

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**NATON KUMPPANUUSPOLITIIKAN SUUNTAUTUMISVAIHTOEHDOT
ISAF- OPERAATION JÄLKEEN**

Kandidaatintutkielma

Kadettikersantti
Ilmari Pärnä

99. kadettikurssi
Maasotalinja

Maaliskuu 2015

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi 99. kadettikurssi	Linja Maasotalinja
Tekijä Kadettikersantti Ilmari Pärnä	
Tutkielman nimi Naton kumppanuuspolitiikan suuntautumisvaihtoehdot ISAF-operaation jälkeen	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
Aika: Maaliskuu 2015	Tekstisivuja 25 Liitesivuja 1
TIIVISTELMÄ <p>Keskeinen Naton toiminnan osa-alue on kumppanuuspolitiikka ja yhteistoiminta liittouman ulkopuolisten valtioiden kanssa. ISAF on perustellusti ollut Naton kriisinhallintahistorian merkittävin operaatio, kun otetaan huomioon sen vaativuus, laajuus ja siihen käytettyjen resurssien määrä. ISAF on päätynyt Afganistanissa vuoden 2014 loppuun mennessä. Se tarkoittaa, että suurin osa Naton ja myös kumppaneiden kriisinhallintatehtävissä olevista joukoista on kotiutettu. Tästä syystä Natolla on paineita sopeuttaa myös kumppanuuspolitiikkaansa vastaamaan paremmin vuoden 2014 jälkeistä aikaan.</p> <p>Tutkielma tulee keskittymään Euroopan unionin liittoutumattomien maiden (Suomi, Ruotsi, Itävalta, Irlanti) ja Naton väliseen kumppanuuspolitiikkaan. Tutkielma pyrkii selvittämään, mitä suuntautumisvaihtoehtoja Natolla on kumppanuuspolitiikalleen tulevaisuudessa, kun ISAF-operaatio päättyy. Lisäksi tutkielma tarkastelee Naton kumppanuuspolitiikan tilaa vuonna 2014, ja sitä miten ISAF-operaatio on vaikuttanut siihen.</p> <p>Tutkielman aineistona koostuu: Suomen, Ruotsin, Itävallan ja Irlannin puolustusvoimien verkkosivuista, Suomen ja Ruotsin aihetta käsittelevät virallisista asiakirjoista, Naton verkkosivuista ja virallisista asiakirjoista sekä Naton kumppanuuspolitiikkaa ja ISAF-operaatiota käsittelevistä artikkeleista ja julkaisuista. Näitä aineistoja olen analysoinut aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla.</p> <p>ISAF-operaatio syvensi Naton suhteita sen perinteisiin kumppaneihin, kuten Suomeen ja Ruotsiin. ISAF-operaation aikana Natolle ja kumppanivaltioille kehittyi hyvä yhteistoimintakyky, jonka säilyttäminen ISAF:n päättymisen jälkeen on tärkeää Natolle ja kumppaneille. Tutkielmassa esitetyt tulokset Naton kumppanuuspolitiikan tulevaisuudesta on kuvattu kolmena suuntautumisvaihtoehtona. Vaihtoehto 1. on <i>Kumppanuuskategoriat ja kumppanuuden syventäminen</i>. Siinä olemassa olevat kumppanuusohjelmat säilyisivät ja kumppanit jaettaisiin kolmeen kategoriaan kumppanuustoiminnan aktiivisuuden ja laadun mukaan. Vaihtoehto 2. on <i>Virtaviivaistaminen ja keskittyminen Eurooppaan</i>, jossa Nato keskittyisi samanmielisiin kumppaneihinsa Euroopassa, kuten Suomeen, Ruotsiin ja Itävaltaan, lopettaisi jo olemassa olevat kumppanuusohjelmansa. Vaihtoehto 3. on <i>Ei muutosta</i>, eli kumppanuuspolitiikka säilyy entisellään eikä muutu kumppanikaan ensin esitettyyn suuntaan. Vaihtoehto 2. on epätoennäköisin, joten Naton kumppanuuspolitiikka kehittynee vaihtoehdon 1. tai 3. suuntaan.</p>	
AVAINSANAT Nato, kumppanuuspolitiikka, ISAF	

NATON KUMPPANUUSPOLITIIKAN SUUNTAUTUMISVAIHTOEHDOT ISAF- OPERAATION JÄLKEEN

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
1.1	TUTKIELMAN TAUSTA JA LÄHTÖKOHDAT	1
1.2	TUTKIMUSONGELMA JA -KYSYMYKSET.....	2
1.3	RAJAUKSET.....	2
1.4	TUTKIMUSMENETELMÄ.....	3
1.5	KESKEISET KÄSITTEET	4
2	NATON KUMPPANUUSPOLITIIKAN TILA VUONNA 2014	5
2.1	RAUHANKUMPPANUUSOHJELMA.....	5
2.2	VÄLIMERI-DIALOGI	8
2.3	ISTANBULIN YHTEISTYÖALOITE.....	8
2.4	GLOBAALIT KUMPPANIT.....	9
3	ISAF- OPERAATIO OSANA KUMPPANUUSPOLITIikkaA	10
3.1	KUMPPANIMAIDEN OSALLISTUMINEN ISAF-OPERAATIOON.....	10
3.2	KUMPPANIMAIDEN PERUSTELUITA OSALLISTUMISESTA ISAF-OPERAATIOON.....	12
4	NATON KUMPPANUUSPOLITIikka VUODEN 2014 JÄLKEEN	17
4.1	NATON INTRESSIT KUMPPANUUSPOLITIikkaSSA VUODEN 2014 JÄLKEEN	17
4.2	KUMPPANUUSPOLITIikkaN SUUNTAUTUMISVAIHTOEHTOJA.....	18
5	PÄÄTELMÄT.....	22
5.1	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	22
5.2	TUTKIELMAN ARVIOINTI JA JATKOTUTKIMUSMAHDOLLISUUDET	25

LÄHTEET

LIITTEET

NATON KUMPPANUUSPOLITIIKAN SUUNTAUTUMISVAIHTOEHDOT ISAF- OPERAATION JÄLKEEN

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta ja lähtökohdat

Kylmän sodan päättymisen jälkeen Naton toiminnan painopiste on ollut sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Naton ensimmäinen kriisinhallintaoperaatio alkoi vuonna 1995, kun IFOR (Implementation Force) käynnistyi Bosnia-Hertsegovinassa. Nato on myöhemmin suorittanut muitakin operaatioita, esimerkiksi Makedoniassa ja Libyassa. Edelleen keväällä 2014 olemassa olevista operaatioista merkittävimmät ovat KFOR (Kosovo Force), joka on ollut käynnissä vuodesta 1999 ja ISAF (International Security Assistance Force) Afganistanissa, joka on ollut Naton johtama vuodesta 2003.¹ ISAF on perustellusti ollut Naton kriisinhallintahistorian merkittävin operaatio, kun otetaan huomioon sen vaativuus, laajuus ja siihen käytettyjen resurssien määrä.

Keskeinen Naton toiminnan osa-alue on kumppanuuspolitiikka ja yhteistoiminta liittouman ulkopuolisten valtioiden kanssa. Naton kumppanuuspolitiikka on erittäin laaja-alaista, samoin kuin kumppanuusvaltioiden kirjo, joka ulottuu Skandinaviasta Välimeren alueelle, Keski-Aasiaan ja aina Australiaan ja Uuteen-Seelantiin asti. Osa Naton kumppanivaltioista on myös ottanut osaa Naton operaatioihin maailmalla. Maaliskuussa 2014 noin 4000 sotilasta yli kymmenestä Naton kumppanimaasta otti osaa Naton johtamiin operaatioihin.²

ISAF on päätynyt Afganistanissa vuoden 2014 loppuun mennessä. Se tarkoittaa, että suurin osa Naton ja myös kumppaneiden kriisinhallintatehtävissä olevista joukoista on kotiutettu. Tästä syystä Natolla on paineita sopeuttaa myös kumppanuuspolitiikkaansa vastaamaan paremmin vuoden 2014 jälkeistä aikaan. Nato on haasteellisen tilanteen edessä, koska sen kumppanien määrä on noussut. Oleellinen kysymys on, miten kumppanuussuhteiden hoitaminen onnistuu tulevaisuudessa.³

¹ *Naton verkkosivut* [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm] Luettu 28.4.2014.

² *Naton verkkosivut* [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_84336.htm] Luettu 28.4.2014.

³ Kamp, K.-H. (2013) *NATO's 2014 Summit Agenda*. Research Division – NATO Defense College. [<http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=1: rp 97-1.pdf>] Luettu 25.4.2014.

Tutkielma pyrkii selvittämään, mitä suuntautumisvaihtoehtoja Natolla on kumppanuuspolitiikalleen tulevaisuudessa, kun ISAF-operaatio päättyy. Lisäksi tutkielma tarkastelee Naton kumppanuuspolitiikan tilaa vuonna 2014, ja sitä miten ISAF-operaatio on vaikuttanut siihen. Tutkielma tulee keskittymään Euroopan unionin liittoutumattomien maiden (Suomi, Ruotsi, Itävalta, Irlanti) ja Naton väliseen kumppanuuspolitiikkaan.

1.2 Tutkimusongelma ja -kysymykset

Tutkimusongelma:

Mitä vaihtoehtoja Natolla on kumppanuuspolitiikan tulevaisuudelle ISAF-operaation jälkeen?

Tutkimuskysymykset:

Mikä on Naton kumppanuuspolitiikan tila vuonna 2014?

Miten ISAF-operaatio on näyttäytynyt osana Naton kumppanuuspolitiikkaa?

Mitä Nato haluaa kumppanuuspolitiikalta vuoden 2014 jälkeen?

1.3 Rajaukset

Naton kumppanuuspolitiikan tulevaisuus on laaja aihe, jota on syytä tarkastella rajatuista näkökulmista. Tämän tutkielman näkökulma on Euroopan unionin liittoutumattomien maiden (Suomi, Ruotsi, Irlanti, Itävalta) ja Naton välisessä kumppanuudessa. Valitsin tämän näkökulman, koska edellä mainitut maat edustavat kehittyneitä ja demokraattisia eurooppalaisia valtioita. Pidän tärkeänä, että Suomi ja Suomen rooli Naton kumppanuuspolitiikassa tuli mukaan tähän tutkielmaan, koska Suomessakin on käyty vilkasta ulko- ja turvallisuuspoliittista keskustelua ISAF-operaatiosta ja Nato-kumppanuudesta.

Euroopan unionin liittoutumattomista maista Maltan kumppanuuspolitiikka Naton kanssa rajataan tutkielman ulkopuolelle, koska sen sotilaallinen yhteistyö Naton kanssa on vähäistä.⁴ Samoin Naton kumppanuuspolitiikka Venäjän ja Ukrainan kanssa rajataan kokonaisuudessaan tutkielman ulkopuolelle. Venäjä ja Ukraina ovat suuria Itäeurooppalaisia valtioita ja näin ollen

⁴ *Naton verkkosivut* [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52108.htm] Luettu 25.4.2014.

niiden suhde Natoon on strategisesti ja geopoliittisesti lähtökohdiltaan erilainen, kuin muilla tämän tutkielman piirissä olevilla mailla.

