

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**SOTILAALLISTA KRIISINHALLINTAOPERAATIOTA EDELTÄVÄ
PÄÄTÖKSENTEKO EUROOPAN UNIONISSA JA SUOMESSA**

Pro gradu- tutkielma

Kadetti
Jyrki Pulkkinen

Kadettikurssi 89
Huolto-opintosuunta

Helmikuu 2006

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

| | |
|--|--|
| Kurssi Kadettikurssi 89 | Linja Huoltolinja |
| Tekijä kadetti Jyrki Pulkkinen | |
| Tutkielman nimi SOTILAALLISTA KRIISINHALLINTAOPERAATIOTA EDELTÄVÄ PÄÄTÖKSENTEKO EUROOPAN UNIONISSA JA SUOMESSA | |
| Oppiaine, johon työ liittyy Strategia | Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MpKK:n kirjasto) |
| Aika: Helmikuu 2006 | Tekstisivuja: 72 Liitesivuja: 3 |
| TIIVISTELMÄ <i>"All that is necessary for the triumph of evil is that good men do nothing."</i> Euroopan unionin kriisinhallintakyky on kehittynyt voimakkaasti koko unionin olemassaolon ajan. Viimeisimpänä uudistuksena unioniin on luotu kyky nopeaan toimintaan. Suomi unionin osana on ilmoittautunut mukaan Euroopan unionin taisteluosastoihin. Tämä tutkimus keskittyy niihin tekijöihin päätöksentekoympäristössä, jotka mahdollistavat unionin toteuttaman kriisinhallintaoperaation. Tarkoituksena on ollut kirjallisuuslähteisiin ja haastatteluihin nojaten selvittää Suomen ja Euroopan unionin sotilaallisen kriisinhallinnan päätöksenteon kentästä päätöksentekoon liittyvät organisaatiot, päätöksentekoprosessit sekä prosessin aikana tuotettavat päätökset ja asiakirjat. Työ omalta osaltaan täydentää Ossi Kervisen tekemää tutkimustyötä kriisinhallinnan päätöksentekorakenteista. Työn tutkimusasetelmana on mallinnus ulkopoliittisesta päätöksenteosta. Tutkimuskysymyksiä on kaksi: 1. Mahdollistaako Euroopan unionin päätöksentekomenetelmä sotilaallisen kriisinhallintaoperaation aloittamisessa tarvittavien päätösten laatimisen, erityisesti tarkasteltaessa päätöksentekoa nopean kriisinhallintatoiminnan näkökulmasta? 2. Onko kansallinen päätöksentekomenetelmä toimiva ja erityisesti onko se oikea-aikainen, kun tarkastelemme sitä Euroopan unionin nopeutetun päätöksenteon näkökulmasta? | |

Tärkeimpinä lähteinä ovat olleet Euroopan unionin asiakirjat, eri organisaatioiden laatimat tieteelliset tutkimusraportit. Haastatteluilla on pyritty kartoittamaan toimintamalleja, jotka eivät ilmene kirjallisissa lähteissä. Haastatteluilla oli suuri merkitys johtopäätöksien muodostumisessa.

Tutkimus toi esille, että Euroopan unionin päätöksentekorakenne on kaiken kaikkiaan monimutkainen. Päätöksentekojärjestelmää myös uudistetaan voimakkaasti kaiken aikaa, ja tämä osaltaan vaikeutti tutkimuksen tekemistä. Kansallisen päätöksenteon osalta voimakas julkinen keskustelu kriisinhallintalaista ja yleensä kriisinhallinnan päätöksenteosta oli myös tutkimusta vaikeuttavana tekijänä.

Päätelmänä tutkimuskysymysten osalta on se, että Euroopan unioni omaa tahdon nopeaan päätöksentekoon ja operaatio Artemiksen katsotaan olevan todiste kyvyn olemassaolosta. Kaikki ne toimet joita Euroopan unioni on suunnitellut päätöksenteon nopeuttamiseksi, eivät kuitenkaan käytännössä nopeuta itse päätöksentekoa. Kansallisen päätöksenteon osalta johtopäätöksenä on, että itse päätöksentekomenetelmä on oikea, mutta se on väärin ajoittunut, mikäli asiaa tarkastellaan nopean toiminnan näkökulmasta. Kansallinen päätöksentekoprosessi tulee voida käynnistää aikaisemmin ja sotilaallisen voimankäytön oikeudet tulee saattaa pois kansallisesta päätöksenteosta käsiteltäessä Euroopan unionin nopeaa kriisinhallintatoimintaa.

AVAINSANAT

sotilaallinen kriisinhallinta, kriisinhallinta, Euroopan unioni, päätöksenteko

SOTILAALLISTA KRIISINHALLINTAOPERAATIOTA EDELTÄVÄ PÄÄTÖKSENTEKO EUROOPAN UNIONISSA JA SUOMESSA

| | |
|--|----|
| 1. JOHDANTO | 1 |
| 1.1 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimusasetelma | 5 |
| 1.2 Tutkimusongelma ja menetelmät..... | 9 |
| 1.3 Tutkimuksen rajaukset | 11 |
| 1.4 Keskeiset käsitteet ja määritelmät | 11 |
| 1.5 Lähteet ja lähdekritiikki | 13 |
| 2. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN TAUSTA | 14 |
| 2.1 Päätöksentekoteoriat..... | 15 |
| 2.2 Poliitiikan teoriat päätöksentekoympäristössä..... | 17 |
| 3. EUROOPAN UNIONI | 19 |
| 3.1 Kriisinhallinnan päätöksentekorakenteet Euroopan Unionissa..... | 22 |
| 3.2 Unionin päätöksenteko prosessina..... | 30 |
| 3.3 Unionin päätöksenteon yhteydessä tuotettavat päätökset..... | 43 |
| 3.4 Johtopäätökset | 50 |
| 4. KANSALLINEN PÄÄTÖKSENTEKO | 54 |
| 4.1 Päätöksentekorakenteet Suomessa | 56 |
| 4.2 Kansallinen päätöksenteko prosessina | 58 |
| 4.4 Johtopäätökset | 64 |
| 5. EUROOPAN UNIONIN JA KANSALLISEN PÄÄTÖKSENTEON YHTEEN LIITTÄMINEN | 67 |
| 6. PÄÄTÄNTÄ | 70 |
| LÄHTEET | 73 |
| LIITTEET | 81 |
| KUVALUETTELO | 85 |

SOTILAALLISTA KRIISINHALLINTAOPERAATIOTA EDELTÄVÄ PÄÄTÖKSENTEKO EUROOPAN UNIONISSA JA SUOMESSA

1. JOHDANTO

*"All that is necessary for the triumph of evil is that good men do nothing."*¹

Alussa olevan lauseen on väitetty kuuluneen kuuluisalle filosofille ja poliitikolle Edmund Burkelle hänen kommentoidessaan Ranskan vallankumousta. Miten lause sitten liittyy tähän tutkimusraporttiin? Lause merkitsee vapaasti kääntäen sitä, että pahan voittoon riittää se, etteivät hyvät ihmiset tee mitään. Kriisinhallinta voidaan käsitellä lauseen "hyvien" ihmisten toiminnaksi. Tässä tutkimuksessa pyritään selittämään sotilaallisen kriisinhallintaoperaation perustamiseen liittyvää päätöksentekoa valtioliitotasolla Euroopan unionissa sekä kansallisella tasolla Suomessa.

Sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyville päätöksille on ominaista, että tarkastellaan asioita sitten millaisen politiikan teorian valossa hyvänsä niin organisaatioiden ulospäin näkyvä toiminta ilmenee samankaltaisena. Liberalisti perustaa kriisinhallintaan osallistumisen maailmanrauhan rakentamiseen ja "hyvyyden" korostamiseen, kun taas realisti pyrkii ratkaisemaan kriisit oman valtion alueen ulkopuolella, jotta ongelmat eivät siirtyisi tai heijastuisi myöhemmin omalle maaperälle. Näistä äärimmäisistä näkökulmaeroista huolimatta maat tai henkilöt kuitenkin toimivat samalla tavoin, noudatetaan sitten liberalismiin tai realismiin pohjautuvaa ulkopoliittikkaa.

¹ Tähän kuuluisaan lauseeseen on viitattu monessa eri lähteessä ja se on listattu moneen eri tietokantaan, joihin on koottu kuuluisia sanontoja. Esimerkki tällaisesta tietokannasta löytyy www-osoitteesta: http://www.philosophersnet.com/quotations/author_search.php?author=Edmund%20Burke&num=1. Toisaalta väitetään myös, että Edmund Burke ei olisi koskaan lausunut edellä mainittuja sanoja. Todellisuudella ei ole tämän tutkimuksen kannalta merkitystä, mutta lause kuvaa hyvin tutkimuksen alueeseen kuuluvaa ideologiaa.

Itse päätöksentekoa tutkittaessa voitaisiin pelkästään käsitellä erilaisia ideologisia eroavaisuuksia päätöksentekijöiden välillä. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan tulla käsittelemään eri maiden noudattamia ulkopoliittisia linjauksia, vaan keskitytään toimijoihin itse päätöksentekoprosessissa, laadittujen asiakirjojen ja julkilausumien sisältöön.

Osana omaa kehittymistään unioni on kehittänyt sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvää kykyä koko olemassaolonsa ajan. Uudistuksista viimeisimpänä on luotu Euroopan unionin taisteluosastokonsepti, jolla pyritään vaikuttamaan syntyneisiin kriiseihin aikaisempaa nopeammin.

Miksi Euroopan unioni sitten haluaa profiloitua sotilaallista kriisinhallintaa toteuttavaksi organisaatioksi? Unionin kriisinhallinnan kehittämisen tausta voidaan nähdä esimerkiksi seuraavasti:

”Lähden rohkeasti siitä, että EU:n taisteluosastoilla on oikeus tulla perustetuiksi. Jos kuka haluaa korostaa YK:n tukemista sen ponnisteluissa turvata paitsi maailmanrauhaa myös auttaa oikeudettoman, silmittömän ja erittäin raa’an väkivallan kohteeksi joutuvia satoja tuhansia ihmisiä eri puolilla maailmaa, niin muistakoon, että EU:n taisteluosastojen kehittäminen sai alkunsa nimenomaisesti YK:n tarpeista ja toiveista. YK:lla on kyky ylläpitää parhaillaankin 62000 sotilaan rauhanturvaoperaatioita, mutta se ei kykene nopeaan sotilaalliseen reagointiin. EU on halunnut vastata tähän tarpeeseen. Ja jos EU tekee sitä, minusta on pelkästään luonnollista, että Suomikin kantaa vastuunsa. Asia kirkastui ainakin minulle, kun mietin, mitä mahtavat ajatella tuhannet ja tuhannet sylilapsiansa kanssa raiskatuiksi ja hakatuiksi tulevat naiset. Oletan heidän huutavan apua.”

Edellä mainitut sanat on lausunut Pääesikunnan kansainvälisellä osastolla työskentelevä komentaja Mikko Santavuori Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksella järjestetyssä taisteluosastoseminaarissa 17.12.2004. Kappaleen sisällöstä on vaikea olla eri mieltä ja siitä on poimittavissa koko kriisinhallinnan ja siihen liittyvän kehitystyön ydin: Kyse on halusta ja tarpeesta auttaa. Euroopan unioni kehittää keinojaan sotilaallisen avun antamiseksi. Komentaja Santavuoren puheenvuorosta tulee selkeästi esille se tosiseikka, että kriisinhallintaa voidaan tulkita liberalistisen politiikankäsitelmän kautta ja siitä huolimatta päädytään sotilaallisen toiminnan välttämättömyyteen. Toisaalta Euroopan unionissa valmistaudutaan suojelemaan jäsenmaidensa

kansalaisia ja Euroopan etuja unionin alueen ulkopuolella. Edellä mainitut seikat ovat pakottaneet unionin rakentamaan entistä tehokkaampaa ja nopeampaa sotilaallista kriisinhallintavoimaa.² Tämän kaltaista toimintaa voidaan pitää selkeästi realistisen politiikankäsityksen mukaisena toimintana.

