatioon. Suojausjoukon lähettämistä koskeva valmistelu ja poliittinen päätöksenteko tapahtuivat yksimielisesti ja nopeasti. Toisaalta Suomi hyötyi merkittävästi syvistä, operatiivisista yhteyksistä kansainvälisiin avainkontakteihin, erityisesti Yhdysvaltoihin ja Norjaan.

Lentokenttäoperaation päättymisen jälkeen Suomi evakuoiti vielä syksyn 2021 ja alkuvuoden 2022 aikana noin 100 henkilöä Afganistanista. Osa heistä poistui maareittiä Pakistanin kautta, osa myöhemmin käynnistetyillä lennoilla Qatarin kautta.

Vaikka evakuointi olikin poikkeuksellinen operaatio, jonka lopputulos oli onnistunut, se toi esiin etenkin ulkoasiainhallinnon operatiivisten kykyjen kehittämistarpeet. Ulkomailla tapahtuvia, korkeauhkaisia ja muuten erityisen vaativia viranomaistehtäviä on ollut ennen, ja niitä tulee eteen jatkossa. Ulkoasiainhallinnon on kyettävä vastaamaan sille väistämättä asetettaviin odotuksiin näiden tehtävien suorittamisesta, minkä vuoksi kykyjä ja varustusta on johdonmukaisesti kehitettävä ja ylläpidettävä.

Myös ulkoministeriön ja Puolustusvoimien – ja tarpeen tullen muiden viranomaisten – keskinäistä yhteistyötä on syytä ylläpitää ja harjoitella. Yhteistyöperiaatteiden ja johtosuhteiden selkeyden on samalla syytä kiinnittää entistä tarkempaa huomiota.