1.4 Tutkimusmenetelmä

Tutkielma tehdään laadullisena tutkimuksena ja tutkimusmenetelmänä käytetään aineistolähtöistä analyysiä. Aineistolähtöinen analyysi tarkoittaa teorian ja johtopäätösten muodostamista aineiston pohjalta, ikään kuin alhaalta ylöspäin. Aineiston rajaaminen on tärkeää, koska laadullista aineistoa on saatavissa lähes rajattomasti.⁵ Naton kumppanuuspolitiikan tulevaisuuden suuntautumisvaihtoehtojenvaihtoehtojen tutkiminen on haastavaa. Tutkimuskohteen monimutkaisuus korostuu, koska Nato organisaationa (28 jäsenvaltiota) ja lukuisat kumppanuusmaat muodostavat jatkuvasti muuttuvan ja monimutkaisen toimintaympäristön. Vaikka aineistoa on saatavilla paljon, niin yksittäisten tietojen yhdistäminen kokonaiskäsitykseksi Naton kumppanuuspolitiikan tulevaisuudesta vaatii tulkintaa tutkijalta.⁶

Tutkielman aineisto koostuu:

- Suomen, Ruotsin, Itävallan ja Irlannin puolustusvoimien verkkosivut
- Suomen ja Ruotsin aihetta käsittelevät viralliset asiakirjat
- Naton verkkosivut ja viralliset asiakirjat
- Naton kumppanuuspolitiikkaa ja ISAF-operaatiota käsittelevät artikkelit ja julkaisut.

Olen tutustunut aineistoon saadakseni kokonaiskuvan tutkittavasta aiheesta. Tämän jälkeen teemoittelin aineistoa omien tutkimuskysymysten mukaisesti. Näistä aineistoista nousevista ja valituista teemoista täsmentyi tutkimuskysymykseni, joiden perusteella muotoilin tutkielman alaluvut.

Johtopäätöksissä kokoan eri vaihtoehtoja tukevat argumentit yhteen taulukoinnin avulla niiden vertailun helpottamiseksi. Näin saadaan pois suljettua epätodennäköisin skenaario Naton kumppanuuspolitiikan tulevaisuudesta.

Tutkielmassa pyritään muodostamaan kolme vaihtoehtoista näkemystä Naton kumppanuuspolitiikan tulevaisuudesta ISAF- operaation päättymisen jälkeen.

⁵ Eskola & Suoranta, s.19

⁶ Sipilä & Koivula 2013, s.9-10

1.5 Keskeiset käsitteet

Nato (North Atlantic Treaty Organization) eli Pohjois-Atlantin Puolustusliitto on perustettu vuonna 1949. Natoon kuulu nykyään 28 jäsenvaltiota ja sen tehtävänä on poliittisin ja sotilaallisoin keinoin turvata jäsenvaltioidensa turvallisuus ja vapaus. Naton sotilaallinen ydin on sen yhteinen puolustus, eli hyökkäys yhtä jäsenvaltioita vastaan katsotaan hyökkäykseksi kaikkia valtioita vastaan. Tämä on määritelty Washingtonin sopimuksen (1949) viidennessä artiklassa. Toinen Naton peruslähtökohdista on Pohjois-Amerikan ja Länsi-Euroopan välinen liitto, eli niin sanottu transatlanttinen linkki. Naton korkein päättävä elin on Pohjois-Atlantin neuvosto, jossa jokaisella jäsenvaltiolla on yksi paikka, ja sen päätökset perustuvat yksimielisyyteen. Keskeinen osa Naton toimintaa on sen harjoittama kumppanuuspolitiikka liittouman ulkopuolisten valtioiden kanssa.⁷

Kumppanuuspolitiikka (partnership policy). *Kumppanuus* tarkoittaa molempia osapuolia hyödyttävää pitkäjänteistä ja suunnitelmallista toimintaa. Sana *politiikka* tarkoittaa johonkin kokonaisnäkemykseen tai aatteeseen perustuvaa toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan valtiolisiin tai valtioiden välisiin asioihin.⁸ *Kumppanuuspolitiikka* Naton tapauksessa on siis valtioiden ja Naton välistä kokonaisnäkemykseen perustuvaa pitkäjänteistä ja molempia osapuolia hyödyttävää toimintaa. Se määrittelee tietyn toimintalinjan, jonka mukaan osapuolet toimivat.

ISAF (International Security Assistance Force) on YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttama ja Naton johtama kriisinhallintaoperaatio Afganistanissa. ISAF on ollut suoraan Naton johdossa vuodesta 2003 ja sen tehtävänä on tukea Afganistanin turvallisuusviranomaisia ja hallintoa. Huhtikuussa 2014 operaatioon osallistui 48 valtiota, joista 21 ei ole Naton jäseniä.⁹ ISAF suorittaa sotilasoperaatioita pääsääntöisesti yhdessä Afganistanin turvallisuusviranomaisten kanssa kapinallisen toiminnan tukahduttamiseksi ja sen toimintamahdollisuuksien pienentämiseksi. Lisäksi ISAF tukee paikallisten turvallisuusviranomaisten kehitystä ja niiden toimintaedellytysten paranemista kouluttamalla niitä ja avustamalla mm. operaatioiden suunnittelussa.¹⁰

⁷ *Naton verkkosivut* [<http://www.nato.int/nato-welcome/index.html>] Luettu 8.8.2014.

⁸ *Kielitoimiston sanakirja* [<http://www.kielitoimistonsanakirja.fi/netmot.exe?motportal=80>] Luettu 24.3.2015.

⁹ *Naton verkkosivut* [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm?] Luettu 9.8.2014.

¹⁰ *Naton verkkosivut* [<http://www.isaf.nato.int/mission.html>] Luettu 9.8.2014.

2 NATON KUMPPANUUSPOLITIIKAN TILA VUONNA 2014

Nato harjoittaa kumppanuuspolitiikkaa eri ohjelmien ja formaattien kautta. Käsittelen näitä kumppanuuden eri ohjelmia ja formaatteja omissa alaluvuissaan. Tutkielmassa keskityn rauhankumppanuusohjelmaan ja erityisesti Euroopan Unionin liittoutumattomien maiden ja Naton välisen kumppanuuden tarkasteluun. Tarkastelu rajoittuu ajallisesti käsittämään syyskuuta 2014 edeltävää aikaa, eli aikaa ennen Naton Walesin huippukokousta.

2.1 Rauhankumppanuusohjelma

Vuonna 1990 Nato päätti aloittaa yhteistyön liittouman ulkopuolisten maiden kanssa, mikä tarkoitti entisiä Varsovan liiton maita Itä-Euroopassa. Naton rauhankumppanuusohjelma (Partnership for Peace, PfP) on luotu vuonna 1994, ja se on tarkoitettu euroatlanttisen alueen valtioille. Nato solmii jokaisen kumppanivaltion kanssa suorat kahdenväliset suhteet, jotka perustuvat jokaisen kumppanivaltion omiin tarpeisiin kehittää yhteistyötä Naton kanssa. Rauhankumppanuusohjelma perustuu sitoutumiseen niihin demokraattisiin arvoihin, joita Nato itse edustaa.¹¹

Rauhankumppanuusohjelman tarkoitus oli alun perin poistaa ennakkoluuloja ja esteitä sekä parantaa turvallisuutta dialogin ja yhteistyön kautta. Tänä päivänä sen tavoitteet ovat paljon korkeammalla, sillä kumppanimaat pyrkivät yhdessä Naton jäsenmaiden kanssa vastaamaan 2000-luvun turvallisuushaasteisiin, kuten terrorismiin. Rauhankumppanuuden nimissä osallistutaan myös Naton johtamiin vaativiin monikansallisiin kriisinhallintaoperaatioihin.¹²

Euroatlanttinen kumppanuusneuvosto (The Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC) perustettiin vuonna 1997. Se korvasi edeltäjänsä Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvoston (North-Atlantic Cooperation Council, NACC). Neuvostossa ovat edustettuina kaikki 28 Naton jäsenvaltiota ja 22 rauhankumppania. Neuvosto on keskustelun ja konsultaation foorumi puolustus- ja turvallisuusasioissa Nato-maiden ja kumppanimaiden välillä.¹³ Neuvostossa keskustellaan säännöllisesti puolustus- ja turvallisuuspoliittisista asioista sekä käsitellään ajankohtaisia poliittisia aiheita. Lyhyen aikavälin asioiden lisäksi neuvostossa keskustellaan ja konsultoidaan

¹¹ *Naton verkkosivut* [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm] Luettu 10.8.2014.

¹² *Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla*, s.6

¹³ *Naton verkkosivut* [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49276.htm] Luettu 10.8.2014.

pidemmän aikavälin tavoitteisiin tähtäävistä asioista, kuten kriisinhallinnan tulevaisuudesta, budjetoinnista ja strategioista.¹⁴

Natolla on käytössä niin sanottu *toolbox*, joka on valikoima erilaisia yhteistyöohjelmia. Kumppanimaat voivat osallistua eri ohjelmiin omien tarpeidensa, resurssiensa ja valintojensa mukaan. Erilaisia vaihtoehtoja ja ohjelmia on yli 1 400. Rauhankumppanuusohjelma mahdollistaa toimimisen lähes kaikilla Naton toiminnan osa-alueilla, joita ovat sotilaallinen yhteistyö, suunnittelu ja kehittäminen sekä harjoittelu. Lisäksi on mahdollista varautua onnettomuuksiin ja voimakkaisiin luonnonilmiöihin yhdessä muiden Nato-maiden kanssa. Yhteistyömuodot jakautuvat pääpiirteittäin kolmeen luokkaan, jotka ovat suorituskykyjen ja yhteensopivuuden rakentaminen, muutoksen tukeminen ja laajempi yhteistyö.¹⁵

Rauhankumppanuusohjelma siis tarjoaa eri lähtökohdissa oleville valtioille mahdollisuuden räätälöidä itselleen sopiva kumppanuus- ja kehittämisohjelma Naton kanssa. Rauhankumppanuusohjelmaan 1990-luvulla liittyneistä valtioista monet ovat liittyneet myöhemmin Naton täysjäseneksi, esimerkiksi Puola ja Baltian maat. Rauhankumppanuusohjelma onkin ollut monille valtioille eräänlainen valmistautumis- ja siirtymävaihe ennen täysjäsenyyttä.

Nato hyväksyi Lissabonin huippukokouksessa vuonna 2010 uuden strategisen konseptinsa ja samalla päätti sen hengessä uudistaa ja selkeyttää kumppanuuspolitiikkaansa. Pohjois-Atlantin neuvosto valmisteli uuden kumppanuuspolitiikan mallin seuraavana vuonna järjestetyn Naton ulkoministerien tapaamisen käsiteltäväksi.¹⁶ Naton ulkoministerit tapasivat Berliinissä huhtikuussa 2011 ja hyväksyivät uuden kumppanuuspolitiikan mallin käyttöönotettavaksi.