Suomea voidaan pitää kansainvälisesti rauhanturvaamisen suurvaltana. Kriisinhallinta, sotilaallinen kriisinhallinta mukaan lukien, kehittyi kovaa vauhtia. Ongelmat monimutkaistuvat ja eurooppalaiseen kriisinhallinnan pelikentälle rakennetaan lisää toimijoita. Moni kysyy syitä aktiivisen kriisinhallinnan kehittämiseen. Pelkona on se, että unionista oltaisiin rakentamassa aktiivista voimapolitiikan toimijaa.³

Suomalaisten pyrkimykseen kehittää eurooppalaista kriisinhallintaa sopii aikaisemmin mainitut komentaja Santavuoren sanat; onhan kirjallisessa muodossa esitetty ulkopoliittinen linjamme selkeästi enemmänkin liberalistinen kuin realistisen politiikan käsityksen mukainen. Valtioneuvosto on linjannut kriisinhallintaan liittyvän Suomen turvallisuuspoliittisen linjan seuraavasti: ”Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintalinja perustuu uskottavaan kansalliseen puolustukseen, yhteiskunnan toimivuuteen ja johdonmukaiseen ulkopoliittikkaan sekä vahvaan kansainväliseen asemaan ja aktiiviseen toimintaan Euroopan unionin jäsenenä.”⁴ Edellä mainitun kappaleen sisältöä toteuttamalla Suomi ottaa vastuunsa kansainvälisestä rauhasta ja toteuttaa politiikkaansa unionin jäsenenä.

Sotilaallinen kriisinhallinta on terminä korvannut sanan rauhanturvaaminen. Yleisessä keskustelussa ja kansallisessa lainsäädännössä on viime aikoina käytetty monesti termiä ”perinteinen rauhanturvaaminen”. Perinteistä rauhanturvaamista ei kuitenkaan ole sellaisenaan olemassa. Aikaisemminkin rauhanturvaamiseen rakennetut operaatiot koostettiin tarpeen mukaan, eivätkä operaatiot olleet samanlaisia.

Sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvät erilaiset tehtävät Euroopan unionissa ovat alun perin lueteltu Länsi-Euroopan unionin ja NATO:n⁵ laatimassa yhteistoimintasopimuksessa. Sopimuksessa määritellään Länsi-Euroopan unionille kuuluvan seuraavan

² Appelsin Ulla (toim): Gustav Hägglund: Suomen puolustus, Gummerus, Jyväskylä, 2001. s.147. Kirjassa mainitaan muutaman sadan henkilön vahvuisesta iskujoukosta, mutta taisteluosastoista muodostui kuitenkin suuremmat. Taisteluosasto ei kuitenkaan ole iskuosasto, vaan se saattaa sisältää sellaisen.

³ Kts. esimerkiksi Sauli Niinistön mielipidekirjoitus Helsingin Sanomissa 1.10.2005, jossa Niinistö perää voimakkaasti eurooppalaista keskustelua yhteispuolustuksesta.

⁴ Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, Valtioneuvoston kanslia, Edita, 2004, s.77.

⁵ North Atlantic Treaty Organisation

kaltaiset kriisinhallintaoperaatiot: humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvamistehtävät sekä taistelujoukkojen käyttö kriisinhallinnassa mukaan lukien rauhanpauuttaminen.⁶ Edellä mainitun sopimuksen tehtävät ovat siirtyneet niin sanotulla Amsterdamin sopimuksella nykyisen Euroopan unionin kriisinhallintatehtäviksi.⁷

Kaikkiin niin sanottuihin Petersbergin tehtäviin eivät kykene samankaltaiset rauhanturvajoukot, joihin olemme tottuneet viime vuosien aikana. Uusiin haasteisiin vastatakseen Euroopan unioni päätti perustaa erilliset nopeaan toimintaan tarkoitetut taisteluosastot, joilla voidaan reagoida maailman mahdollisissa kriiseissä syntyneisiin muutoksiin. Taisteluosastojen eräänlaisena edelläkävijänä voidaan pitää Euroopan unionin toteuttamaa operaatio Artemista kesällä 2003 Kongon demokraattisessa kansantasavallassa.

Nykypäivänä kriisinhallintajoukkoja käytetään voimakkaammin ennaltaehkäisevänä. Rauhan saavuttamiseksi ollaan valmiita käyttämään voimakeinoja ja kriiseihin halutaan ratkaisu jo niiden alkuvaiheessa. Tämä seikka on aiheuttanut kriisinhallintaosastojen tehtävien muuttumisen entistä sotilaallisemmiksi. Muutoksen myötä tehtäviin on käytetty ”valmiimpia” sotilasosastoja. Valmiimmalla tarkoitetaan joukkoja, joita ei aina rakenneta yksilöllisesti. Suomalaisiakin osastoja pyritään rakentamaan tulevaisuudessa ”moduliperiaattella”, jotta joukot eivät olisi erilaisia.⁸

Euroopan unionille on merkityksellistä, että se noteerataan maailmalla voimakkaana poliittisena toimijana kaikilla politiikan aloilla. Unionin itsenäinen rooli kriisinhallinnassa ja turvallisuuspolitiikassa yleensä kasvattaa unionia ”tavanomaisten” kansainvälisten järjestöjen yläpuolelle.⁹

⁶ Länsi Euroopan Unioni, Ministerineuvosto: Petersbergin julistus, 19.6.1992. s.6.

⁷ Sopimus Euroopan unionista, artikla 17:2, www-osoitteessa: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fi/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_FI.pdf, tulostettu 16.2.2006.

⁸ Holma Heikki, kenraalimajuri, haastattelu, pääesikunta 21.12.2005. Nauha tutkijan hallussa. Haastattelun aikana tuli esille, että joukkoja pyritään kehittämään siten, että voidaan puhua ryhmäkokonaisuuksista, eikä kaikkia aina räätälöidä operaatioihin yksittäisen sotilaan tarkkuudella.

⁹ Ojanen Hanna: EU ja YK: Yhteinen tulevaisuus, Ulkopoliittinen instituutti, UPI-raportti 13/2005, Otamedia Oy, Espoo, 2005, s.11

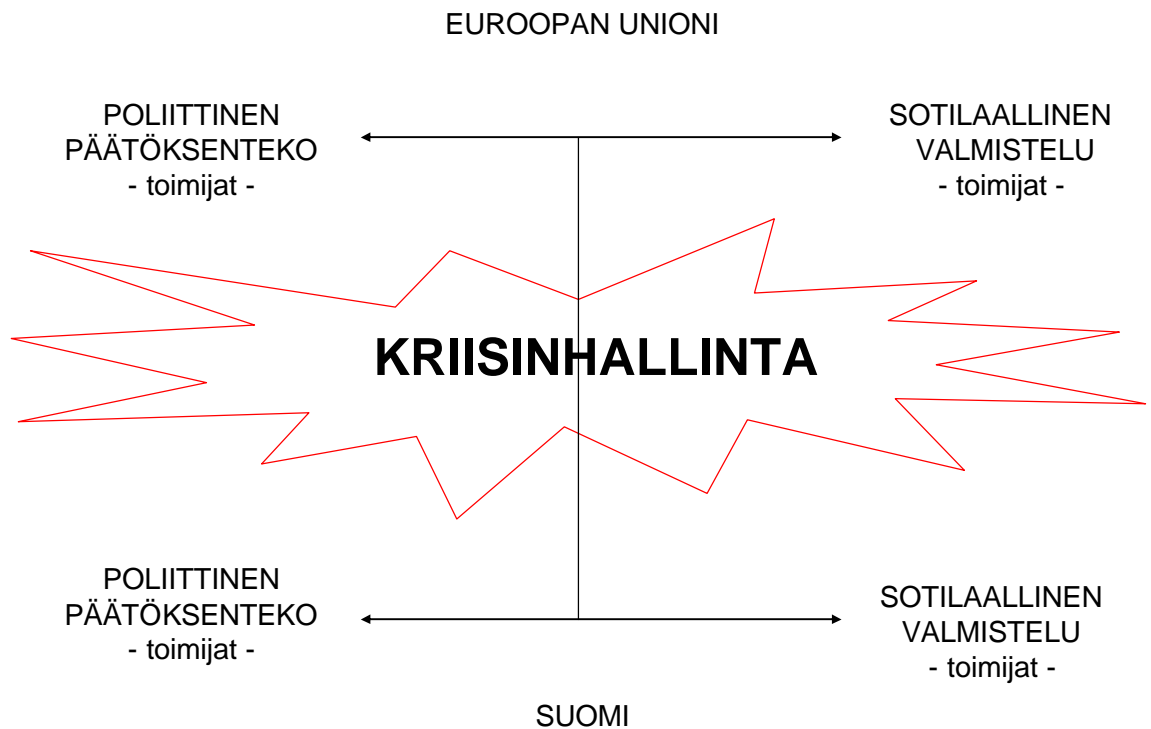
1.1 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimusasetelma

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää Euroopan unionin sotilaallisen kriisinhallinnan päätöksenteko ja -valmistelumenetelmät sekä seikat, jotka liittävät eurooppalaisen valmistelun ja päätöksenteon suomalaisen kansallisen päätöksenteon yhdeksi kokonaisuudeksi.

Tutkimusta voidaan pitää jatkona Ossi Kervisen Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitokselle laatimalle tutkimustyölle ”Euroopan unionin kriisinhallintatoimien päätöksenteko: Rakenteet ja toimintamahdollisuudet”. Tässä tutkimuksessa pyrin pääsemään syvemmälle poliittisen päätöksenteon mallintamisessa prosessina.

Tutkimuksen painopisteenä ovat Euroopan unionin päätöksentekorakenteet, päätöksentekoprosessit ja päätökset. Voimankäytösäännösten tutkimuksessa jakaannutaan kahteen eri näkökulmaan siten, että käsiteltäessä niitä Euroopan unionin päätöksenteon yhteydessä, painopisteenä ovat laatimismekanismi ja voimankäytön säännökset yleensä. Kansallisen päätöksenteon yhteydessä käsitellään lähinnä voimankäytön säännösten poliittista hyväksyntää. Jako on toteutettu siitä syystä, ettei kansalliseen päätöksenteon valmisteluun kuulu voimankäytön säännösten laatiminen. Voimankäytön säännösten varsinainen laadinta kuuluu kriisinhallintaorganisaatiolle.

Tutkimuksen viitekehyksenä on sotilaallisen kriisinhallinnan ympäristöön liittyvä poliittinen päätöksenteko sekä sotilaallinen valmistelu Euroopan unionissa ja Suomessa. Sotilaallinen valmistelu on mukana tutkimuksen viitekehyksessä, sillä sotilaallinen valmistelu ja poliittisen päätöksenteko liittyvät saumattomasti toisiinsa, eikä niitä voida käsitellä erikseen.



Kuva 1. Kriisinhallinnan viitekehys

Erilaisten päätöksentekotasojen yhdistämistä samaan tutkimukseen on perinteisesti pidetty haasteellisena, sillä se lisää tutkittavan lähdeaineiston määrää moninkertaiseksi. Eri tasojen yhdistäminen on kuitenkin ideaalista, sillä ylempää organisaatiota tarkasteltaessa on vaikeaa olla huomioimatta alemman organisaation toimintaa ja sitä, kuinka sen toiminta liittyy ylempään.¹⁰ Sama seikka voidaan sotilaalliseen kriisinhallinnassa kääntää myös toisinpäin. Valtioliiton elimet tuottavat aineistoa myös jäsenvaltioiden kansallisen päätöksenteon tueksi.

Jan-Magnus Janssonin mukaan erilaisia tutkimusalueita valtio-opin tutkimuskentässä ovat poliittiset rakenteet, poliittiset toiminnot, poliittiset tapahtumasarjat sekä poliittiset muutokset.¹¹ Tämä tutkimus käsittelee Janssonin jakoperiaatteiden mukaisesti poliittisiä rakenteita ja tapahtumasarjoja. Tapahtumasarjoilla tarkoitetaan prosesseja, joissa poliittiset päätökset toteutetaan. Huomio keskittyy eri toimijoiden tarkoitukseen ja tehtävään koko prosessissa.¹²

¹⁰ Lintonen Raimo: Johdatus kansainvälisen politiikan tutkimukseen, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 1 N:o 9, Helsinki, 1996, s. 57-58.