Rauhankumppanuus- ja EAPC-valtioiden näkökulmasta uudistus ei ollut yhtä merkittävä kuin muiden kumppanuusohjelmien näkökulmasta tarkasteltuna, sillä uudistuksessa avattiin syvemmän ja käytännöllisemmän yhteistyön mahdollisuus myös muiden kumppanuusohjelmien piirissä oleville valtioille. Uudessa mallissa valtiot asetettiin niin sanotusti yhdenvertaiseen asemaan, mutta silti olemassa olevien kumppanuusohjelmien viitekehykset säilyvät ennallaan. Nato korosti päätöksessään sen perusarvojen, kuten yksilönvapauden, demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen, pysyvän muuttumattomina. Lisäksi Naton operaatioihin osallistuvat kumppanimaat pääsivät mukaan operaatioiden valmisteluun, operaatiostrategioiden suunnitte-

¹⁴ Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla, s.9

¹⁵ *Naton verkkosivut* [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_80925.htm] Luettu 10.8.2014.

luun ja operaatioita koskevaan päätöksentekoon, joka oli aikaisemmin ollut vain täysjäsenten oikeus.¹⁷

Euroopan Unionin liittoutumattomat valtiot Suomi, Ruotsi, Itävalta ja Irlanti ovat kaikki Naton rauhankumppaneita. Suomesta ja Ruotsista tuli Naton rauhankumppaneita vuonna 1994, Itävalta seurasi vuonna 1995 ja Irlanti liittyi ohjelmaan vuonna 1999. Liittoutumattomien maiden hallitukset ovat sanoneet, että rauhankumppanuus ei ole ristiriidassa liittoutumattomuuspolitiikan kanssa: se ei velvoita jäsenyyttä tai sitoutumista yhteiseen puolustukseen, se ei velvoita osallistumista liittouman puolustussuunnitteluprosessiin, se ei velvoita sallimaan ulkomaisten joukkojen tai ydinaseiden maahan tuloa. Samalla liittoutumattomat maat ovat sitä mieltä, että kumppanuudesta on paljon hyötyä. Kaikki valtiot harjoittavat kumppanuuspolitiikkaa omista lähtökohdistaan, ja niillä on huomattavia eroja. Suomi ja Ruotsi ovat päättäneet toteuttaa kumppanuutta ”kaikki paitsi jäsenyys” -periaatteella ja osallistuvat aktiivisesti Naton kriisinhallintaoperaatioihin. Itävalta ja Irlanti ovat valinneet varovaisemman linjan kumppanuuspolitiikalleen.¹⁸

Suomen tavoitteet kumppanuuspolitiikassa liittyvät ehkä keskeisimmin Naton suunnittelu- ja arviointiprosessiin (PARP), jonka avulla kehitetään puolustusvoimien suorituskykyjä. Lisäksi Suomi osallistuu aktiivisesti harjoitus-, arviointi- ja koulutustoimintaan. Nämä liittyvät yleensä kriisinhallintaoperaatioissa tarvittavien joukkojen ja suorituskykyjen kehittämiseen ja kouluttamiseen. Erilaisiin hankkeisiin, kuten ilmatilannekuvan vaihtoon liittyvään ohjelmaan, Suomi osallistuu monipuolisesti. Kansainvälinen kriisinhallinta ja ISAF-operaatio, ovat keskeisessä osassa Suomen ja Naton välisessä kumppanuudessa. Suomi on jatkanut Afganistanissa vielä vuoden 2014 jälkeenkin ISAF-operaation päättyessä.¹⁹

Suurin osa Rauhankumppanuusohjelman alkuperäisistä valtioista on sittemmin liittynyt Naton täysjäseneksi. Tämä on aiheuttanut sen, että Euroatlanttisessa kumppanuusneuvostossa istuu enää neljä (Suomi, Ruotsi, Itävalta ja Irlanti) kumppanivaltiota, jotka kuuluvat Euroopan unioniin sekä niiden lisäksi joukko demokraattisesti vähemmän edistyneitä entisiä Neuvostotasavaltoja ja Balkanin maita. Näillä kahdella ryhmällä on selvästi erilaiset lähtökohdat ja intressit kumppanuuspolitiikalle. Tämä kehitys yhdistettynä Naton tämänhetkiseen kump-

¹⁶ *Lisbon summit declaration* [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm] Luettu 10.8.2014.

¹⁷ *Naton verkkosivut* [http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-Partnership-Policy.pdf] Luettu 10.8.2014.

¹⁸ Cottey 2014, s.446-447

panuuspolitiikkaan, jossa kumppanuutta syvennetään EAPC:n ulkopuolisten maiden kanssa, luo haasteita neuvoston toiminnalle.²⁰

2.2 Välimeri-dialogi

Pohjois-Atlantin neuvosto käynnisti Välimeri-dialogin vuonna 1994. Siihen kuuluu seitsemän Välimeren alueen valtioita: Algeria, Egypti, Israel, Jordania, Mauritania, Marokko ja Tunisia. Välimeri-dialogi pyrkii lisäämään alueellista vakautta ja turvallisuutta. Lisäksi se pyrkii parantamaan keskinäistä ymmärrystä ja vähentämään keskinäisiä väärinkäsityksiä. Välimeri-dialogin kaltainen kumppanuusohjelma kertoo siitä, kuinka läheisesti alueen turvallisuuskyvykset ovat linkittyneet Euroopan turvallisuuden kanssa. Se on keskeinen osa Naton kylmän sodan jälkeistä toimintaa ja turvallisuusympäristöä. Välimeri-dialogi perustuu, samalla tavoin kuin rauhankumppanuusohjelma, Naton ja kumppanimaan kahdenväliseen sopimukseen, jossa määritellään yhteistyön muodot. Poliittisen keskustelun ja yhteydenpidon lisäksi Välimeri-dialogin mailla on mahdollisuus harjoittaa käytännön yhteistyötä Naton kanssa, samoin perustein kuin Rauhankumppanuusohjelman valtioilla.²¹

2.3 Istanbulin yhteistyöaloite

Toinen Välimeren alueelle ja Lähi-idän rajalle sijoittuva kumppanuusohjelma on ns. Istanbulin yhteistyöaloite. Istanbulin yhteistyöaloite käynnistyi Naton 2004 huippukokouksessa. Sen päämääränä on luoda pitkällä aikavälillä alueellista ja globaalia turvallisuutta tarjoamalla Lähi-idän alueen maille kahdenvälisen sotilaallisen yhteistyön mahdollisuutta. Ohjelmaan kutsuttiin mukaan kuusi valtiota, joista neljä: Bahrain, Qatar, Kuwait ja Yhdistyneet Arabiemiiraatit ovat päättäneet osallistua kumppanuusohjelmaan. Saudi-Arabia ja Oman ovat myös ilmaisseet kiinnostuksensa yhteistyölle. Istanbulin yhteistyöaloite on avoin kaikille Lähi-idän maille, jos ne ovat valmiita sitoutumaan Naton ehtoihin ja tavoitteisiin, joihin kuuluu myös terrorismin vastainen taistelu ja joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen. Käytännössä Istanbulin yhteistyöaloite toimii samoilla periaatteilla kuin Välimeri-dialogi. Poliittisen keskustelun lisäksi mailla on mahdollisuus sotilaalliseen yhteistyöhön Naton kanssa, mikä perustuu kyseisen valtion ja Naton kahdenväliseen sopimukseen kumppanuudesta.²²

¹⁹ UTP 6 /2012vp, s.5, 9

²⁰ Moore 2012, s.64

²¹ *Naton verkkosivut* [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_60021.htm?] Luettu: 11.8.2014.

²² *Naton verkkosivut* [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_58787.htm?] Luettu 11.8.2014.

Käytännön yhteistyö Välimeren alueella on ollut vähäistä johtuen osin siitä, että Välimeri-dialogin valtiot eivät kaikki ole demokraattisesti vapaita ja alueella on menneinä vuosina ollut paljon levottomuuksia.²³ Yhteistyön vähäisyydelle Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän alueella löytyy myös muita syitä, kuten Euroopan ja näiden alueiden välinen historia. Iso-Britannia ja Ranska ovat olleet merkittäviä vaikuttajia alueella aina toisen maailmansodan jälkeisiin aikoihin asti. Lisäksi lännen tuki Israelin valtiolle asettaa omat esteensä yhteistyön syventymiselle. Näitä kahta kumppanuusohjelmaa leimaa myös selkeiden tavoitteiden puuttuminen, mikä aiheuttaa hämmennystä EAPC-maiden keskuudessa, kun ei oikein tiedetä mitä Välimeren ja Lähi-idän kumppanuuksilta halutaan. Selvää on kuitenkin se, että Nato ei ole tarjoamassa Välimeri-dialogin ja Istanbulin yhteistyöaloitteen valtioille mahdollisuutta liittyä liittouman jäseniksi. Tämä vähentää kumppanuuden houkuttelevuutta Välimeri-dialogin ja Istanbulin yhteistyöaloitteen piirissä toimivien valtioiden keskuudessa.²⁴

2.4 Globaalit kumppanit

Natolla on kumppaneita ympäri maailmaa, jotka eivät kuulu mihinkään viralliseen kumppanuusohjelmaan. Valtiot, joilla on pitkät liittolaissiteet Yhdysvaltojen kanssa Aasiassa ja Tyynellämerellä, eli Australia, Uusi-Seelanti, Japani ja Etelä-Korea ovat merkittävimmät globaalit kumppanit. Lisäksi Irak, Afganistan, Pakistan ja uusimpana kumppanina Mongolia luetaan Naton kumppaneihin. Australia ja Uusi-Seelanti ovat osallistuneet merkittävällä panoksella Naton operaatioihin, merkittävimpana ISAF. Myös Japani ja Etelä-Korea ovat tukeneet ISAF-operaatiota omalla panoksellaan. Yhteistyö kriisinhallinnan ja Nato-johtoisten operaatioiden parissa tekee etenkin Australiasta ja Uudesta-Seelannista tärkeitä kumppanit Natolle. Myös näille globaaleille kumppaneille on ollut mahdollista, vuodesta 2011 asti, osallistua kumppanuustoimintaan ja Naton toimintaan muiden kumppanuusmaiden tapaan.²⁵

²³ Moore 2012, s.66

²⁴ Jørgensen 2014, s.115-116

²⁵ *Naton verkkosivut* [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49188.htm] Luettu 11.8.2014.

3 ISAF- OPERAATIO OSANA KUMPPANUUSPOLITIikkaA

3.1 Kumppanimaiden osallistuminen ISAF-operaatioon

Suomi

Suomi on osallistunut kriisinhallintaoperaatioon Afganistanissa vuodesta 2002 alkaen. Suomi lähetti aluksi toimialueelle noin 50 sotilaan vahvuisen CIMIC (Civil Military Cooperation)- ja yhteysupseeriosaston. Osaston tehtäviksi määriteltiin esimerkiksi humanitaarisen tilanteen arviointi yhteistyössä avustusjärjestöjen kanssa, koordinaatio avustusjärjestöjen suuntaan, yhteydenpito Afganistanin väliaikaiseen hallintoon sekä infrastruktuurihankkeiden kartoittamisen avustaminen. Osaston toiminta-alue oli pääkaupunki Kabul ja sen lähiympäristö.²⁶

Vuonna 2004 ISAF laajentui Kabulin ympäristöstä Pohjois-Afganistaniin. Suomi lähetti 18 sotilasta Maimanaan Faryabin maakuntaan. Joukoista tuli osa perustettua PRT (Provincial Reconstruction Team) Maimanaa, joka muodostettiin Iso-Britannian, Norjan ja Suomen joukoista. PRT Maimanan kokonaisvahvuus oli noin 70 sotilasta. Suomen osasto Maimanassa koostui sotilastarkkailijaryhmästä ja huoltohenkilöstöstä. PRT:n tehtävä keskittyi turvallisuusreformin ja jälleenrakennuksen tukemiseen, suhteiden luontiin alueella toimiviin kansalaisjärjestöihin ja paikallisten ryhmien välisten kiistojen ja yhteenottojen ennaltaehkäisyyn. Suomen joukkojen määrä nousi tässä vaiheessa hieman yli 80 sotilaaseen.²⁷

Kesällä 2007 suomalaisten CIMIC-toiminta Kabulissa päättyi ja Suomi päätti vetäytyä Maimanasta huonojen huolto- ja johtamisyhteyksien takia. Suomi keskitti kaikki joukkonsa Pohjois-Afganistaniin PRT Mazar-e-Zarifiin, joka oli Ruotsin johtama. Vuonna 2008 Suomi aloitti osallistumisen OMLT-toimintaan (Operational Mentoring and Liaison Team), joka tukee Afganistanin turvallisuusviranomaisia operatiivisissa ohjaus- ja yhteydenpitoryhmissä. Tässä vaiheessa Suomen joukkojen määrä Afganistanissa oli noin 100 sotilasta.²⁸

Vuonna 2009 kesällä Afganistanissa järjestettiin presidentin vaalit. Suomi lähetti alueelle noin 100 sotilaan vahvuisen vaalien tukijoukon neljän kuukauden määräajaksi. Tuolloin suomalais-

²⁶ VNS 5/2001 vp, s.2

²⁷ UTP 13/2004 vp, s.1

²⁸ VNS 2/2007 vp, s.2-3

ten joukkojen määrä Afganistanissa oli hetkellisesti noin 200 sotilasta.²⁹ Osasto koostui kahdesta erilaisesta joukkokokonaisuudesta. Toinen oli jääkärijoukkue, joka muodostettiin pääosiltaan Porin prikaatin valmiusjoukkokoulutetuista nuorista reserviläisistä. Toinen joukkokokonaisuus muodostui Utin Jääkäriyrykmentin erikoisjoukkokoulutetusta osastosta.

Vuosina 2010–2011 Suomen joukkojen määrää lisättiin lähes 200 sotilaaseen. Pienistä tarkkailijaryhmistä siirryttiin joukkue- ja komppaniaorganisaatioon. Tehtävät painottuivat Afganistanin turvallisuusviranomaisten tukemiseen ja operaatioiden toteuttamiseen yhdessä Afganistanin poliisin ja armeijan kanssa.³⁰ Suomalaisten joukkojen määrä laski asteittain, ja ISAF-operaation päättyessä vuoden 2014 lopussa suomalaisia sotilaita palveli Afganistanissa noin 80. He jatkoivat ISAF:ia seuranneessa jatko-operaatiossa, Resolute Supportissa.³¹

Ruotsi

Ruotsi osallistui ISAF-operaatioon vuodesta 2002 operaation päättymiseen asti. Operaation alkuvaiheessa Ruotsin joukkojen toiminnan painopiste oli tiedustelu- ja CIMIC-toiminnassa Kabulín alueella. Ruotsalaisten toiminnan painopiste siirtyi vuonna 2003 Pohjois-Afganistaniin PRT Mazar-e-Sharifin alueelle, jonka johtovaltiona toimi tuolloin Iso-Britannia. Ruotsalaisen CIMIC-osaston toiminta Kabulissa päättyi vuonna 2004. Vuonna 2006 Ruotsi otti johtovastuun PRT Mazar-e-Sharifista. Vuonna 2012 PRT Maza-e-Sharif muuttui siviilien johtamaksi Transition Support Team Mazar-e-Sharifiksi. Organisaatioon kuului edelleen ruotsalais-suomalainen sotilaskomponentti, ja sotilaallisista asioista päättivät edelleen sotilaat. Transition jatkuessa vuonna 2013 kesällä toiminta organisoitiin uudelleen ja *Nordic-Baltic cooperation*, johon kuului joukkoja Ruotsista, Norjasta, Suomesta ja Latviasta, toimi operaation loppuun asti.³²

Ruotsilla oli joukkoja Afganistanissa vuonna 2007 noin 350 sotilasta. Vuoden 2009 heinäkuussa joukkoja oli noin 430. Vuosina 2010 -2012 ruotsalaisten joukkojen määrä oli noin 500 sotilasta. Vastuunsiirron edetessä Afganistanin turvallisuusviranomaisille ruotsalaisten jouk-

²⁹ VNS 8/2008 vp.

³⁰ Salenius-Pasternak 2011, s.4

³¹ *Puolustusvoimien verkkosivut* [<http://www.puolustusvoimat.fi/fi/>] Luettu 19.1.2015.

³² *Ruotsin puolustusvoimien verkkosivut* [<http://www.forsvarsmakten.se/en/about/our-mission-in-sweden-and-abroad/current-missions/afghanistan-isaf/>] Luettu 19.1.2015.

kojen määrä laski. Vuoden 2013 kesäkuussa joukkoja oli enää 287 sotilasta ja vuoden 2014 kesällä noin 200, jotka kotiutettiin vuoden loppuun mennessä.³³

Itävalta ja Irlanti

Itävalta lähetti ISAF-operaatioon tammikuussa 2002 noin 65 sotilaan vahvuisen osaston. Osaston tehtävänä oli tukea lain ja järjestyksen toteutumista Afganistanissa. Joulukuussa 2002 joukot kuitenkin vedettiin pois ja Itävallalta jäi muutamia esikuntaupseereja monikansallisen prikaatin esikuntaan Kabuliin. Elokuusta lokakuuhun 2005 Itävalta lähetti 85 sotilaan joukon Pohjois-Afganistaniin Kunduzin alueelle tukemaan saksalaisia joukkoja parlamenttivaalien ajaksi. Vuosina 2005–2014 Itävallalla oli muutamia yhteysupseereja ISAF:n esikunnassa.³⁴

Irlanti on osallistunut ISAF-operaatioon vuosina 2002–2014 jatkuvasti noin seitsemällä esikuntaupseerilla, jotka olivat sijoitettuina ISAF:n esikuntaan Kabuliin.³⁵

3.2 Kumppanimaiden perusteluista osallistumisesta ISAF-operaatioon

Euroopan Unionin liittoutumattomien maiden suhtautuminen ja osallistuminen ISAF-operaatioon on kahtia jakautunut. Suomi ja Ruotsi osallistuivat operaatioon huomattavasti Itävaltaa ja Irlantia suuremmalla panoksella. Samanlainen jakautuminen on havaittavissa, kun vertaa näissä maissa tuotetun ISAF-operaatiota käsittelevän materiaalin määrää. Suomessa ja Ruotsissa on luonnollisesti aihetta käsitelty poliittisella tasolla huomattavasti enemmän kuin Itävallassa ja Irlannissa.

Suomi

Suomi teki päätöksen ISAF-operaatioon osallistumisesta tammikuussa 2002. Valtioneuvosto perusteli eduskunnalle Suomen osallistumista siten, että ISAF-joukkojen katsottiin täyttävän rauhanturvalain vaatimuksen, joten estettä Suomen osallistumiselle ei ollut. Edellä mainitussa selonteossa mainitaan YK:n päätöslauselma (1386/2001), jossa tuetaan kansainvälisiä toimia

³³ *Naton verkkosivut* [<http://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm>] Luettu 20.1.2015.

³⁴ *Itävallan asevoimien verkkosivut* [http://www.bundesheer.at/english/td_international/artikel.php?id=33] Luettu 20.1.2015.

terrorismin kukistamiseksi ja korostetaan afgaanijoukkojen velvollisuutta kunnioittaa ihmis-
oikeuksia, naisten oikeuksia ja humanitaarista oikeutta.³⁶ Rauhanturvalaki ei velvoita Suomen
valtioita osallistumaan mihinkään tiettyyn operaatioon, vaan se antaa tarkat kriteerit niille ope-
raatioille, joihin Suomi voi osallistua. Yleisesti on siis ymmärrettävä, että osallistuminen krii-
sinhallintaoperaatioon on aina poliittinen päätös.³⁷

Suomen osallistumisen poliittiset ja sotilaalliset perustelut voidaan jakaa kansallisiin ja kan-
sainvälisiin perusteluihin. Kansallisia ja kansainvälisiä perusteluja tarkasteltaessa on huomata-
tava, että niitä on vaikea täysin erotella toisistaan. Tämä johtuu osittain siitä, että Suomen po-
liittinen johto käyttää usein osallistumisen perusteluna kansainvälisiin normeihin ja odotuksiin
perustuvia argumentteja, mikäli niitä pidetään Suomessa yleisesti hyväksytyinä. Esimerkiksi
ISAF-operaation rooli terrorismin vastaisessa sodassa ei esiinny juurikaan Suomen poliittisen
johdon perusteluissa.³⁸

Kansainvälisten poliittisten perusteluiden kirjo on hyvin laaja. Suomen osallistumista Naton
kriisinhallintaoperaatioihin pidetään keskeisenä osana Suomen ja Naton kumppanuutta.³⁹
Usein viitataan universaalisti kansainväliseen yhteisvastuuseen, josta Suomen on kannettava
osansa. Vuonna 2007 valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle todetaan seuraavasti:

*”Suomen osallistuminen operaatioon oli osa kansainvälisen yhteisön vastuun-
kantoa Afganistanin vakauttamiseksi ja yhteiskunnallisen jälleenrakentamisen
turvaamiseksi.”⁴⁰*

Keskeinen perustelu Suomen osallistumiselle on ollut YK:n päätöslauseلمien ja periaatteiden
edistäminen. Myös Natoon on viitattu. Naton asemaa on korostettu nimenomaan kriisinhallin-
taorganisaationa, ja sen tehtävän onnistumista Afganistanissa tärkeänä.

Kansalliset poliittiset perustelut myötäilevät pitkälti kansainvälisiä perusteluja. Poikkeuksen
muodostaa argumentti, jonka mukaan kriisinhallintaoperaatioihin, eli myös ISAF-operaatioon

³⁵ *Irlannin puolustusvoimien verkkosivut* [<http://www.military.ie/en/overseas/current-missions/isaf/>] Luettu
20.1.2015.