¹¹ Noponen Martti: Poliitiikka tutkimuksen kohteena, 3. painos, WSOY, Porvoo, 1968, s.11.

¹² Noponen, 1968, s. 11-12.

Työ on lähestymistavaltaan kvalitatiivinen eli laadullinen, jolloin tyypillisiä piirteitä tutkimukselle ovat¹³:

1. Kokonaisvaltainen tiedonhankinta ja aineisto kootaan luonnollisista aineistoista todellisissa tilanteissa. → Tässä työssä kokonaisvaltaisuus ilmenee käytettävän materiaalin laajuutena, jolloin kokonaisuudeksi liitetään Euroopan unionissa laaditut asiakirjat sekä toisaalta kansallinen lainsäädäntö, joka säätelee päätöksentekojärjestelmää kriisinhallinnassa.
2. Ihmisen rooli tiedonhankinnan välineenä on korostunut. Tiedon hankkimiseksi ei voida käyttää yksin teknisiä välineitä, vaan tutkimusmateriaali on etsittävä tutkijan toimesta esille.
3. Tutkimuksen tavoitteena on paljastaa odottamattomia seikkoja. → Työn kannalta merkittävänä seikkana on osoittaa kansallisen ja kansainvälisen päätöksentekojärjestelmän yhteenliittyminen ja toisaalta tarkastella laadittuja menettelyohjeita toteutuneiden päätöksentekomenettelyjen kannalta.
4. Metodeina suositaan niitä, joissa tutkittavien näkökulmat pääsevät esille. → Tutkimuksessa ei käytetä yhtä metodologiaa, vaan käytettävät metodit on valittu tutkimuskysymysten perusteella.
5. Kohdejoukko haastateltavaksi valitaan huolellisesti. → Tutkimuksessa käytetyt haastateltavat on valittu huolellisen harkinnan kautta, jolloin korostuu haastateltavien korkea ammattitaito kysymyksiin vastaamiseksi.
6. Varsinainen tutkimussuunnitelma muodostuu työn edetessä. → Työn alkuvaiheessa tehtyjen rajoitusten merkitys korostuu ja toisaalta uusia tutkittavia asioita tulee esille sitä mukaa kun työ etenee.
7. Kaikkia tapauksia tutkimuksessa käsitellään ainutlaatuisina ja tulokset ovat sen mukaisia.

Tyypillistä kvalitatiiviselle tutkimukselle on tutkijan vapaus toteuttaa työ omalla tavallaan. Tämä tullaan jäljempänä metodien osalta toteamaan. Tutkimuksen pääasiallinen tarkoitus on siis kuvata päätöksenteon prosessit sekä linkittää yhteen unionin ja Suomen päätöksentekojärjestelmät.

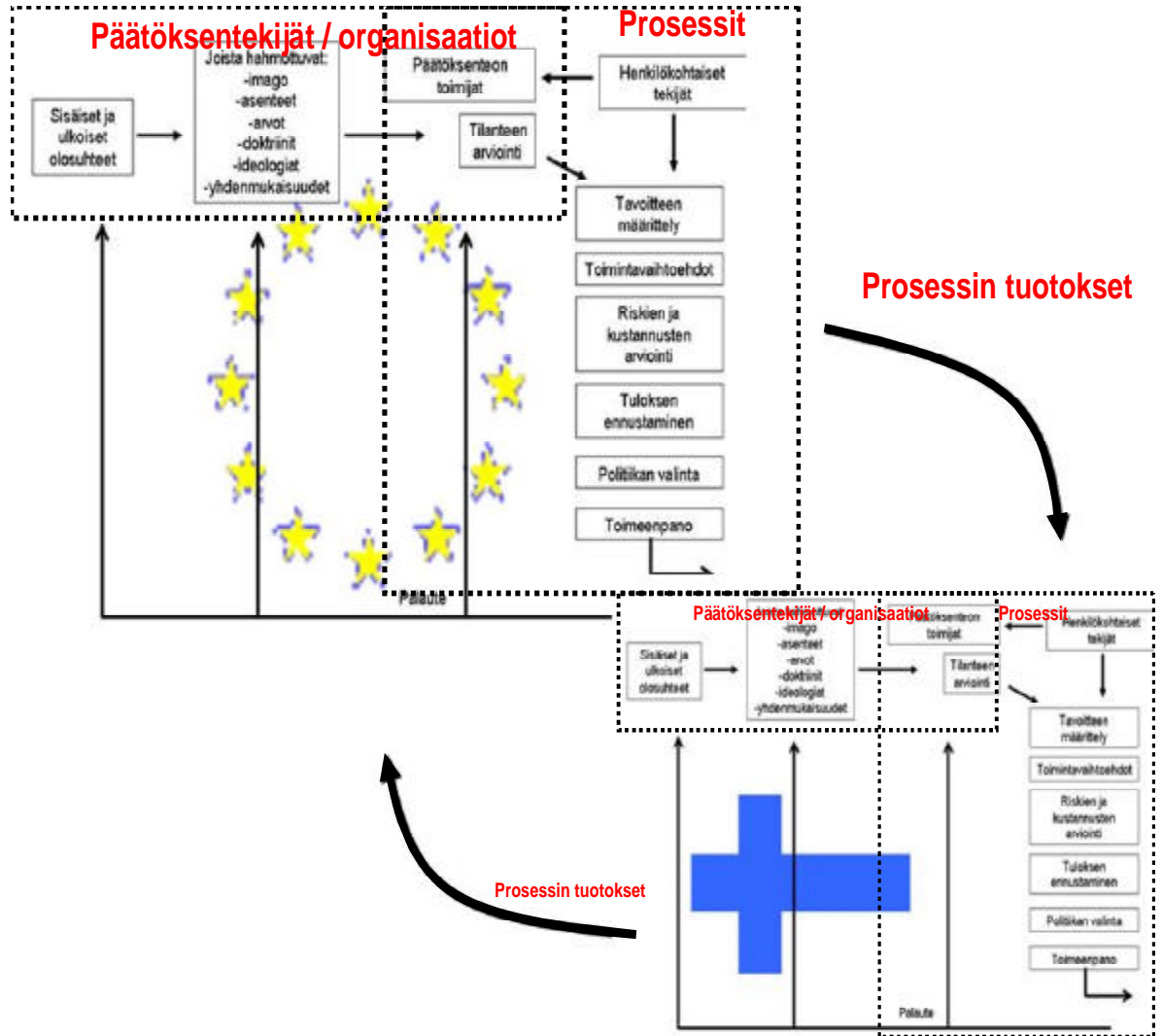
¹³ Hirsijärvi Sirkka – Remes Pirkko – Sajavaara Paula: Tutki ja kirjoita, 1-2 painos, Tammer-Paino Oy, Tampere, 1997. s. 165. Työhön liittyvät seikat ilmenevät tekstin yhteydessä.

Työn tutkimusasetelmana on mallinnus ulkopoliittisesta päätöksenteosta. Mallinnuksen on laatinut K. J Holsti kuvaamaan erityisesti kansallisvaltion ulkopoliitiikkaan liittyvää päätöksentekoa. Tässä tutkimuksessa on otettu perusoletukseksi se, että samaa ajatelmää voidaan hyödyntää tutkittaessa valtioliittojen toteuttamaa päätöksentekoa. Kaaviokuva esiintyy tutkimusasetelmassa kahdesti, sillä unionin yhteisen päätöksenteon lisäksi toimintaan vaikuttaa kaikkien unionin jäsenien kansallinen päätöksenteko. Tässä työssä huomioidaan kuitenkin ainoastaan unionissa tehtävä kriisinhallintaan liittyvä päätöksenteko ja Suomen kansallinen päätöksenteko, joka liittyy kriisinhallintaan ja erityisesti sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Päätöksentekijöiden ja organisaatioiden poliittinen toiminta muodostaa prosesseja, jonka tuloksena muodostuvat erilaiset kehityssuuntaukset eli trendit.¹⁴

Yleisesti ottaen tutkimusasetelmana on tutkia sotilaallisen kriisinhallinnan organisaatioita, päätöksentekoon liittyviä prosesseja sekä itse päätöksenteon tuotoksia. Ulkopoliittisen päätöksenteon tuotoksena pidetään valtion ulospäin ilmenevää toimintaa, mutta tässä työssä tutkimusasetelman mukaisena tuotoksena käsitellään päätöksentekoprosessin eri vaiheissa tuotettavia asiakirjoja ja päätöksiä.

¹⁴ Lintonen, s. 4.



Kuva 2. Tutkimusasetelma

1.2 Tutkimusongelma ja menetelmät

Tutkimuksen tarkoituksena on selittää eri toimijoiden roolit sotilaallisen kriisinhallinnan päätöksentekoprosessissa sekä liittää toimijat yhdeksi kokonaisuudeksi, joka tässä tapauksessa on kriisinhallinnan kansallinen ja kansainvälinen päätöksentekomenetelmä Suomen ja Euroopan unionin puitteissa.

Varsinaisia tutkimuskysymyksiä on kaksi:

1. Mahdollistaako Euroopan unionin päätöksentekomenetelmä sotilaallisen kriisinhallintaoperaation aloittamisessa tarvittavien päätösten laatimisen, erityisesti tarkasteltaessa päätöksentekoa nopean kriisinhallintatoiminnan näkökulmasta?
2. Onko kansallinen päätöksentekomenetelmä toimiva ja erityisesti onko se oikea-

aikainen, kun tarkastelemme sitä Euroopan unionin nopeutetun päätöksenteon näkökulmasta?

Vastauksien löytämiseksi tutkimuksessa selvitetään aluksi Euroopan unionin sotilaaliseen kriisinhallintaan liittyvä päätöksentekomenetelmä, siihen liittyvät organisaatiot, prosessit ja tuotettavat päätökset sekä asiakirjat. Samat edellä mainitut tekijät selvitetään myös Suomen kansallisesta päätöksentekomenetelmästä. Kansallista päätöksentekoa tutkittaessa selvitetään sen liittyminen unionin päätöksentekojärjestelmään.

Metodin löytäminen työlle oli vaikeaa. Tutkimusongelma on monimutkainen ja päätöksentekoympäristöissä on myös paljon eroja. Työn kvalitatiiviset tutkimusmenetelmät muodostuivat itse työn edetessä, tutkimuksen sisällöstä ja tutkimuksen aikana tulleista havainnoista.¹⁵

Ensimmäiseen kysymykseen haetaan vastausta diskurssianalyysillä, jolla tutkitaan Euroopan unionin eri toimielinten laatimien asiakirjojen sisältöä ja merkitystä. Analyysillä pyritään selvittämään päätöksentekoon liittyvät toimijat ja erilaisten päätöksentekoprosessin osatekijöiden kausaalisuus. Asiantuntijahaastatteluilla pyritään todentamaan asiakirjoissa esitetyn päätöksentekomenetelmän ja aikaisemmin tehtyjen päätösten yhteneväisyydet. Toisin sanoen, tehdäänkö päätökset suunnitellun prosessin mukaisesti. Merkittävänä analyysin lähteenä ovat lisäksi erilaiset kansainväliset tutkimukset, jotka käsittelevät eri toimijoiden tehtäviä päätöksentekoprosesseissa.

Toiseen tutkimuskysymykseen tutkija hakee vastausta myös diskurssianalyysillä, jonka kohteena on rauhanturvaamislaki, poliittisen päätöksentekoprosessin muut asiakirjat ja työjärjestykset. Päätöksenteon käytännön toteutuksesta pyritään hankkimaan esimerkkejä haastatteleamalla päätöksentekoon liittyviä henkilöitä.