³⁶ VNS 5/2001 vp, s.2

³⁷ Linnell & Salenius-Pasternak 2009, s.2

³⁸ Linnell & Salenius-Pasternak 2009, s.3

³⁹ UM (13.5.2014), ”Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta kumppanuusyhteistyöhön Naton kanssa
vuonna 2013”, s.5

⁴⁰ VNS 2/2007 vp, s.2

osallistumisen, katsotaan edistävän Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia peruskysymyksiä. Suomen asema ja identiteetti osana läntisten maiden viiteryhmää paranee, koska lähes kaikki muutkin siihen kuuluvat maat osallistuvat Afganistanin operaatioon.⁴¹

Kansallisella sotilaallisella tasolla, etenkin puolustushallinnon puheenvuoroissa, korostuu kriisinhallintatehtävistä saadun kokemuksen hyödyntäminen Suomen kansallisen puolustuksen kehittämisessä. Erityisesti yhteistoimintakyvyn ja suorituskykyjen kehittyminen muiden valtioiden ja asevoimien kanssa on koettu tärkeäksi. ISAF-operaation toimintaympäristö on haastava ja siksi se on Suomelle ja puolustusvoimille mahdollisuus näyttää osaamistaan. Osallistamalla operaatioon Suomen on ollut mahdollista saavuttaa luottamusta ja arvostusta Naton ja muiden osallistujamaiden keskuudessa.⁴² Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa 2012 todetaan seuraavasti:

”Joukkojen monikansallista yhteistoimintakykyä on pystytty ylläpitämään ja kehittämään etenkin ISAF-operaatiossa Afganistanissa. Saavutetun yhteistoimintakyvyn ja kokemusten jakamisen varmistaminen ovat jatkossakin tärkeitä.”⁴³

Kansainvälisiä sotilaallisia perusteluja tarkasteltaessa korostuu erityisesti ISAF:n rooli globaalin turvallisuuden vahventamisessa. Afganistanin huono ja epävakaa turvallisuustilanne ei ole uhka vain sille itselleen, vaan se on myös alueellinen ja globaali ongelma. Kansainvälisen rikkollisuuden ja huumekaupan torjunta liitetään myös usein Afganistan-keskusteluun ja ISAF-operaation hyötyihin. Suomessa on korostettu toiminnan YK-lähtöisyyttä ja rauhan edistämistä laajemminkin. Yhdysvaltojen ja Naton merkitystä ISAF-operaation taustalla ei haluta korostaa, vaan Suomen sotilaallinen läsnäolo Afganistanissa liitetään usein jälleenrakennustoimintaan, kehitysyhteistyöhön ja kehitysapuun.⁴⁴

Ruotsi

Ruotsin poliittisen johdon viralliset perustelut ISAF-operaatioon osallistumisesta ovat Suomen lailla hyvin universaaleja. ISAF-operaation käynnistyessä vuonna 2002 todettiin Afganistanin tarvitsevan ulkopuolista apua enemmän kuin koskaan ennen. Erityisesti painotettiin nais-

⁴¹ Linnell & Salenius-Pasternak 2009, s.4

⁴² Linnell & Salenius-Pasternak 2009, s.7-8

⁴³ VNS 5/2012 vp, s.42

⁴⁴ Linnell, & Salenius-Pasternak 2009 s.9-10

ten ja lasten huonoa asemaa maassa sekä jälleenrakentamisen tukemista sodan runtelemassa maassa.⁴⁵ Ruotsissa on myös viitattu sen haluun ja velvollisuuteen, osana kansainvälistä yhteisöä, auttaa Afgaaneja rakentamaan vakaata yhteiskuntaa. Globaalien turvallisuusuhkien torjuminen ja Afganistanin merkitys maailman suurimpana oopiumin tuottajana on niin ikään noussut esille, kun osallistumista ISAF-operaatioon on perusteltu.⁴⁶

Osallistuminen kansainvälisiin operaatioihin on olennainen osa Ruotsin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Ruotsi haluaa olla monipuolinen ja aktiivinen toimija kansainvälisissä operaatioissa niiden kaikilla tasoilla. Ruotsissa korostetaan myös kansainvälisten yhteisöjen merkitystä. Ruotsin jäsenyydet EU:ssa ja YK:ssa sekä läheinen yhteistyö Naton kanssa muodostavat ulko- ja turvallisuuspolitiikan kulmakivet. Aktiivisella osallistumisella kriisinhallintaan katsotaan olevan monia hyötyjä: se tukee kohdemaan ja sen lähialueen lisäksi Ruotsin omaa turvallisuutta ja samalla saadaan kehitettyä Ruotsin puolustusvoimien osaamista ja valmiutta kansainvälisessä toiminnassa sekä kansallisessa puolustuksessa.⁴⁷ Tässä kehitystyössä nähdään olennaisena kumppanuus Naton kanssa ja osallistuminen Nato-johtoisiin kriisinhallintaoperaatioihin.⁴⁸

Ruotsin puolustusvoimien tehtävät ovat samantapaiset kuin Suomella, mutta niitä on painotettu eri tavalla. Ruotsin puolustus perustuu puolustusvoimien aktiiviselle käytölle Ruotsin lisäksi kansainvälisissä tehtävissä ympäri maailmaa. Osallistuminen kansainvälisiin operaatioihin on nostettu kansallisen puolustuksen rinnalle Ruotsin puolustusvoimien tärkeimmäksi tehtäväksi.⁴⁹

Ruotsin viralliset perustelut ISAF-operaatioon osallistumisesta myötäilevät pitkälti universaaleja kansainvälisiä perusteluja, eikä niissä Suomen tavoin esiinny juurikaan viittauksia terrorismin vastaiseen sotaan. ISAF halutaan ennemmin tuoda esiin YK:n mandaatilla toimivana kriisinhallintaoperaationa eikä USA:n ja Naton sotana Talebania vastaan. Ruotsin ulkopoliittinen linja erittäin aktiivisena toimijana kansainvälisessä kriisinhallinnassa ja Ruotsin puolus-

⁴⁵ Ruotsin ulkoministeri Anna Lindh (13.2.2002) "Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs, Wednesday 13 February 2002"

⁴⁶ Ruotsin ulkoministeri Carl Bildt (17.2.2010) "Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs, Wednesday 17 February 2002"

⁴⁷ Comm 2007/08:51 (13.3.2008) "National strategy for Swedish participation in international peace-support and security-building operations", s.5-6

⁴⁸ Comm 2007/08:51 (13.3.2008) "National strategy for Swedish participation in international peace-support and security-building operations", s.12-13

tusvoimien aktiivinen käyttöperiaate ulkomaan operaatioissa luovat asetelman, jossa osallistuminen ISAF-operaatioon on suorastaan itsestäänselvyys.

Itävalta ja Irlanti

Itävallan poliittiset perustelut kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisesta ovat samanlaiset kuin Suomella ja Ruotsilla. Niissä korostetaan siviiliväestön suojelua kriisialueilla. Erityishuomio kiinnittyy naisten ja lasten suojeluun.⁵⁰ Rauhan tukeminen ja rauhanturvaaminen nähdään kansainvälisen yhteisön tärkeäksi tehtäväksi, jossa YK:lla on keskeinen rooli, mutta myös EU:n, Naton ja OSCE:n merkitystä korostetaan. Itävalta myös painottaa poliittisten, diplomaattisten ja talouspoliittisten keinojen ensisijaista käyttöä rauhan edistämässä ja vasta muiden keinojen epäonnistuessa tulevat sotilaalliset keinot aiheellisiksi.⁵¹

Irlannin rauhanturvaamisen painopiste on ollut aina YK-johtoisissa perinteisissä rauhanturvaoperaatioissa. Tällä hetkellä sen suurin operaatio on UNIFIL-operaatio Libanonissa. YK:n roolin ja siviilikriisinhallinnan korostaminen rauhan rakentamisessa ja rauhanturvaoperaatioissa on tunnuksenomaista Irlannille. Irlanti on myös osallistunut EU:n ja Naton operaatioihin Tshadissa ja Kosovossa.⁵²

Varsinaisia perusteluja nimenomaan ISAF-operaatioon osallistumisesta ei kummankaan maan kohdalla juuri ole, koska niiden osallistuminen operaatioon on ollut hyvin vähäistä. Itävalta on toisaalta ollut hyvin merkittävä toimija Nato-johtoisissa operaatioissa Bosniassa ja Kosovossa. Itävalta ja Irlanti suhtautuvat Suomea ja Ruotsia kielteisemmin Afganistanin operaatioon, koska ne näkevät sen selkeästi osana Yhdysvaltojen terrorismin vastaista sotaa. Toisaalta Itävalta ja Irlanti ovat haluttomia osallistumaan ISAF:n kaltaiseen haastavaan ja vaaralliseen operaatioon. Ne toimivat ennemmin perinteisemmissä YK-operaatioissa tai Naton operaatioissa Balkanilla.⁵³

⁴⁹ *Ruotsin puolustusvoimien verkkosivut* [<http://www.forsvarsmakten.se/en/about/our-mission-in-sweden-and-abroad/>] Luettu 28.1.2015.

⁵⁰ *Itävallan ulkoministeriön verkkosivut* [<http://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/peacekeeping-operations/>] Luettu 28.1.2015.

⁵¹ *Itävallan asevoimien verkkosivut* [<http://www.bundesheer.at/english/introle/introle.shtml>] Luettu 28.1.2015.

⁵² *Irlannin ulkoministeriön verkkosivut* [<https://www.dfa.ie/our-role-policies/international-priorities/peace-and-security/international-security-policy/>] Luettu 28.1.2015.