Haastattelujen toteuttamisella oli suuri merkitys työn johtopäätösten muodostumiselle, koska tavoitteena on tuoda esille julkikirjoitettujen prosessien ja käytännön välisiä ristiriitoja. Haastattelujen aihealueet oli pyritty asettamaan kullekin haastateltavalle siten, että ne vastaisivat heidän edustamiaan hallinnonaloja. Kysymyksillä pyrittiin saamaan tietoja sellaisista seikoista, jotka eivät selviä luettaessa virallisia asiakirjoja. Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina, jolloin haastattelun aihepiiri on ennalta

¹⁵ Hirsijärvi – Remes – Sajavaara, s. 168.

tiedossa, mutta tarkkoja haastattelukysymyksiä ei ollut asetettu.¹⁶

1.3 Tutkimuksen rajaukset

Tutkimus rajataan koskemaan ainoastaan sotilaallista kriisinhallintaoperaatiota edeltävää poliittista päätöksentekoa, vaikka Euroopan unionia käsiteltäessä sivutaan myös siviilikriisinhallinnan päätöksenteossa ja valmistelussa esiintyviä elementtejä.

Ulkopoliittiseen päätöksentekoympäristöön vaikuttavat voimakkaasti päätöksentekorakenteiden ulkoiset ja sisäiset olosuhteet, kuten esimerkiksi suhteet ympäröiviin organisaatioihin ja päätöksentekijöiden ideologiset eroavaisuudet. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan käsitellä yleisen ulkopoliitiikan päätöksentekoprosessissa esiintyviä ideologia eroja, eikä ulkoisia / sisäisiä olosuhteita, sillä niiden käsittely olisi vienyt työn sisältöä väistämättä kauemmas varsinaisesta tutkimusongelmasta. Työssä ei myöskään keskitytä yksittäisiin henkilöihin vaan päätöksentekoon osallistuviin organisaatioihin ja toimielimiin.

Tässä tutkimuksessa käsiteltäviä organisaatioita ovat Euroopan unioni ja sen jäsenvaltio Suomi. Kansainvälisen yhteisön keskeisenä elementtinä ja sydämenä toimivat kaikki jäsenvaltiot, työssä ei kuitenkaan käsitellä muiden jäsenmaiden kuin Suomen ulkopoliittista päätöksentekomenettelyä.

1.4 Keskeiset käsitteet ja määritelmät

Euroopan unioniin ja kansainväliseen toimintaympäristöön liittyy paljon toimijoita ja asiakirjoja, joihin liittyy yleisesti käytössä olevia lyhenteitä. Kooste tässä työssä esiintyvistä lyhenteistä on esitetty liitteessä 1.

Tutkimusraportissa pyritään välttämään lyhenteitä ja käyttämään organisaatioiden kokonaisia nimiä. Tekstin seuraaminen on tällöin helpompaa lukijalle, joka ei ole perehtynyt sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäväkenttään ja Euroopan unioniin.

¹⁶ Hirsijärvi – Remes . Sajavaara, s. 205.

Euroopan unioni on käsitteenä niin tunnettu, ettei sen määrittelemiseen ole tarvetta. Tässä tutkimuksessa jäljempänä Euroopan unionista käytetään myös nimitystä unioni, silloin kun se on tekstissä sopivaa.

Kriisinhallinta on määritelty valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa. Määritelmä kuuluu seuraavasti: ”Turvallisuuspoliittisista ja humanitaarisista syistä toteutettavaa diplomaattista, taloudellista ja sotilaallista toimintaa, jonka avulla kansainvälinen yhteisö pyrkii estämään konfliktin laajentumisen tai leviämisen, lopettamaan osapuolten sotilaalliset toimet toisiaan vastaan ja mahdollistamaan elinolosuhteiden palauttamisen normaaliin tilaan.”¹⁷

Euroopan unionissa käsitettä kriisinhallinta ei ole määritelty tarkasti, mutta tässä työssä sillä tarkoitetaan unionin toteuttamia toimia, jotka toteutetaan siihen tarkoitettun päätöksentekomenettelyn avulla. Tämä kriisinhallintaan liittyvä päätöksentekomenettely esitellään tässä raportissa tuonnempana.

Sotilaallisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan turvallisuuspoliittisista ja humanitaarisista syistä sotilaallisin keinoin toteutettavaa rauhanturvaamista, sotilaallista väliintuloa ja tilanteen hallintaa.¹⁸ Euroopan unionin piirissä sotilaallisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan yleisesti kriisinhallintaoperaatiota, jonka johdossa on sotilas ja sen rahoitus on järjestetty sotilaallisiin operaatioihin erikseen sovitulla tavalla.¹⁹

Taisteluosastolla tarkoitetaan tiettyä taistelutehtävää varten muodostettu osasto, jossa on yhteisessä johdossa vähintään kaksi samaa tai eri aselajia olevaa joukkoyksikköä.²⁰ Käytännössä taisteluosastolla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan Euroopan unionin perustamia nopeaan toimintaan tarkoitettuja osastoja, jotka ovat toimintavalmiudessa kuuden kuukauden jaksoissa.

Poliittisella päätöksenteolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kaikkia niitä poliittisten päättäjien tekemiä päätöksiä ja toimia, joilla vaikutetaan mahdolliseen kriisinhallintaoperaatioon osallistumiseen tai sen valmisteluun.²¹

¹⁷ Valtioneuvosto: Suomen turvallisuus ja puolustuspolitiikka 2001, VNS 2/2001, liite 4, yleisimmät käytetyt lyhenteet, käsitteet ja määritelmät.

¹⁸ VNS 2/2001, liite 4, yleisimmät käytetyt lyhenteet, käsitteet ja määritelmät.

¹⁹ Vanonen Kaija, johtava hallintovirkamies, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö, ulkosuhteiden pääosaston linja VIII: Haastattelu, Lauttasaassa, 21.12.2005. Nauha tutkijan hallussa.

²⁰ Puolustusvoimien määritelmärekisteri

²¹ Tutkijan oma määritelmä

1.5 Lähteet ja lähdekritiikki

Tutkimuksen lähteinä ovat toimineet Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksen julkaisemat kirjat ja tutkimusraportit. Aihealueelta on laadittu 2000-luvun alkupuolella useita tutkimustöitä, mutta Euroopan unionin rakenne yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on merkittävästi uudistunut tehtyjen tutkimustöiden jälkeen.

Euroopan unionin julkaisemat päätökset, luonnokset ja asiakirjat ovat olleet tutkimuksen toteuttamisen kannalta ensiarvoisen tärkeitä. Tutkijaa ovat auttaneet nykyaikaisen tietoyhteiskunnan mahdollistamat internet palvelimet ja arkistotietokannat.

Kenraali Gustav Hägglundin elämäkerta, ruotsalaisen Lars Wedinin ”Tre år i EU:s militära stab” sekä vara-amiraali Esko Illin Sotilasaikakausilehteen kirjoittama artikkeli ”Euroopan unioni on valmis operaatioihin” ovat antaneet tutkijalle selkeän kuvan sotilaallisen päätöksenteon kulusta ja siitä, miten se liittyy poliittiseen valmisteluun. Edellä mainitut kirjat ja artikkeli ovat kuitenkin enemmänkin kyseessä olevien henkilöiden kokemuspohjaisia kuvaelmia kuin varsinaisia tieteellisiä lähteitä.

Erilaiset kansainväliset tutkimukset ovat myös olleet merkittävänä lähteinä tutkimuksessa. Euroopan unioni elää ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan voimakasta muutoksen aikaa. Uusia virastoja ja komiteoita syntyy ja samoin syntyy lukuisa määrä erilaisia instituutioita, jotka pyrkivät tutkimaan Euroopan ulko- ja turvallisuuspoliittista kenttää. Tiedonkeruun aikana tuli esille useita tutkimuksia, jotka käsittelevät samaa asiaa kenties jopa samasta näkökulmasta.

Kansallisen päätöksenteon tutkimuksessa merkittävänä lähteenä on käytetty Valtioneuvoston esitystä kriisinhallintalaista ja siihen liittyvistä laeista.

Haastatteluilla on pyritty hahmottamaan eri organisaatioiden roolia päätöksentekoprosessissa sekä tuomaan esille poikkeavuuksia kirjoitettujen toimintatapojen ja käytännön väliltä. Haastateltavien valinnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että asiantuntemus sotilaalliseen kriisinhallintaan ja siihen liittyvään päätöksentekoon olisi mahdollisimman suuri. Haastateltavina ovat olleet henkilöt eduskunnasta, eri ministeriöistä, puolustusvoimista sekä Euroopan unionista. Päätöksentekorakenteista ja käytännön prosesseista muodostui näin selkeä kokonaiskuva.

Käytännön järjestelyistä johtuen yksi haastatteluista toteutettiin sähköpostin välityksellä. Tarkalleen ei voida sanoa, kuka haastattelukysymyksiin vastasi. Haastateltavan yhteiskunnallinen asema on sellainen, että vähintäänkin vastaukset ovat hänen hyväksymiään.²²

2. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN TAUSTA

Tämän luvun tarkoituksena on kuvailla erilaisia tutkimuksellisia teorioita, jotka liittyvät itse päätöksentekojärjestelmään ja päätöksentekoon. Toisaalta luvussa pyritään tuomaan esille päätöksentekoon liittyvien organisaatioiden erityispiirteet.

Teorian valitseminen tutkimuksen pohjaksi osoittautui haastavaksi. Tutkimuksen teoriapohjaksi voitaisiin valita teoria itse päätöksentekomekanismista ja organisaatioiden toiminnasta, jolloin tutkimus olisi luonteeltaan sosiologinen. Toisaalta voidaan ajatella, että teoriaksi valitaan päätöksien sisältöön liittyvä teoria, jossa ääripäinä ilmenevät liberalismi ja realismi. Tällaiselle näkökulmalle perusteita antaa se, että Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat kovin erilaisia ja niiden toteuttama politiikka eroaa toisistaan. Joitain Euroopan unionin jäsenistä voidaan pitää klassisen realismin toteuttajana, jotka ajavat voimakkaasti omia etujaan²³, kun taas osaa maista voidaan pitää liberaalisen ulkopoliittikan toteuttajina.²⁴ Tutkimuksen tieteellisen toteuttamisen kannalta teoriolla on vähäinen merkitys, sillä tarkoituksena on kuvailla ja selittää eri organisaatioiden toimintoja ja vertailla kirjoitettujen toimintamallien toteutumista käytännössä.

Kapeasti tulkiten valtioiden yhteistoimintaa Euroopan unionissa voidaan tarkastella kahden kylmän sodan aikana vallalla olleen metaforan kautta. Valtio on kuin biljardipallo muiden biljardipallojen joukossa pöydällä, jota voidaan nimittää kansainväliseksi toimintaympäristöksi, tai valtio on kuin ”musta laatikko”, jonka toimintaa voidaan tarkastella ainoastaan sen ulkoisen toimintaympäristön kautta, ilman valtion sisäisten asioiden huomioimista.²⁵ Kumpaakaan väittämistä ei voida pitää täysin valideina,

²² Kansanedustaja Jaakonsaaren tapaamiseen ei löytynyt sopivaa hetkeä, joten haastattelu toteutettiin hänen avustajansa kautta sähköpostin välityksellä.

²³ Mm. Hägglund mainitsee Ulla Appelsinin kirjassa, että monilla Euroopan mailla on kannettavanaan entisen suurvallan rasite. Tämä ohjaa päätöksentekoa selkeästi omanedun tavoittelemiseen.

²⁴ Esimerkiksi Suomi. Kts. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, Valtioneuvoston kanslia. YK:n rooli, maailmanrauha, kestävä kehitys jne. ovat selkeästi liberalistisia näkemyksiä valtioiden toiminnasta.

²⁵ Snyder Richard C - Bruck H W – Sapin Burton: Foreign policy decision making (revisited), Palgrave Macmillan, USA, 2002, s. 2.

vaan valtioliiton toimien ymmärtämiseksi on tunnettava osallistuvien valtioiden sisäinen tilanne sekä niiden toimintaympäristö kansainvälisellä tasolla, koska näistä muodostuu kokonaisvaltaiset syyt valtioiden toiminnalle.

2.1 Päätöksentekoteoriat

Ulkopoliittinen päätöksenteko voidaan erottaa usealle eri toimintatasolle. Tällaisia tasoja määritetään eri tutkimuksissa useita ja esimerkki tasojen määrittelystä voi olla seuraava:

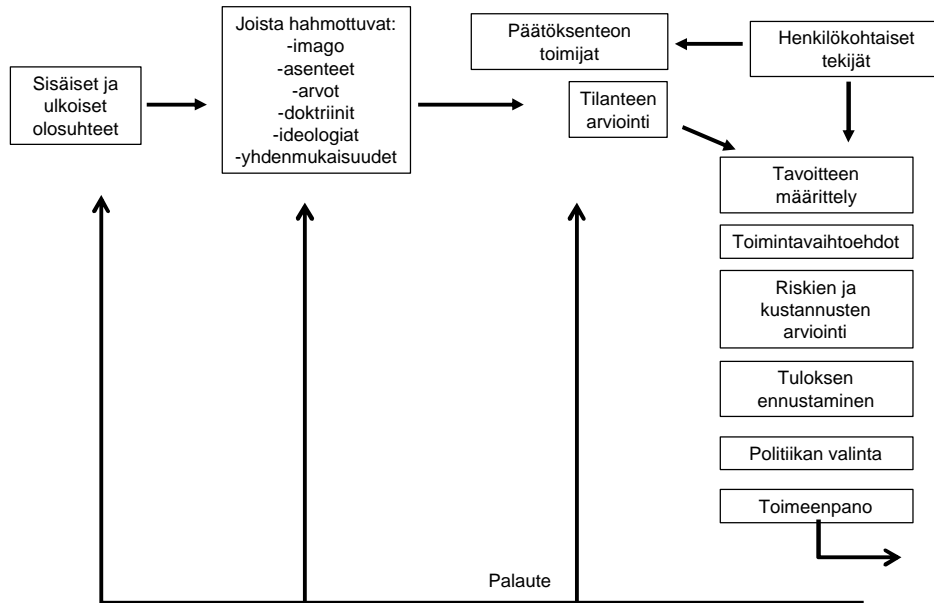
1. Yksilötaso
2. ei-valtiollisten ryhmien taso
3. byrokratian taso
4. valtiotaso
5. kansainvälisen järjestelmän taso
6. alueellinen kansainvälinen taso
7. hallituksista riippumattomien järjestöjen taso
8. hallitusten välisten järjestöjen taso.²⁶

Tarkasteltaessa tätä tutkimusta Lintosen analyysitasojen mukaisesti voidaan todeta, että tutkimuksessa liikutaan alueellisella kansainvälisellä tasolla (Euroopan unioni) ja valtiotasolla. Nämä tasot ovat myös poliittisen realismin näkökulmasta tärkeimmät analyysitasot. Uusrealismissa taas on politiikan tutkimuksen painopiste pyritty luomaan kansainväliselle tasolle.²⁷ Teoriapohjana on toisaalta myös itse päätöksentekoon liittyvä teoria, josta esimerkkinä voidaan pitää rationaalista päätöksentekoteoriaa, joka usein liitetään taloudessa tehtävään päätöksentekoon.

Sotilaallisen kriisinhallinnan päätöksenteko prosessina voidaan esittää samalla tavoin kun K.J. Holsti esittää ulkopoliitikassa tapahtuvan päätöksenteon. Holsti on laatinut esityksensä koskemaan kansallisvaltiossa tapahtuvaa päätöksentekoa, mutta tässä tutkimuksessa perusoletuksena on, että samaa mallinnusta päätöksenteosta voidaan soveltaa myös valtioliitossa tapahtuvaan ulkopoliittiseen päätöksentekoon.

²⁶ Lintonen, s. 57.

²⁷ Lintonen, s. 57.



Kuva 3. Ulkopoliitiikan päätöksentekoprosessi.²⁸

Edellä oleva kuva esittää päätöksentekoprosessin osatekijät. Sisäiset ja ulkoiset olosuhteet tarkoittavat kussakin maassa olevaa poliittista järjestelmää, kansainvälistä tilannetta ja maan suuren yleisön yleistä mielipidettä. Kaikki edellä mainitut tekijät vaikuttavat imagon, asenteiden, arvojen, doktriinien, ideologioiden ja erilaisten yhdenmukaisuuksien muodostumiseen. Nämä seikat taas vaikuttavat poliittisiin päätöksentekijöihin ja tilanteenarviointiin. Varsinaiset päätökset muodostuvat viiden vaiheen kautta, tavoitteen määrittely, toimintamahdollisuuksien arviointi, riskien ja kustannusten arviointi, lopputuloksen ennustaminen sekä toimintapolitiikan valinta. Kaikki edellä mainitut tekijät vaikuttavat varsinaisen päätöksen sisältöön, joka ilmenee lopuksi varsinaisena toimintana. Toiminnasta aiheutuu seurauksia, jotka palautuvat prosessin eri vaiheisiin palautteen muodossa ja muokkaavat omalta osaltaan prosessia.²⁹

Samaa prosessia voimme tarkastella myös yleisen päätöksenteon kaavan kautta. Ensin syntyy idea / ehdotus toiminnasta, seuraavaksi valmistellaan tehtävä päätös, sitten päätetään ja toimeenpannaan tehty päätös ja lopuksi seurataan päätöksen vaikutuksia, josta muodostuu palaute päätöksestä.³⁰ Toisaalta prosessia voidaan selittää myös rationaalisen päätöksenteon teoriolla. Tällöin päätöstä pidetään nimensä

²⁸ Holsti Kalevi J: International politics, a framework for analysis, seventh edition, A Simon & Shuster Company Englewood Cliffs, New Jersey, 1995. s.282.

²⁹ Holsti, 1995. s. 255-282.

³⁰ Noponen Martti: Poliitiikka tutkimuksen kohteena, 6. uudistettu painos, WSOY, Porvoo, 1992. s. 101.

mukaisesti järkevänä. Rationaaliseen päätöksentekoon kiinteästi kuuluvat tilan-
teenseuranta, panos- / tuotossuhteen arviointi.³¹ Rationaalisen päätöksenteon ele-
mentit ovat nähtävissä Holstin mallintamassa ulkopoliitiikan päätöksentekoprosessis-
sa.

2.2 Poliitiikan teoriat päätöksentekoympäristössä

Tutkimuksen rajauksissa rajattiin päätöksenteko-organisaatioiden ja yksittäisten pää-
töksentekijöiden ideologiset eroavaisuudet tutkimuksen ulkopuolelle. Poliitiikan teori-
oita voidaan tarkastella myös organisaatioiden ulkoisen toiminnan eli käytännön kaut-
ta. Sotilaallisen kriisinhallinnan toteuttaminen voidaan tulkita maan tai valtioliiton po-
liittisena suuntauksena.

Realistisen ajattelun mukaisesti kriisinhallinnan tavoitteena on ratkaista ongelmat
ennen kuin niillä on suoranaista vaikutusta omalle alueelle. Tämä on sanamuoto, jol-
la esimerkiksi Euroopan unioni ilmaisee tahtoansa kriisinhallintaan.³² Toisaalta histo-
ria on myös osoittanut, että valtion lisätessä omaa turvallisuuttaan sama tekijä aihe-
uttaa lähialueen valtioissa turvattomuutta. Tätä kutsutaan turvallisuuden dilemmak-
si.³³

Poliittinen realismi muotoutui 1940-luvulla ja se korostaa valtiokeskeisyyttä. Tämä
suuntaus on ymmärrettävä, kun tarkastelemme historian kautta maailman tilaa tuona
aikana. Suuret sodat ovat repineet maailmaa ja sen maita erilleen. Realistisen käsi-
tyksen suurena tekijänä voidaan pitää Hans J Morgenthaut, joka sanoi kirjassaan
Politics among nations kansainvälisten suhteiden olevan, kuten muukin politiikka,
taistelua vallasta. Morgenthaun ajattelussa pääpaino on valtioiden ulkopoliitiikan ja
niiden välisen vuorovaikutuksen selittämisessä. Oletuksena on, että valtioiden teke-
mä päätöksenteko on rationaalista, jossa riskit minimoidaan ja hyödyt pyritään mak-
simoimaan. Tällöin muodostetaan käsitys ongelmasta, olosuhteista ja toimintavaih-
toehdoista. Edellä mainittujen seikkojen perusteella valitaan toimintatapa.³⁴ Morgent-
haun ajatusmaailman mukainen päätöksenteko esiintyy Holstin mallinnuksessa ja se

³¹ Lintonen, s. 12-13.

³² Luettaessa Euroopan unionin turvallisuusstrategiaa, Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maail-
massa voi helposti huomata, että lähialueilla tapahtuvien kriisien ennaltaehkäisy on unionille tärkeää.

³³ Holsti, 1995, s. 5.

³⁴ Lintonen, s. 28.

tulee selvästi esille Euroopan unionin laatimassa päätöksentekoprosessissa, joka esitellään tässä raportissa myöhempänä.

Realismiin liitetään usein myös jatkuva varautuminen, sillä jokin lähialueen valtioista saattaa tulevaisuudessa osoittaa aggressioita omaa maata kohtaan.³⁵ Seikka tulee selvästi esille myös Euroopan unionin turvallisuusstrategiassa: ”Globalisaation aikakaudella kaukaiset uhkat saattavat olla yhtä suuri huolenaihe kuin lähellä olevat. Ensimmäinen puolustuslinja on usein ulkomailla. Uudet uhkat ovat dynaamisia. Konfliktinehkäisyä ja uhkien torjumista ei voi aloittaa liian aikaisin.”³⁶ Unioni varautuu uhkiin käytännössä kehittämällä päätöksentekoprosessiaan ja rakentamalla sotilaalliseen kriisinhallintaan uusia olemassa olevia joukkoja.

Päätöksenteon ja päätöksien sisältöä ja päättäjien vaikuttimia voidaan tutkia myös liberaalista näkökulmasta, joka liitetään usein talouteen ja vapaaseen yrittämiseen. Valtioiden tehtäviin liberalistisessa maailmassa jäävät ainoastaan oikeuden ja järjestyksen ylläpitäminen ja maanpuolustus.³⁷ Liberalistinen käsitys muotoutui 1700-luvulla. Aatteen perusolettamuksiin kuuluvat yksilön tärkeyden korostaminen, tasa-arvo, vapaus, kansalaisten suojeleminen liialliselta valtion holhoamiselta, markkinatalouden kannattaminen sekä demokraattisen valtiomuodon kannatus.³⁸

Tietyllä tavalla liberalismiin voidaan yhdistää orjakaupan päättymisen jälkeinen yleinen häpeä. Tämä ilmenee esimerkiksi Ranskan vanhasta ihmisoikeusjulistuksesta, jossa sanotaan muun muassa: ”Ihmisillä on syntymästään samat oikeudet ja he jäävät vapaiksi. Yhteiskunnalliset eroavaisuudet voivat rakentua vain yhteiseen hyötyyn. Valtion tarkoituksena on turvata ihmisten luonnolliset ja luovuttamattomat oikeudet. Nämä oikeudet ovat vapaus, omaisuus, turvallisuus ja oikeus vastustaa sortoa.”³⁹ Edellä mainittua siteerausta ei voida pitää mitenkään vanhentuneena. Sama ajatusmaailma piilee taustalla monessa julkilausutussa hallitusohjelmassa. Sanamuodot ovat uudistuneet ja enää ei ole olemassa niin selkeää linkkiä orjuuttamisen aikakauden.

³⁵ Holsti, 1995, s. 5.

³⁶ Euroopan unioni: Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa, Euroopan unionin turvallisuusstrategia, Bryssel, 2003. s. 6.

³⁷ Ruutu Yrjö: Liberalismi, fasismi, sosialismi, Sosiaalidemokraattinen puoluetoimikunta, Tampereen työväen kirjapaino, 1940. s. 14-15.

³⁸ Lintonen, s. 23.

³⁹ Ruutu, 1940. s. 16.

Sotilaallista kriisinhallintaa voidaan monella tavalla tulkita liberaalina toimintamuotona, sillä esimerkiksi Euroopan unionin turvallisuusstrategian maininnat ihmisten kärsimyksestä, kuolemista ja naisten orjuuttamisesta tai oikeuksien vähyyteen viittaaminen ovat juuri liberaalin ajatusmaailman ilmenemismuotoja.

3. EUROOPAN UNIONI

Euroopan unionin nopean kehittymisen myötä myös sotilaallinen kriisinhallinta ja siihen liitettävät organisaatiot ovat kehittyneet nopeasti. Tässä luvussa käsitellään tutkimusasetelmaan sitoen kriisinhallintaan liittyviä unionin organisaatioita, poliittista päätöksentekoprosessia ja päätöksenteon tukena toteutettavaa sotilaallista toimintaa.