⁵³ Cottey, 2014, s. 460

4 NATON KUMPPANUUSPOLITIikka VUODEN 2014 JÄLKEEN

Muuttuva turvallisuusympäristö vaikuttaa luonnollisesti myös Naton kumppanuuspolitiikan kehitykseen. Naton kumppanuustoiminta käynnistyi Neuvostoliiton hajottua 1990-luvun alussa. Alussa kumppanuuspolitiikka oli rajoitettua ja sen tavoitteena oli lähes yksinomaan uusien jäsenten hankkiminen Natolle. Noista ajoista kumppanuustoiminta on kehittynyt valtavasti. 2010-luvulla Nato on globaalisti toimiva järjestö ja sillä on sen ydintehtävien lisäksi merkittävä rooli kriisinhallintaorganisaationa sekä turvallisuuden ja luottamuksen kehittäjänä kumppanuuden ja yhteistyön kautta.⁵⁴

“NATO must adopt a global perspective. This does not mean expanding our footprint into other parts of the world, nor does it involve NATO assuming global responsibilities. A global perspective means that we are constantly aware how global challenges affect our security at home and always prepared to cooperate with partners across the globe to protect our populations and ensure peace and stability.”⁵⁵

Anders Fogh Rasmussen (2012)

4.1 Naton intressit kumppanuuspolitiikassa vuoden 2014 jälkeen

ISAF-operaatio syvensi Naton suhteita sen perinteisiin kumppaneihin, kuten Suomeen ja Ruotsiin. ISAF-operaation myötä syntyi myös uusia kumppanuuksia. Naton läheiset suhteet Australiaan, Uuteen-Seelantiin, Japaniin ja Etelä-Koreaan ovat pitkälti ISAF-operaation seurauksena syntyneitä. Afganistanin operaation alkuaikojen jälkeen etenkin Suomen ja Ruotsin kumppanuus Naton kanssa on laajentunut huomattavasti. Molemmat maat ovat liittyneet mm. Naton C-17 kuljetuskone yhteishankkeeseen ja Naton nopean toiminnan joukkoihin vuonna 2011 (Nato Response Force). Naton onkin tehtävä kovasti töitä, jotta syntyneet kumppanuussuhteet säilyvät vahvoina ja relevantteina, niin Naton kuin kumppaneiden näkökulmasta.⁵⁶

Naton kumppanimaille tulee olemaan jatkossakin suuri merkitys Naton kolmesta ydintehtävästä kahden toteuttamisessa. Nämä ovat kriisinhallinta ja yhteistyövarainen turvallisuus

⁵⁴ Górka-Winter & Znojek 2012, s. 83-84

⁵⁵ Górka-Winter & Znojek 2012, s.94

⁵⁶ Nordeman 2014, s. 19-20

(engl. co-operative security). Naton jäsenvaltioiden puolustusbudjettien pysyessä alhaisella tasolla, etenkin Euroopassa, on kumppanivaltioiden osallistuminen mahdollisiin tuleviin kriisinhallintaoperaatioihin edelleen ajankohtaista.⁵⁷ Naton intresseissä onkin säilyttää ja edelleen syventää hyvää yhteistoimintakykyä, joka saavutettiin ISAF-operaation aikana. Yhteisistä operaatioista painopiste siirtyy yhdessä harjoitteluun ja valmistautumiseen, jonka avulla yhteistoimintakyky Naton ja kumppanimaiden asevoimien välillä pyritään säilyttämään vähintään samalla tasolla, kuin se oli ISAF-operaation päättyessä.⁵⁸

ISAF-operaation myötä Naton liittolaisten ja kumppanivaltioiden asevoimien välille kehittyneen hyvän yhteistoimintakyvyn lisäksi kumppaneiden osallistumisella on ollut merkittävää poliittista arvoa Naton toiminnalle. Kumppanimaat ovat tuoneet laajuutta ja monimuotoisuutta Naton poliittisiin keskusteluihin ja ne tarjoavat uusia näkökulmia erilaisissa kysymyksissä. Esimerkiksi Välimeri-dialogin kautta Nato on saanut tietoa ja ymmärrystä alueen asioista, joita se ei vain jäsenvaltioiden kesken käydyissä keskusteluissa olisi saavuttanut. Naton ulkopuolisten maiden osallistuminen poliittiseen keskusteluun, etenkin kriisinhallintaan liittyvissä kysymyksissä, lisää kansainvälisesti operaatioiden oikeutusta ja hyväksyntää.⁵⁹

4.2 Kumppanuuspolitiikan suuntautumisvaihtoehtoja

Vaihtoehto 1: Kumppanuuskategoriat ja kumppanuuden syventäminen

Ruotsin käynnisti vuonna 2013 CFI TF-työryhmän⁶⁰ (Connected Forces Initiative Task Force). Työryhmän esille tuomat ajatukset ja teemat heijastuvat Walesin huippukokouksen kumppanuuspolitiikkaa koskevissa päätöksissä. Erityisesti kumppanuuspolitiikkaan osallistumisen helpottamista edistävät ajatukset ovat siirtyneet Naton uudistuvaan kumppanuuspolitiikkaan.

⁵⁷ Juknevičienė R. (2014) "Nato partnership and the open-door policy of the alliance", Nato Parliamentary Assembly. s. 10. [<http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=3528>] Luettu 16.3.2015.

⁵⁸ *Nato Wales summit declaration*. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm] Luettu 15.3.2015.

⁵⁹ *The future of Nato's partnership* (2014) Security & Defence Agenda [<http://www.friendsofeurope.org/media/uploads/2014/10/SDA-Report-NATOPartnerships-2014-PRINT-2.pdf>] Luettu 15.3.2015.

⁶⁰ Naton Connected Forces Initiative (CFI) -aloite sai alkunsa Chicagon huippukokouksessa vuonna 2012. Sen tarkoitus on mm. koulutusta ja harjoittelua lisäämällä ylläpitää ja kehittää Naton ISAF-operaatioissa saavuttamaa yhteistoimintakykyä. Jotta kumppanit huomioitaisiin riittävästi aloitteen toimeenpanossa Ruotsi käynnisti vuonna 2013 CFI Task Force (CFI TF) neuvoo-antavan työryhmän. CFI TF toimii irrallaan Naton ja edustustojen virallisista organisaatioista "ajatushautomon" periaatteella, ja sen tehtävänä on varmistaa kumppanien näkökulmien ja havaittujen yhteistyöongelmien huomiointi CFI:n toimeenpanoon liittyen. Työryhmään kuuluu seitsemän kumppanivaltiota: Suomi, Ruotsi, Itävalta, Irlanti, Sveitsi, Australia ja Uusi-Seelanti.

Tällaisia ovat esimerkiksi kumppanimaan osallistuminen suunnitteluun heti hankkeen tai operaation alkuvaiheessa, Naton velvollisuus jakaa kumppanimaalle tarpeelliset suunnitteluperusteet sekä kumppanimaalle asetettavat selkeät vaatimukset ja tavoitteet.⁶¹

Suomi ja Ruotsi olivat ennen Walesin huippukokousta yhteistyössä proaktiivisia Naton kumppanuuspolitiikan suhteen ja jättivät yhteisen esityksen Naton kumppanuuspolitiikan kehittämistä. Esityksessä nostettiin esille Suomen ja Ruotsin näkökulmasta tärkeitä asioita, joita ovat mm. säännöllinen poliittinen dialogi, varhaisempi osallistuminen kriisinhallintaoperaatioita käsitteleviin poliittisiin keskusteluihin, osallistuminen harjoitusten suunnitteluun, paremmat mahdollisuudet sijoittaa upseereita ja virkamiehiä Naton rakenteisiin sekä hyvä PAPER:n hyödyntäminen jatkossakin. Lisäksi Suomi ja Ruotsi esittivät, että Nato määrittelee paremmin millaisten kumppaneiden kanssa se olisi valmis syventämään yhteistyötä.⁶² Säännöllisen ministeritason poliittisen dialogin merkitystä korostetaan, koska ISAF:n aikana pidettiin ISAF-ministerikokouksia operaation osallistuneiden liittolaisten ja kumppanivaltioiden kesken. Kokouksissa käyty keskustelu syvensi maiden välistä yhteistyötä.

Walesin huippukokouksessa syyskuussa 2014 Naton jäsenvaltioiden päämiehet päättivät Naton kumppanuuspolitiikan kehittämisestä. Naton kumppanuuspolitiikka perustuu edelleen Berliinissä 2011 käyttöön hyväksytyyn malliin, jossa määritellään kumppanuuden perustuvan Naton ja kumppanivaltion kahden välisiin suhteisiin ja käytännön sotilaallinen yhteistyö ja kehittäminen ovat tasavertaisesti kaikille kumppaneille mahdollista.⁶³

Nato jakaa kumppanuusvaltionsa kolmeen kategoriaan. Alin kategoria kattaa kaikki valtiot, joilla on kumppanuustoimintaa Naton kanssa. Seuraava kategoria on nimeltään *Partnership Interoperability Initiative (PII)*, johon kuuluu 24 valtiota⁶⁴. PII:een on kutsuttu valtiot, jotka ovat aktiivisesti harjoittaneet kumppanuustoimintaa Naton kanssa ja ovat osoittaneet halunsa edelleen kehittää yhteistyötä Naton kanssa. Naton tarkoituksena on lisätä poliittista keskustelua ja käytännön toimintaa yhteistoimintakyvyn kehittämiseksi. Korkein kumppanuuskatego-

⁶¹ Suomen erityisedustusto Natossa verkkosivut.

[<http://www.finlandnato.org/public/default.aspx?contentid=313620&nodeid=39170&culture=fi-FI>] Luettu 18.3.2015.

⁶² UTP 5/ 2012vp Jatkokirjelmä 3/ UM 1.4.2014

⁶³ *Nato Wales summit declaration*. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm] Luettu 15.3.2015.

⁶⁴ Armenia, Australia, Itävalta, Azerbaidzhan, Bahrain, Bosnia-Hertsegovina, Suomi, Georgia, Irlanti, Japani, Jordania, Kazakstan, Etelä-Korea, Moldova, Mongolia, Montenegro, Marokko, Uusi-Seelanti, Serbia, Ruotsi, Sveitsi, Makedonia, Ukraina ja Yhdistyneet arabiemiirikunnat.

ria on nimeltään *enhanced opportunities (EO)*. Siihen kuuluu tällä hetkellä (maaliskuu 2015) viisi valtiota, jotka ovat Suomi, Ruotsi, Australia, Georgia ja Jordania. EO:n piirissä olevat valtiot ovat osallistuneet merkittävällä panoksella Naton kriisinhallintaoperaatioihin. Yhteistyötä halutaan kehittää entistäkin tiiviimmäksi, niin poliittisella kuin käytännön tasolla. Eri kumppanuuskategoriat ovat avoinna uusille kumppanivaltioille, mikäli niiden panostus kumppanuustoimintaan on riittävällä tasolla ja osallistuminen on Naton intressien mukaista.⁶⁵ Suomen ja Ruotsin esityksen ja Walesin päätösten välillä on havaittavissa yhteneväisyyksiä, eli Nato on ollut halukas huomioimaan kumppaniensa esityksiä.

Kumppanivaltioille annettiin Walesin huippukokouksessa kolme vuotta aikaa tehdä esityksiä siitä, miten kumppanuuspolitiikkaa ja yhteistyötä voitaisiin syventää.⁶⁶ CFI TF:n työn painopiste tulee vuoden 2015 aikana olemaan aikaisemmin todettujen kolmen kumppanuustoimintaa helpottavien linjausten toimeenpanossa mm. yhteensopivuuden kehittämisessä yhä korkeammalla tasolla sekä eri puolustushaarojen harjoitustoiminnassa.⁶⁷

Vaihtoehto 2: Virtaviivaistaminen ja keskittyminen Eurooppaan

Yhtenä mahdollisena suuntautumisvaihtoehtona Naton kumppanuuspolitiikalle on esitetty sen virtaviivaistamista siten, että Nato keskittyisi tulevaisuudessa enemmän samanmielisiin kumppaneihinsa Euroopassa kuten Ruotsiin, Suomeen ja Itävaltaan. Samalla luovuttaisiin olemassa olevista kumppanuuspolitiikan formaateista eli rauhankumppanuusohjelmasta, Välimeri-dialogista ja Istanbulin yhteistyöaloitteesta. Tässä mallissa on käytetty argumenttina Euroopan vuonna 2014 muuttunutta turvallisuusympäristöä ja Ukrainan kriisiä.⁶⁸

Euroopan liittoutumattomien maiden viiteryhmä on kahtiajakautunut aktiivisiin kumppaneihin, Suomeen ja Ruotsiin sekä vähemmän aktiivisiin kumppaneihin Itävaltaan ja Irlantiin (ja Sveitsiin). Kahtiajaon lisäksi EO kumppanuusfoorumi vähentää merkittävästi Eurooppalaisen viiteryhmän houkuttelevuutta Suomen ja Ruotsin keskuudessa.⁶⁹

⁶⁵ *Nato Wales summit declaration*. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm] Luettu 15.3.2015.