Sotilaallisen kriisinhallintakyvyn kehittäminen on muiden kehittämisalueiden ohella ollut jatkuva prosessi. Tällä hetkellä kriisinhallintakykyä kehitetään erityisesti nopeisiin ja tilapäisiin operaatioihin unohtamatta kuitenkaan laajempia alueen vakauttamiseen tähtääviä operaatioita.⁴⁰ Yksittäisenä maana suurimman panoksen unionin sotilaallisen voiman kehittämiseen on tuonut Ranska, joka katsoo, että Euroopan unioni kykenee paremmin turvaamaan Ranskan etuja maailmalla kuin esimerkiksi NATO.⁴¹

Suomi on ollut kehittämässä Eurooppalaista kriisinhallintaa alusta saakka. Vuonna 1996 Suomi teki yhdessä Ruotsin kanssa aloitteen kriisinhallintakyvyn kehittämiseksi. Eräiden tutkimusten mukaan tarkoituksena ei ollut aloittaa kriisinhallinnassa käytettävien joukkojen kehittämistä, vaan pikemminkin jarruttaa yhteiseen puolustukseen liittyvää keskustelua.⁴²

Todellisen sysäyksen kehitykselle antoi Ranskan ja Iso-Britannian huippukokous St. Malossa joulukuussa 1998. Huippukokouksen julkilausumassa todetaan, että Euroopan on otettava oma paikkansa kansainvälisellä näyttämöllä ja unionille tulee raken-

⁴⁰ Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö, s.23.

⁴¹ Kerttunen Mika – Koivula Tommi – Jeppsson Tommy: EU Battlegroups: Theory and development in the light of Finnish-Swedish co-operation, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 2, N:o 30, Helsinki, 2004, s. 9.

⁴² Ryter Marc-André: Eu capabilities for autonomous military crisis management: Possibilities and limits, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 2. N:o 11, Helsinki, 2001, s. 9.

taa riittävä sotilaallinen voima.⁴³ Sama kehitys julkilausumille jatkui myös Italian ja Iso-Britannian välisessä huippukokouksessa keväällä 1999.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Javier Solana julkaisi joulukuussa 2003 Euroopan unionin turvallisuusstrategian, jossa todetaan unionin turvaavan oman turvallisuutensa sillä, että kriisit pysäytetään sen alueen ulkopuolella.⁴⁴ Tätä voidaan siis pitää realismin mukaisena ajattelumallina: Kriisit pysäytetään oman alueen ulkopuolelle ennen kuin ne aiheuttavat ongelmia omalla maaperällä. Toisaalta sama näkemys voidaan istuttaa myös liberalistiseen maailmankuvaan, voidaanhan sitä pitää askeleena kohti rauhaisampaa ja turvallisempaa maailmaa.

Varsinaisia kriisinhallintaoperaatioita Euroopan unioni on toteuttanut vuodesta 2003 saakka. Kaikki unionin operaatiot, operaatio Altheaa lukuun ottamatta ovat olleet pieniä operaatioita. Toteutettuja operaatioita pidetään jopa itse asiassa niin pieniä, ettei niitä edes kansainvälisesti huomioitaisi, elleivät ne olisi olleet Euroopan unionin ensimmäisiä operaatioita.⁴⁵ Seuraava taulukko kuvaa hyvin Euroopan unionin kriisinhallinnan kehitystä operaatioiden lisääntymisen näkökulmasta. Taulukkoa voidaan tarkastella myös rinnakkain aiemmin esitetyn kriisinhallinnan kehittymistä esittelevän kuvan kanssa. Kyvyn kehittyessä operaatioihin osallistuminen on lisääntynyt selkeästi.

⁴³ Iso-Britannian ulko- ja kansainvälisyysasiain ministeriö: Yhteislausuma Britannian ja Ranskan huippukokouksesta, Saint-Malo, Ranska, 3-4 Joulukuuta 1998. Lausuma on julkaistu www-osoitteessa: <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391629&aid=1013618395073>, tulostettu 14.2.2006.

⁴⁴ Euroopan unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

⁴⁵ Ojanen, s.18.

| Operaatio | kohdema | vahvuus | tyyppi | kesto |
|-----------------------|-----------------------|----------------|----------------------------------|------------------|
| EUPM | Bosnia-Hertsegovina | 930 | poliisioperaatio | 01/2003–12/2005? |
| Concordia | Makedonia | 350 | sotilasoperaatio | 04/2003-12/2003 |
| Artemis | Kongon dem. tasavalta | 1800 | sotilasoperaatio | 06/2003-09/2003 |
| Proxima | Makedonia | 200 | poliisioperaatio | 01/2004- |
| EU JUST Themis | Georgia | 10 | oikeusvaltiokehityksen tukeminen | 06/2004-07/2005 |
| Althea | Bosnia-Hertsegovina | 7000 | sotilasoperaatio | 12/2004- |
| EUPOL Kinshasa | Kongon dem. tasavalta | 30 | poliisioperaatio | 12/2004-12/2005? |
| EUSEC DR Congo | Kongon dem. tasavalta | 8 | puolustussektorin uudistaminen | 06/2005-06/2006? |
| EU JUST LEX | Irak | 24 | oikeusvaltiokehityksen tukeminen | 07/2005-06/2006? |

Taulukko 1. Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatiot vuodesta 2003 alkaen.⁴⁶

Operaatioiden johtamisessa on tapahtumassa voimakasta kehitystä. Operaatioesikuntavaihtoehtoja unionilla on tällä hetkellä toimintavalmiina kolme, jotka sijaitsevat Iso-Britanniassa, Ranskassa ja Saksassa.⁴⁷ Operaatioesikunniksi soveltuvien esikuntien määrä tulee kuitenkin lisääntymään tulevaisuudessa.

Viimeisimpänä sotilaallisen kriisinhallinnan kehitysaskelena on ollut nopean toimintakyvyn kehittäminen. Nopean toimintakyvyn elementiksi on perustettu taisteluosastoja, joita voidaan käyttää unionin kriisinhallintaoperaatioissa. Tässä tutkimuksessa ei käsitellä taisteluosastoja, sillä ne ovat esitetty varsin seikkaperäisesti Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksen julkaisemassa kirjassa EU Battlegroups - Theory and Development in the Light of Finnish-Swedish Co-operation, johon on myös tässä työssä useasti viitattu.

⁴⁶ Euroopan unionin neuvoston kotisivut [www-osoitteessa:](http://ue.eu.int/cms3_fo/showpage.asp?id=268&lang=fi&mode=g)

http://ue.eu.int/cms3_fo/showpage.asp?id=268&lang=fi&mode=g.

⁴⁷ Illi Esko: Euroopan unioni on valmis operaatioihin, EU:n kriisinhallintakyky ja sen kehittämisenäkymiä, Sotilasajakauslehti 3/2005. s. 9-14.

Kriisinhallinnan yleinen kehittyminen on pakottanut myös kriisinhallinnan päätöksenteon muutokseen. Päätöksenteolle on luotu erilaisia prosesseja ja malleja kehityksen pohjaksi.

3.1 Kriisinhallinnan päätöksentekorakenteet Euroopan Unionissa

Kalevi Holsti on tutkimuksissaan todennut, että päätöksentekoon prosessina vaikuttavat toimintaympäristön sisäiset ja ulkoiset olosuhteet. Nämä tekijät muodostavat päätöksentekijöiden arvomaailman ja ideologian. Valtioliiton päätöksenteossa yhdistyvät valtioliittoon kuuluvien jäsenmaiden ideologiat sekä päätöksentekoon osallistuvien päättäjien omat ideologiset vaikuttimet.

Tässä luvussa käsitellään tarkemmin tutkimusasetelmaan sitoen Euroopan unionin sotilaalliseen kriisinhallinnan rakenteita, päätöksentekijöitä ja nimenomaan päätöksentekoon liittyviä organisaatioita.

Kaiken unionin päätöksenteon ylimpänä elimenä voidaan pitää Eurooppa-neuvostoa, jossa jäsenvaltioiden tai hallitusten päämiehet asettavat yhteistyölle suuntaviivat kaikilla toimialoilla.⁴⁸

Varsinainen unionin päätöksenteko rakentuu kolmikantaisen pilarijärjestelmän vaaraan. Pilarirakenne tarkoittaa sitä, että eri politiikanlohkoilla päätökset tehdään eri menettelytavoilla. Pilarirakenne on saanut alkunsa Euroopan unionin perustussopimuksesta eli Maastrichtin sopimuksesta. Ensimmäisen pilarin päätöksentekoon kuuluu Euroopan Yhteisö ja talousliiton (EMU) päätöksenteko. Toisen pilarin muodostaa ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö. Kolmannen pilarin muodostaa oikeus- ja sisäasiat.⁴⁹

Sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvät päätökset valmistellaan pääsääntöisesti toisen pilarin mukaisella menettelyllä. Pilarijärjestelmän ei katsota helpottavan unionin kriisinhallintaan liittyvää päätöksentekoa, sillä usein kriisinhallintaan liittyviä päätöksiä

⁴⁸ Euroopan unionin neuvoston www-sivusto osoitteessa:

http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=429&lang=fi&mode=g, tulostettu 27.7.2005.

⁴⁹ Erkkilä Tero – Tiilikainen Teija: Avain EU-käsitteisiin, Eurooppa tiedotus, Edita, 2004. s.40.

tehdään myös toisten pilarien päätöksentekokelemissä.⁵⁰

Sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvät päätökset tehdään unionissa yksimielisyysperiaatteella. Jäsenmailla on kuitenkin tarvittaessa oikeus rakentavaan pidättäytymiseen, jolloin päätös toteutetaan määränemmistö päätöksensä.⁵¹ Olennaista asiassa on se, että kukaan ei saa vastustaa tehtävää päätöstä.

Euroopan unionin sotilaallinen kriisinhallintakyky on kehittynyt nopeasti, ja erilaisia päätöksenteko- ja valmisteluelimisiä on runsaasti. Sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sen päätöksentekoon liittyvät mm. seuraavat organisaatiot: Eurooppa-neuvosto, yleisten asioiden neuvosto (GAC⁵²), samaan osioon voidaan liittää myös yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto (GAERC⁵³), pysyvien edustajien komitea (COREPER⁵⁴), Euroopan komissio, poliittisten ja turvallisuusasiain komitea (PSC⁵⁵), Euroopan unionin sotilaskomitea (EUMC⁵⁶), sekä Euroopan unionin sotilasesikunta (EUMS⁵⁷). Siviilikriisinhallinnan suunnitteluun on perustettu oma siviilikriisinhallinnan komitea (CIV-COM⁵⁸), joka toimii neuvoa antavana elimenä, aivan kuten sotilaskomitea. Seuraavassa kuvassa esitellään kriisinhallintaan liittyvään päätöksentekoon osallistuvia elementtejä.

⁵⁰ Kervinen Ossi: Euroopan Unionin kriisinhallintatoimien päätöksenteko: Rakenteet ja toimintamahdollisuudet, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 2 N:o 12, Helsinki, 2001. s. 2

⁵¹ Euroopan unionin www-sivut osoitteessa: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fi/lvb/r00001.htm>, tulostettu 16.2.2006.

⁵² General affairs council.

⁵³ General affairs and external relations council

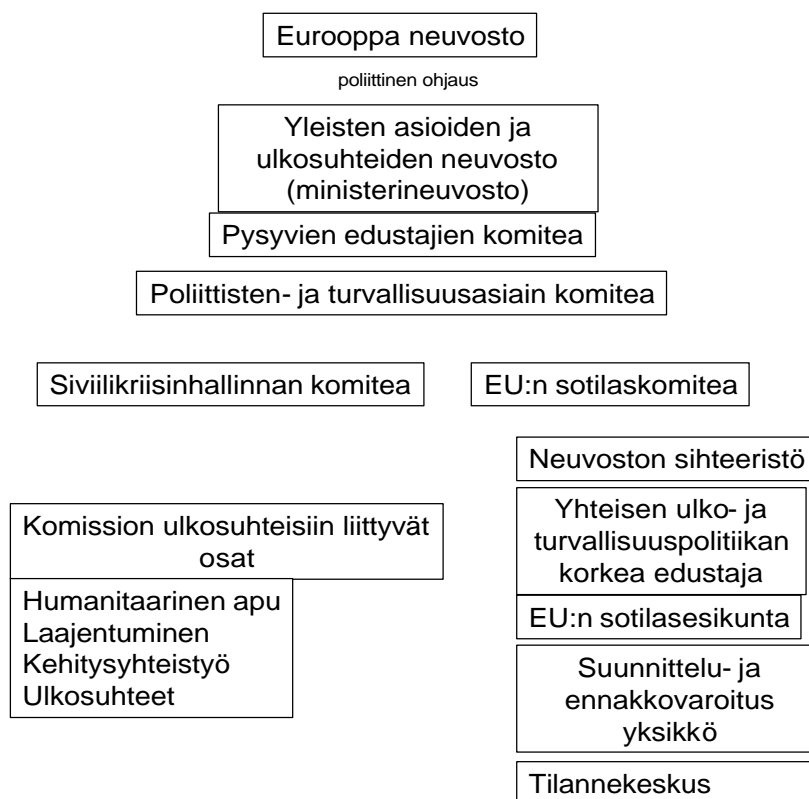
⁵⁴ Comité des représentants permanents, Ranskankielinen lyhennelmä on yleisesti käytössä.

⁵⁵ Political and security committee. Yleisempänä lyhenteenä on ranskalaisista sanoista muodostuva COPS, mutta yhtenäisyyden vuoksi kaikki EU:a koskevat lyhenteet esitetään englanninkielisinä.

⁵⁶ European union Military Council

⁵⁷ European union Military Staff

⁵⁸ Committee for Civilian Aspects of Crisis Management



Kuva 4. Päätöksentekoon liittyvät organisaatiot.⁵⁹

Kuten aikaisemmin on todettu, toimii Eurooppa-neuvosto ylimpänä elimenä unionissa. Neuvosto, jossa kaikki jäsenmaat ovat edustettuina, määrittelee käytettävän politiikan suuntaviivat kaikilla saroilla. Sotilaallisen kriisinhallinnan päätöksenteossa Eurooppa-neuvostolla on operaatioiden aloittamiseksi olematon rooli. Eurooppa-neuvosto määrittää toiminnalle karkeita suuntaviivoja, kuten poliittisen ambition ilmaiseminen nopean toimintakyvyn luomiseksi tms.

Yleisten asioiden neuvostossa on edustus jokaisesta jäsenmaasta. Neuvostosta voidaan käyttää myös nimitystä Euroopan unionin ministerineuvosto. Esityslistalla olevat keskustelua vaativat asiat määrittävät kokouksen kokoonpanon. Kaiken kaikkiaan erilaisia kokoonpanoja on yhdeksän kappaletta. Kyseessä on kokoonpanojen muuttumisesta riippumatta aina sama neuvosto. Varsinaisia tehtäviä yleisten asioiden

⁵⁹ International crisis group: Eu crisis response capability, Bryssel 26.6.2001. s. 26. Sama asia ilmenee myös Euroopan neuvoston asiakirjasta: Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, 20.2.2003.

neuvostolla on kuusi:

1. Neuvosto hyväksyy säädöksiä ja jakaa lainsäädäntövallan Euroopan parlamentin kanssa.
2. Sovittaa yhteen yhteisen talouspolitiikan
3. Neuvosto tekee kansainväliset sopimukset unionin ulkopuolisten valtioiden tai järjestöjen kanssa.
4. Hyväksyy unionin talousarvion yhdessä Euroopan parlamentin kanssa.
5. Kehittää unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa Eurooppa-neuvoston asettamien suuntaviivojen mukaisesti.
6. Huolehtii kansallisten tuomioistuimien ja poliisivoimien yhteensovittamisesta rikosasioissa.⁶⁰

Yhtenä kokoonpanona neuvostolla on Yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto, jolloin kokouksiin osallistuu maiden ulkoministerit ja tarvittaessa myös puolustusministerit.⁶¹ Yleisesti ottaen puhutaan siis vain yhdestä neuvostosta, josta käytetään nimeä Euroopan unionin neuvosto. Kokoonpanon määrittää se seikka mikä edellyttää jäsenmaiden ministerien keskustelua päätöksenteon yhteydessä. Tehtäessä päätös ilman keskustelua, voidaan esimerkiksi kriisinhallinnan päätöksiä tehdä missä neuvoston kokoonpanossa tahansa.

Pysyvien edustajien komitea on Euroopan unionin jäsenmaiden pysyvistä edustajista muodostuva toimielin, joka valmistelee kaikki yleisten asioiden neuvoston käsittelemät asiat. Komitea työskentelee kaksijakoisesti. Pysyvien edustajien komitean toinen osa (COREPER II) valmistelee yleisiin asioihin, ulkosuhteisiin, raha- ja talousasioihin sekä oikeus- ja sisäasioihin liittyviä päätöksiä. Tässä toimielimessä istuvat jäsenmaiden pysyvät edustajat. Suomen edustajana on suurlähettiläs Eikka Kosonen.⁶² Pysyvien edustajien komitean ensimmäinen osa (COREPER I) valmistelee mm. maatalouden, kalastukseen, liikenteeseen, ympäristöön, työllisyys- ja sosiaaliasioihin sekä kilpailukykyyn liittyviä asioita. Suomea siinä edustaa pysyvän edustajan sijainen. Yleisesti ottaen voidaan pitää erittäin harvinaisena sitä, että neuvosto kumoaisi pysyvien edustajien komitean valmisteleman esityksen. Komitea omaa siis merkittävän

⁶⁰ Euroopan unionin www-sivusto osoitteessa: http://europa.eu.int/institutions/council/index_fi.htm#security, tulostettu 27.7.2005.

⁶¹ International crisis group: EU crisis response capability revised, Bryssel, 17.1.2005, s. 16.

⁶² Suomen pysyvän EU-edustuston www-sivusto osoitteessa: <http://www.finlandeu.org/doc/fi/suomieu/coreper.html>, tulostettu 27.7.2005.

vallan ja se on kansallisesti tärkeä paikka vaikuttaa unionin toimintaan.⁶³

Euroopan komissiolla on myös kriisinhallintaan liittyen oma roolinsa, joka on lähinnä taloudellisia resursseja koskeva. Neljän komissaarin työn voidaan katsoa suoraan liittyvän myös kriisinhallinnan päätöksentekoon: Ulkosuhteiden komissaari, humanitaarisen avun komissaari, ulkomaankauppa komissaari sekä laajentumisasioiden komissaari. Kaikilla edellä mainituilla komissaareilla on merkitystä kriisinhallintaan liittyvissä toimissa.⁶⁴ Komissio vastaa unionin budjetista ja toisaalta kaikkiin kriisinhallintaan tehtäviin liittyy omalla tavallaan myös humanitaarinen apu sekä erilaiset pakotteet, joilla kohdemaan tilanteeseen pyritään vaikuttamaan.

Poliittisten ja turvallisuusasiain komitea on poliittisesti tärkein elementti sotilaallisen kriisinhallinnan näkökulmasta. Komitean perustamisesta päätettiin Eurooppa-neuvoston Helsingin kokouksessa.⁶⁵ Komitea koostuu jäsenvaltioiden suurlähettilästason edustajista ja on pysyvästi koolla Brysselissä. Komitealla ei ole suoranaista päätäntävaltaa, vaan se esittelee asiat yleisten asioiden neuvostolle pysyvien edustajien komitean kautta.⁶⁶ Käytännössä kuitenkin on niin, että komitealla on päätäntävalta niissä asioissa, jotka ministerineuvosto on sille delegoinut. Tällaisia asioita voivat olla esimerkiksi valtuudet muuttaa operatiosuunnitelmaa tai voimankäytön valtuutusta. Komitealla on kaiken kaikkiaan merkittävä rooli unionin ja muiden osapuolien kriisinhallintayhteistyössä.⁶⁷ Erilaiset työryhmät yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalta voivat helpottaa komitean toimintaa.⁶⁸

Euroopan unionin sotilaskomitean perustamisesta päätettiin niin ikään Helsingin Eurooppa-neuvoston kokouksessa ja se on jäsenmaiden puolustusvoimien komentajista koostuva unionin korkein sotilaselin. Normaalioloissa komentajat kokoontuvat vähintään kahdesti vuoden aikana.⁶⁹ Käytännössä jäsenmaiden puolustusvoimien komentajia edustavat viikoittain kokoontuvat kenraalitasoiset pysyvät edustajat.⁷⁰ Komitea antaa neuvoja ja suosituksia poliittisten ja turvallisuusasiain komitealle. Komitea oh-

⁶³ Suomen pysyvän edustuston EU:ssa www-sivut osoitteessa:

<http://www.finlandeu.org/doc/fi/suomieu/coreper.html>, tulostettu 27.7.2005.

⁶⁴ International crisis group: Eu crisis response capability, Bryssel 26.6.2001. s.15.

⁶⁵ Helsingin Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät 10-11.12.1999.

⁶⁶ Järvenpää Pauli – Kauppi Kirsti – Kivinen Olli – Ojanen Hanna – Piipponen Risto – Rehn Olli – Sierla Antti: Suomen paikka maailmassa? EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka, Eurooppa-tiedotus, Ulkoministeriö, Edita, Helsinki, 2003. s.115.

⁶⁷ Kervinen. s.6

⁶⁸ Duke Simon: The Linchpin COPS, Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee, European Institute of Public Administration, Maastricht, Hollanti, 2005, s.20

⁶⁹ Järvenpää et all, s.115

⁷⁰ Järvenpää et all, s.115

jaa Euroopan unionin sotilasesikunnan toimintaa. Komitealle valitaan päätoiminen puheenjohtaja aina kolmivuotiskaudeksi. Ensimmäiseksi komitean puheenjohtajaksi valittiin entinen Suomen puolustusvoimain komentaja kenraali Gustav Hägglund, vuosiksi 2001-2004. Puheenjohtajavalinta oli unionissa ainutlaatuinen, sillä missään muussa komiteassa ei ollut pysyvää puheenjohtajaa, vaan puheenjohtajina toimivat unionin puheenjohtajamaan edustajat. Puheenjohtajan rooli oli ainutlaatuinen myös siitä syystä, että puheenjohtajalle on annettu oikeus olla läsnä Euroopan unionin neuvoston kokouksiin, mikäli siellä käsitellään puolustuksellisia asioita.⁷¹ Yleinen käytäntö komiteoiden osalta on, että puheenjohtajalla on osallistumisoikeus organisaatiossa ylöspäin seuraavan portaan kokouksiin. Tässä tapauksessa osallistumisoikeus harppaa kaksi porrasta ylöspäin.

Sotilaskomitea antaa sotilasesikunnalle tehtäväksi suunnitella sotilaallisia vaihtoehtoja kriisinhallinnan toteuttamiseksi. Näiden suunnitelmien pohjalta komitea tekee esityksensä poliittisten- ja turvallisuusasiain komitealle. Kun yleisten asioiden neuvosto on tehnyt päätöksensä kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta, antaa komitea operaation komentajalle suunnitteluohjeen operaatiota varten. Suunnitelmien valmistuttua komitea antaa niistä suosituksensa poliittisten ja turvallisuusasiain komitealle.⁷² Sotilaskomitea toimii eräänlaisena linkkinä poliittisten- ja turvallisuusasiain komitean ja sotilasesikunnan sekä käynnissä olevien kriisinhallintaoperaatioiden välillä. Sotilaskomitean tehtävänä on myös laatia unionin kriisinhallintajoukoille suorituskykyvaatimukset ja samalla komitea myös analysoi mahdolliset puutteet ja päättää niiden ratkaisun priorisoinnista.⁷³

Euroopan unionin sotilasesikunta toimii sotilaskomitean ohjauksessa ja toteuttaa komitean sille antamia tehtäviä. Tehtävät voivat olla varhaisvaroitus, strateginen suunnittelu sekä tilanteen seurannan alueelta. Sotilasesikunta ei ole operaatioiden johtamiseen tarkoitettu esikunta vaan kriisitilanteessa se tuottaa erilaisia strategisia vaihtoehtoja päättäjien päätösten tueksi.⁷⁴ Sotilasesikunta tuottaa mahdolliseen operaatioon liittyviä suunnitelmia ja niiden luonnoksia, mutta operaatioiden yksityiskohtaiseen

⁷¹ Euroopan unionin neuvosto: Päätös Euroopan unionin sotilaskomitean perustamisesta 2001/79/YUTP, 22.1.2001, www-osoitteessa: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fi/oj/dat/2001/l_027/l_02720010130fi00040006.pdf, tulostettu 16.2.2006.