⁶⁶ PuVL 15/2014 vp

⁶⁷ *Suomen erityisedustusto Natossa verkkosivut* [<http://www.finlandnato.org/public/default.aspx?contentid=313620&nodeid=39170&culture=fi-FI>] Luettu 18.3.2015.

⁶⁸ Jukneviene R. (2014) "Nato partnership and the open-door policy of the alliance", *Nato Parliamentary Assembly*. s. 10. [<http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=3528>] Luettu 16.3.2015.

⁶⁹ Nünlis C. & Zaphé M. (2014) *NATO after Wales: Dealing with Russia – Next Steps*. Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich. s.2 [<http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSSAnalyse161-EN.pdf>] Luettu 19.3.2015.

Vaihtoehto 3: Jatkuu entisellään, ei muutosta

Kahden edellä esitetyn vaihtoehdon lisäksi en ole löytänyt muita mahdollisia suuntautumisvaihtoehtoja Naton kumppanuuspolitiikalle. Yhtenä mahdollisena vaihtoehtona voidaan kuitenkin pitää tilannetta, jossa kumpikaan edellä esitetyistä vaihtoehtoista ei toteudu ja Nato pitäytyisi kumppanuuspolitiikassaan Berliinissä 2011 hyväksytyssä mallissa.

5 PÄÄTELMÄT

5.1 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tämän tutkielman aiheena oli tutkia, mitä suuntautumisvaihtoehtoja Natolla on kumppanuuspolitiikan tulevaisuudelle ISAF-operaation jälkeen. Tutkimuksen taustaksi olen tarkastellut Naton kumppanuuspolitiikan tilaa vuonna 2014 sekä pohtinut ISAF-operaation merkitystä osana Naton kumppanuuspolitiikkaa. Lisäksi olen tarkastellut, mitä Nato haluaa kumppanuuspolitiikaltaan tulevaisuudessa. Lopuksi selvitin millaisia vaihtoehtoja Naton kumppanuuspolitiikalla on tulevaisuudessa.

Naton kumppanuuspolitiikan tila vuonna 2014, ennen Walesin huippukokousta, perustui ja perustuu edelleen kolmeen alueelliseen kumppanuusformaattiin, jotka ovat Rauhankumppanuusohjelmaan, Välimeri-dialogi ja Istanbulin yhteistyöaloite. Lisäksi Natolla on kumppaneita eri puolilla maailmaa, joita kutsutaan globaaleiksi kumppaneiksi. Yhteistyömuodot voidaan jakaa karkeasti kolmeen luokkaan, jotka ovat suorituskykyjen ja yhteensopivuuden rakentaminen, muutoksen tukeminen ja laajempi yhteistyö. Kumppanimaiden käytössä on ns. *toolbox*, jonka avulla voidaan räätälöidä kumppanimaalle soveltuva kumppanuus- ja kehittämisohjelma. Vuonna 2010 Lissabonin huippukokouksessa hyväksyttiin Naton strateginen konsepti, jonka yhtenä pääperiaatteena oli yhteistyövarainen turvallisuus (*cooperative security*). Sen seurauksena Berliinissä 2011 Nato asetti kaikki kumppaninsa yhdenvertaiseen asemaan ja avasi syvemmän yhteistyön mahdollisuuden kaikille kumppaneille, eikä vain rauhankumppanuusohjelman maille. Samalla kumppaneille avautui mahdollisuus osallistua operaatioiden valmisteluun, operaatio strategioiden suunnitteluun ja operaatioita koskevaan päätöksentekoon.

Keskeinen osa Naton toimintaa ja samalla kumppanuuspolitiikkaa on kriisinhallinta. Vuonna 2001 alkanut ISAF-operaatio Afganistanissa siirtyi Naton johtoon vuonna 2003 ja se päättyi vuoden 2014 lopussa. ISAF on ollut Naton kriisinhallintaoperaatioista vaativin ja haastavin niin sotilaallisesti, poliittisesti kuin taloudellisestikin. ISAF-operaatio oli Naton toiminnan keskiössä ja siitä muodostui myös kumppanuustoiminnan keskeinen osa-alue. Euroopan unionin liittoutumattomat maat (Suomi, Ruotsi, Itävalta ja Irlanti) osallistuivat Naton kumppaneina operaatioon.

Kumppanimaiden aktiivisuus Naton kumppanuustoiminnassa ja etenkin ISAF-operaatioon osallistumisessa on jakautunut Suomen ja Ruotsin aktiiviseen osallistumiseen ja Itävallan ja Irlannin passiivisempaan linjaan. Kumppanit perustelivat osallistumistaan operaation alussa globaalin turvallisuuden edistämiseksi, sillä Afganistanin tilanteen katsottiin tarjoavan hyvät toimintaedellytykset terroristeille ja rikollisille. Suomessa ja Ruotsissa julkisissa asiakirjoissa ja päättäjien puheissa painottui ISAF:n rooli YK:n valtuuttamana kriisinhallintaoperaationa. Yhteys Yhdysvaltojen johtamaan terrorismin vastaiseen sotaan jätettiin usein mainitsematta, vaikka Natovaltioissa puhuttiin avoimesti Afganistanin sodasta. Itävallassa ja Irlannissa poliittinen haluttomuus ISAF:n osallistumisesta laajemmin johtui juuri sen kytköksestä terrorismin vastaiseen sotaan. Toisaalta maissa oltiin haluttomia osallistumaan korkean riskitason operaatioon, vaan haluttiin enemmän toimia perinteisissä YK:n rauhanturvaoperaatioissa ja Naton operaatioissa Balkanilla.

ISAF-operaation vaikutus ja merkitys kumppanuustoiminnassa on ollut merkittävä. Vaativan operaation myötä Naton yhteistoimintakyky ja yhteensopivuus ovat kehittyneet paljon. Samalla operaatioon osallistuneiden kumppaneiden järjestelmät ja toimintatavat ovat kehittyneet Naton kanssa entistäkin yhteensopivimmiksi. Lisäksi ISAF on syventänyt poliittisen tason toimintaa Naton ja kumppaneiden kesken. ISAF-operaatioon osallistuvien valtioiden päättäjät kokoontuivat säännöllisesti käsittelemään Afganistanin tilannetta ns. ISAF ministeritapaamisissa. Nato määrittelee kumppanimaita monesti niiden operaatioihin (tärkeimpänä ISAF) osallistumisen perusteella. ISAF-operaatio on siis tehnyt Suomesta ja Ruotsista ”paremmat” kumppanit Natolle kuin Itävalta ja Irlanti ovat. Suomella ja Ruotsilla on omia syitä osallistua operaatioon, kuten omien sotavarusteiden kehittäminen ja kokemuksen hankkiminen puolustusvoimien henkilöstölle. Tärkeää on kuitenkin osallistumisesta saatu poliittinen hyöty länsimaaisessa yhteisössä ja suhteissa Yhdysvaltoihin.

Naton haluaa vuoden 2014 jälkeisenä aikana säilyttää hyvän yhteistoimintakyvyn, joka on kehittynyt ISAF-operaation aikana. Tämä tulee olemaan myös kumppanuustoiminnan painopisteenä. ISAF:n päätyttyä Natovaltioilla ei ole halua samanlaiseen suureen ja mittavaan sotilaalliseen ponnistukseen. Yhteistoimintakykyä ylläpidetään ja kehitetään lähitulevaisuudessa yhteisellä harjoitustoiminnalla. Näin varmistetaan Naton ja sen kumppanien kyky toteuttaa mahdollisia tulevia kriisinhallintaoperaatioita.

Naton kumppanuuspolitiikan rooli on muuttunut 1990-luvun alun liittouman ”sisäänheittäjästä” 2010-luvun globaaliksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan foorumiksi Naton globaalien kumppanien myötä. Oikeuden Naton jäsenyyden hakemiseen säilyessä edelleenkin vain EAPC:ssa olevilla valtioilla. Suomen, Ruotsin, Itävallan ja Irlannin jättäytyminen liittouman jäsenyyden ulkopuolelle ja pysyminen vain Naton kumppaneina herättää kysymyksen, että onko Naton rauhankumppanuusohjelman kapasiteetti uusien jäsenien tuottajana käytetty loppuun?

Tutkielmassa esitetyt vaihtoehdot Naton kumppanuuspolitiikan tulevaisuudesta on tiivistetty taulukkoon (LIITE 1.) vertailun helpottamiseksi.

Vaihtoehto 1: *Kumppanuuskategoriat ja kumppanuuden syventäminen* on Naton Walesin huippukokouksen päätöksen mukaan suunta, johon Naton kumppanuuspolitiikkaa lähdetään kehittämään. Malli saa myös kannatusta kumppaneiden keskuudessa. Seitsemän kumppaniin CFI TF-työryhmä on esittänyt kumppanuuden syventämistä tähän suuntaan. Suomi ja Ruotsi tekivät yhdessä virallisen esityksen keväällä 2014 Naton kumppanuuden kehittämisestä Natolle. Esityksessä toivottiin Naton määrittelevän millaisten kumppaneiden kanssa yhteistyötä voitaisiin syventää. Erityisesti EO-kategorian, eli viiden aktiivisimman kumppanin kesken, Nato on halukas syventämään yhteistyötään. Näin kumppanit saataisiin sitoutettua paremmin toimintaan. Monen valtion, esimerkiksi Itävallan ja Irlannin, kohdalla kumppanuuspolitiikan formaatti ei käytännössä muutu, sillä ne kuuluvat PII-kategorian kumppaneihin.

Vaihtoehto 2: *Virtaviivaistaminen ja keskittyminen Eurooppaan* olisi Natolle harppaus taaksepäin kumppanuuspolitiikassaan. Kumppanuuspolitiikka palaisi käytännössä 1990-luvun alun tilanteeseen. Tämä vaihtoehto ei myöskään mukaile Naton strategisen konseptin linjaa globaalista yhteistyövaraisesta turvallisuudesta.

Vaihtoehto 3: *Jatkuu entisellään, ei muutosta* on vallitsevassa tilanteessa (maaliskuu 2015) ajankohtainen, jos vaihtoehto 1. ei syystä tai toisesta toteudu. Mitään siihen viittaavia merkkejä ei kuitenkaan ole osoitettavissa.

Naton ja kumppaneiden intressit sekä olemassa olevat päätökset (Wales 2014) ja linjaukset (Naton strateginen konsepti 2010) huomioon ottaen esitetyistä vaihtoehdoista vaihtoehto 2: *Virtaviivaistaminen ja keskittyminen Eurooppaan* on epätodennäköisin. Naton kumppanuus-

politiikka todennäköisesti kehittyä vaihtoehdon 1: *Kumppanuuskategoriat ja kumppanuuden syventäminen* suuntaan tai jatkuu entisellään.

5.2 Tutkielman arviointi ja jatkotutkimusmahdollisuudet

ISAF-operaation vaikutus Naton kumppanuuspolitiikkaan ja sen tulevaisuuteen operaation jälkeisenä aikana on haastava teema. Aiheen vahvuutena on sen ajankohtaisuus ja kiinnostavuus vallitsevan turvallisuuspoliittisen tilanteen takia. Olen tyytyväinen keskeisten käsitteiden valintaan, koska ne kuvaavat hyvin aihepiirin kokonaisuutta ja osaltaan tekevät myös luonnollisen rajauksen tutkielmaan.

Haasteena tutkielman tekemisessä oli aineiston monimuotoisuus. Iso osa aineistosta muodostui valtioiden virallisista asiakirjoista tai verkkosivujen materiaalista. Viralliset kirjoitukset on aina tehty ja julkaistu tarkoitushakuisesti palvelemaan jotain tiettyä poliittista kantaa tai päämäärää, joka asettaa niiden luotettavuuden osittain kyseenalaiseksi. Olen tiedostanut tämän ja pyrkinyt minimoimaan siitä aiheutuneen riskin perehtymällä laajasti aihetta käsittelevään aineistoon saavuttaakseni paremman validiteetin tutkielmalle. Laadullisessa tutkimuksessa on aina se riski, että saatavilla olevan aineiston suuresta massasta johtuen jotain tutkielman kannalta oleellista tietoa on jäänyt huomioimatta.

Jatkotutkimusmahdollisuuksia on paljon. Tutkimus olisi mahdollista rajata käsittelemään tarkemmin esimerkiksi Suomen ja Ruotsin, tai vain Suomen, kumppanuuspolitiikka Naton kanssa. Tai vaihtoehtoisesti syventää aihetta ja tutkia Naton *enhanced opportunities* kumppanuuskategoriaa ja sen toteutumista.

LÄHDELUETTELO

Lähteet

Bildt C. (17.2.2010) "Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs, Wednesday 17 February 2002".

Comm 2007/08:51 (13.3.2008) "National strategy for Swedish participation in international peace-support and security-building operations".

Lindh A. (13.2.2002) "Statement of Government Policy in the Parliamentary Debate on Foreign Affairs, Wednesday 13 February 2002".

PuVL 15/2014 vp "Puolustusvaliokunnan lausunto" 4.2.2015

UM (13.5.2014), "Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta kumppanuusyhteistyöhön Naton kanssa vuonna 2013".

UTP 5/ 2012vp Jatkokirjelmä 3/ UM 1.4.2014 "Suomen ja Ruotsin yhteispaperi Nato kumppanuuksien kehittämistä", 1.4.2014.

UTP 6 /2012vp "Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta kumppanuusyhteistyöhön Naton kanssa 2012", 24.3.2013.

UTP 13/2004 vp "Afganistan/ISAF; Suomen osallistuminen jälleenrakennus- ja vakauttamistoimintaan (PRT-ryhmät) Pohjois-Afganistanissa", 28.4.2004.

VNS 2/2007 vp "Suomen osallistuminen Afganistanin ISAF-operaatioon, Suomen osallistuminen EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR TCHAD/RCA) sekä sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan modostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2008", 1.11.2007.

VNS 2/2007 vp "Suomen osallistuminen Afganistanin ISAF-operaatioon, Suomen osallistuminen EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR TCHAD/RCA) sekä sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan modostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2008", 1.11.2007.

VNS 5/2001 vp "Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (ISAF, International Security Force) Afganistanissa", 4.1.2002.

VNS 5/2012 vp, "Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012", 20.12.2012.

VNS 8/2008 "Suomen osallistuminen ISAF-operaation tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa vuonna 2009", 4.2.2009.

Internetlähteet

Irlannin puolustusvoimien verkkosivut

[<http://www.military.ie/en/overseas/current-missions/isaf/>] Luettu 20.1.2015.

Irlannin ulkoministeriön verkkosivut [<https://www.dfa.ie/our-role-policies/international-priorities/peace-and-security/international-security-policy/>] Luettu 28.1.2015.

Itävallan asevoimien verkkosivut

[http://www.bundesheer.at/english/td_international/artikel.php?id=33] Luettu 20.1.2015.

Itävallan asevoimien verkkosivut

[<http://www.bundesheer.at/english/introle/introle.shtml>] Luettu 28.1.2015

Itävallan ulkoministeriön verkkosivut

[<http://www.bmeia.gv.at/en/european-foreign-policy/peacekeeping-operations/>] Luettu 28.1.2015.

Lisbon summit declaration (2010) NATO Public Diplomacy Division.

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm] Luettu 10.8.2014.

Naton verkkosivut [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm] Luettu 28.4.2014.

Naton verkkosivut [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_84336.htm] Luettu 28.4.2014.

Naton verkkosivut [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52108.htm] Luettu 25.4.2014.

Naton verkkosivut [<http://www.nato.int/nato-welcome/index.html>] Luettu 8.8.2014.

Naton verkkosivut [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm?] Luettu 9.8.2014.

Naton verkkosivut [<http://www.isaf.nato.int/mission.html>] Luettu 9.8.2014.

Naton verkkosivut [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49276.htm] Luettu 10.8.2014.

Naton verkkosivut

[http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-Partnership-Policy.pdf] Luettu 10.8.2014.

Naton verkkosivut [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49188.htm] Luettu 11.8.2014.

Naton verkkosivut [<http://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm>] Luettu 20.1.2015.

Nato Wales summit declaration.

[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm] Luettu 15.3.2015

Puolustusvoimien verkkosivut [<http://www.puolustusvoimat.fi/fi/>] Luettu 19.1.2015.

Ruotsin puolustusvoimien verkkosivut [<http://www.forsvarsmakten.se/en/about/our-mission-in-sweden-and-abroad/current-missions/afghanistan-isaf/>] Luettu 19.1.2015.

Ruotsin puolustusvoimien verkkosivut [<http://www.forsvarsmakten.se/en/about/our-mission-in-sweden-and-abroad/>] Luettu 28.1.2015.

Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla (2005) NATO Public Diplomacy Division.

[<http://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-fin.pdf>] Luettu 10.8.2014.

Suomen erityisedustusto Natossa verkkosivut.

[<http://www.finlandnato.org/public/default.aspx?contentid=313620&nodeid=39170&culture=fi-FI>] Luettu 18.3.2015.

Muut julkaisut

Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla (2005) NATO Public Diplomacy Division.

[<http://www.nato.int/docu/sec-partnership/sec-partner-fin.pdf>] Luettu 10.8.2014.

Tutkimuskirjallisuus ja artikkelit

Cottey, A. (2014) ”The European Neutrals and NATO: Ambiguous Partnership”, *Contemporary Security Policy*, 43:3, s. 446-472.

Eskola, J. & Suoranta, J. (2005) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Górka-Winter B. & Znojek B. (2012) ”NATO Global Partnership in the XXI Century”, Ondrejcsak R. & Górka-Winter B. (ed). *Nato's future partnership* s.83-97

Jørgensen, A. (2014), ”Partnership in the Middle East: Interventionist Endeavors?”, *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World*. Diis report 2014:01, s.111-121.

Juknevičienė R. (2014) ”Nato partnership and the open-door policy of the alliance”, *Nato Parliamentary Assembly*. s. 10. [<http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=3528>] Luettu 16.3.2015.

Kamp, K.-H. (2013) *NATO's 2014 Summit Agenda*. Research Division – NATO Defense College. [<http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=1:rp97-1.pdf>] Luettu 25.4.2014.

Limnell, J. Salenius-Pasternak, C. (2009) ”Miksi Afganistan on tärkeä Suomelle?” *Julkaisusarja 4: työpapereita, Maanpuolustuskorkeakoulu*.

Moore, R. (2012) ”Lisbon and the Evolution of NATO's New Partnership Policy”, *Perception* Volume XVII, no. 1, s.55-74.

Nordeman M. (2014) ”Nato beyond Afghanistan: A U.S. View on the ISAF Mission and the Future of the Alliance”, *The Polish Quarterly of International Affairs*, 2014, no.2, s.13-25

Nünlis C. & Zaphe M. (2014) *NATO after Wales: Dealing with Russia – Next Steps*. Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich.

[<http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSSAnalyse161-EN.pdf>] Luettu 19.3.2015.

Salenius-Pasternak, C. (2011), *On aika päättää, Suomen vaihtoehdot Afganistanissa 2012-2015*. Ulkopoliittinen instituutti. [<http://www.fiia.fi/assets/publications/bp89.pdf>: bp89-2.pdf] Luettu 19.1.2015

LIITELUETTELO

LIITE 1: Naton kumppanuuspolitiikan tulevaisuuden suuntautumisvaihtoehdot – taulukko.

Naton kumppanuuspolitiikan tulevaisuuden suuntautumisvaihtoehdot

VAIHTOEHTO	ESIINTYMINEN DOKUMENTEISSA
<p><u>Kumppanuuskategoriat ja kumppanuuden syventäminen</u></p> <p>Perustuu edelleen Berliinissä 2011 hyväksytyyn malliin. Kumppanit jaetaan kolmeen kategoriaan aktiivisuuden ja yhteistyön laadun mukaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alin kategoria kattaa kaikki Naton kumppanit. - <i>Partnership Interoperability Initiative</i> kattaa 24 valtiota, jotka ovat osoittaneet halua kehittää kumppanuutta Naton kanssa. - <i>Enhanced opportunities</i>, Viisi Naton aktiivisinta kumppania jotka ovat osallistuneet Naton operaatioihin. Yhteistyötä on tarkoitussyventäminen poliittisella ja käytännön tasolla entisestään. <p>Kumppanivaltion on halutessaan mahdollista edetä kategoriasta toiseen, jos se täyttää Naton asettamat vaatimukset.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Naton Walesin huippukokouksen päätöksessä - Suomi ja Ruotsi esittivät tämän kaltaista järjestelyä ennen Walesin huippukokousta.
<p><u>Virtaviivaistaminen ja keskittyminen Eurooppaan</u></p> <p>Nato keskittyisi samanmielisiin kumppaneihinsa Euroopassa (Suomi, Ruotsi ja Itävalta) ja samalla vanhat alueelliset kumppanuusformaatit: Rauhankumppanuusohjelma, Välimeri-dialogi ja Istanbulin yhteistyöaloitte lakkautettaisiin.</p> <p>Keskeisenä argumenttina on käytetty Euroopan vuonna 2014 muuttunutta turvallisuustilannetta ja Ukrainan kriisiä.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nato Parliamentary Assembly, Political committee. Esiintyy mainintana
<p><u>Jatkuu entisellään, ei muutosta</u></p> <p>Yhtenä mahdollisena vaihtoehtona voidaan pitää tilannetta, jossa kumpikaan edellä esitetyistä vaihtoehdoista ei toteudu ja Nato pitäytyisi kumppanuuspolitiikassaan Berliinissä 2011 hyväksytyssä mallissa.</p>	