⁷² Kervinen s.7

⁷³ Illi Esko: Euroopan unioni on valmis operaatioihin, EU:n kriisinhallintakyky ja sen kehittämisenäkymiä, Sotilasaikakauslehti 3/2005. s. 9-14

⁷⁴ Järvenpää et all s.116

suunnitteluun ei sotilasesikunta kykene vajaiden resurssiensa vuoksi.⁷⁵

Sotilasesikunta työskentelee jakaantuneena viiteen eri osastoon: suunnitteluosasto, tiedusteluosasto, operaatio- ja harjoitusosasto, huolto- ja resurssiosasto sekä johtamisjärjestelmäosasto.⁷⁶

Sotilaskomitean alaisuudessa työskentelee myös erityinen työryhmä (Headline Goal Task Force), joka tuottaa vaatimuksia unionin kriisinhallinnan joukoista ja niiden vaatimuksesta. Työryhmä voi kokoontua myös kokoonpanossa, jossa NATO on virallisesti edustettuna.⁷⁷

Siviilikriisinhallinnan komitea on poliittisten- ja turvallisuusasiain komitean alainen työryhmä, joka valmistelee unionin siviilikriisinhallintotoimia.⁷⁸

Yksittäisenä henkilönä ei voida jättää mainitsematta unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan (SG/HR⁷⁹) merkitystä. Korkean edustajan tehtävänä on toimia unionin ulkosuhteiden edustajana ja toisaalta hän johtaa Euroopan unionin sihteeristöä. Hän avustaa yleisten asian neuvostoa ja toimii neuvoston edustajana neuvotellessaan kolmansien osapuolien kanssa unionin ulkopuolelle.⁸⁰ Tarvittaessa hän voi johtaa poliittisten ja turvallisuusasiain komitean kokousta. Puheenjohtajuudesta sovitaan käytännössä erikseen unionin puheenjohtajamaan kanssa.

Neuvostoa tukee sihteeristö, jonka johtajana toimii unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Sihteeristön tärkeimpänä tehtävänä on valmistella neuvoston tapaamiset.⁸¹ Sihteeristö toimii jakaantuneena kymmeneen osastoon, joista yksi työskentelee ulkosuhteiden alueella⁸². Ulkosuhteiden osasto on jakaantunut yhdeksään maantieteellistä aluetta tai alaa koskevaan sektoriin.

⁷⁵ Kervinen s.8

⁷⁶ Wedin Lars: Tre år i EU:s militära stab, Kungl Krigsvetenskapakademierna, Tukholma, 2001, s. 129.

⁷⁷ Puolustusministeriön www-sivut osoitteessa:

http://www.defmin.fi/index.phtml/page_id/252/topmenu_id/4/menu_id/252/this_topmenu/4/lang/1/fs/11, tulostettu 10.1.2006.

⁷⁸ Sisäasiainministeriön www-sivut osoitteessa:

<http://www.intermin.fi/intermin%5Chankkeet%5Cskh%5Chome.nsf/0/0EE43EE58AEB5A71C2256FB800077866?opendocument>, tulostettu 28.7.2005.

⁷⁹ Secretary General/ High Representative

⁸⁰ Euroopan unionin www-sivut osoitteessa:

http://ue.eu.int/cms3_applications/applications/solana/index.asp?lang=FI&cmsid=246, tulostettu 29.7.2005.

⁸¹ EU crisis response capability revised, s. 16.

⁸² Directorate General E: External economic relations, common foreign and security policy

Uutena virastona on myös toiminnan aloittanut Euroopan puolustusvirasto (EDA)⁸³, jonka tehtävänä on jäsenmaiden sotilaallisia voimavaroja koskevien tavoitteiden arviointi ja jäsenmaiden puolustusmateriaalihankintoihin liittyvän yhteistyön lisääminen. Toisaalta viraston tehtävänä on edistää ja koordinoida puolustusteknologiaan liittyvää tutkimusta.⁸⁴

Päätöksentekuelimien tueksi unioniin on liitetty aikaisemmin Länsi-Euroopan Unionin erillinen turvallisuusalan tutkimuslaitos, josta käytetään nyt nimeä Euroopan unionin turvallisuusalan tutkimuslaitos (EUISS⁸⁵). Laitos pyrkii edistämään unionin yhteisen turvallisuuskulttuurin muodostumista ja tukee turvallisuusstrategiaa koskevaa keskustelua. Laitos tarjoaa myös tieteellisesti tutkittua tietoa unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan käyttöön.⁸⁶ Toinen päätöksentekoa ja mahdollisia operaatioita tukeva elin on Euroopan satelliittikeskus (EUSC⁸⁷), joka siirtyi niin ikään samaan aikaan turvallisuusalan tutkimuslaitoksen kanssa unionin organisaatioksi. Satelliittikeskus tuottaa materiaalia satelliittikuvista tai ilmakuvista, joiden tarkoituksena on tukea kriisinhallintotoimia niin luonnon kuin ihmistenkin aiheuttamissa kriiseissä.⁸⁸

Euroopan unionin perustuslaillinen sopimus sisälsi lisäksi perustettavaksi unionin ulkoasiainministerin viran. Ministerin tehtävänä olisi ollut edustaa unionin virallista kantaa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.⁸⁹ Tehtävä olisi ollut käytännössä laajennettu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtävä. Nykyisen toimen ohella yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja olisi ollut myös komission varapuheenjohtaja ja ulkosuhteista vastaava edustaja.

Perustuslaillinen sopimus ei tullut hyväksytyksi Ranskassa eikä Hollannissa, mutta yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla tarvittavat päätökset on aikaisemminkin saatettu voimaan erillisillä huippukokouksissa laadituilla sopimuksilla.⁹⁰ Perustuslain kaatuminen ei siis vaikuta unionin kehittymiseen em. politiikan alueilla.

⁸³ European Defence Agency

⁸⁴ Illi Esko: Euroopan unioni on valmis operaatioihin, EU:n kriisinhallintakyky ja sen kehittämisenäkymiä, *Sotilasaikakauslehti* 3/2005. s. 9-14

⁸⁵ The European Union Institute for Security Studies

⁸⁶ Euroopan unionin www-sivusto osoitteessa: http://europa.eu.int/agencies_cfsp/iss_fi.htm, tulostettu 27.7.2005.

⁸⁷ European union satellite centre

⁸⁸ Euroopan unionin www-sivusto osoitteessa: http://europa.eu.int/agencies_cfsp/eusc_fi.htm, tulostettu 27.7.2005.

⁸⁹ Ojanen, s. 15.

⁹⁰ Ojanen, s. 16.

3.2 Unionin päätöksenteko prosessina

Määritettäessä prosesseja on muistettava, että niiden absoluuttinen kuvaaminen on äärimmäisen vaikeaa, sillä monia päätöksentekoon liittyviä toimintoja tapahtuu samanaikaisesti eikä niissä esiinny varsinaista kausaalisuutta. Seuraavaa vaihetta valmistellaan jo, vaikka edellisen vaiheen päättävää päätöstä ei vielä olisikaan tehty. Toisaalta oman ongelmansa muodostaa se, ettei päätöksiä tehdä aina samaa kaavaa noudattaen, vaan tilanne sanelee päätöksentekomenetelmän.

Päätöksenteko prosessina ja päätösten tekemiseen liittyvät organisaatiot ovat kiinteästi kytköksissä toisiinsa. Ilman päätöksentekoon liittyviä organisaatioita on mahdollonta määritellä prosesseja, jotka liittyvät itse päätöksentekoon.

Sotilaallisen kriisinhallinnan päätöksentekoprosessia itsessään voidaan pitää vähintäänkin monimutkaisena. Päätöksentekomenettelyä on kritisoitu hitaaksi ja unioni pyrkii nopeuttamaan poliittista päätöksenteko prosessia siten, että se voidaan toteuttaa viidessä päivässä.⁹¹ Yleisenä vaikuttimena päätöksentekomenettelyn nopeutumiselle on nopean toiminnan kyvyn kehittyminen eli taisteluosastojen muodostaminen. Taisteluosastot halutaan saattaa toimialueelle kymmenessä päivässä, joten poliittisen päätöksen on myös toteuduttava nopeasti.⁹² Sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvää päätöksentekomenetelmää on testattu harjoittelemalla vuosittain vuodesta 2002 alkaen.⁹³

Seuraavana esitettyä päätöksentekoprosessia voidaan pitää mallina kriisinhallintaoperaatiota edeltävästä päätöksenteosta. Proseduurit ovat kuitenkin laadittu poliittisesti ja juridisesti hyväksyttäväksi toimintamalleiksi, jotka kaikki toimijat ovat voineet hyväksyä. Käytännössä kriisinhallintaoperaatioita edeltäviä päätöksiä ei koskaan ole laadittu laadittujen proseduurien mukaisesti. Mikäli syntyneeseen kriisiin halutaan vaikuttaa nopeasti, prosessi liian monimutkainen ja sen läpisaattaminen vie liikaa aikaa.

⁹¹ EU-observer verkkojulkaisu www-osoitteessa: <http://euobserver.com/?sid=13&aid=19128>, tulostettu 16.8.2005 sekä Neuvoston asiakirja 7317/05.

⁹² Puolustusministeriön muistio taisteluosastoista 8.12.2004. Julkaistu www-osoitteessa: www.defmin.fi, tulostettu 15.12.2004.

⁹³ Harjoitukset nimetty CME 02, CME 03, CME 04, CME 05

Unionin laatimaa päätöksentekoprosessia voidaan kuvata kuusiportaiseksi tai portaista voidaan käyttää myös nimitystä vaiheet. Seuraavalla kuvalla ilmaistaan prosessin eri vaiheita.



Kuva 5. Operaatiota edeltävät päätöksentekovaiheet.

Päätöksentekoprosessi on kuvattu varsin yksityiskohtaisesti Euroopan unionin asiakirjoissa ja erilaisissa kansainvälisissä tutkimuksissa. Päätöksentekoprosessia uudistetaan aina tarpeen mukaan.⁹⁴

Päätöksentekoprosessin jokaiseen vaiheeseen liittyy omia organisaatioita ja päätöksentekovaiheita. Kuvaan seuraavassa päätöksentekoprosessin eri vaiheet myös kuvina, sillä se auttaa ymmärtämään paremmin tekstissä kuvatut tapahtumat.

Ulkopoliittisen päätöksenteon mallinnuksen mukainen tilanteenarviointi toteutetaan unionin päätöksentekoprosessin ensimmäisessä vaiheessa. Normaaliaikana unionin jäsenvaltiot ja komissio toteuttavat normaalia tilanteenseuranta yhdessä poliittisen ja turvallisuusasian komitean kanssa. Työhön osallistuvat myös muut neuvoston työryhmät. Neuvoston sihteeristö avustaa tilanteenseurannassa.⁹⁵

Euroopan unionin sotilaallisten elimien kuten sotilaskomitean ja sotilasesikunnan tehtävänä on tuottaa sotilaallista tietoa kriisien ehkäisemiseksi ja hallitsemiseksi.

Normaaliaikaan liittyy myös yhteistoiminta muiden organisaatioiden kanssa. Esimerkiksi tällaisesta organisaatiosta on NATO. Yhteistoimintaa NATO:n kanssa toteuttavat neuvoston puheenjohtaja, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja,

⁹⁴ Euroopan unioni, Ministerineuvosto, asiakirja nro 11127/03: Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, 3.7.2003, [www-osoitteessa: http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st11/st11127en03.pdf](http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st11/st11127en03.pdf), tulostettu 3.2.2006.

⁹⁵ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, s. 5.

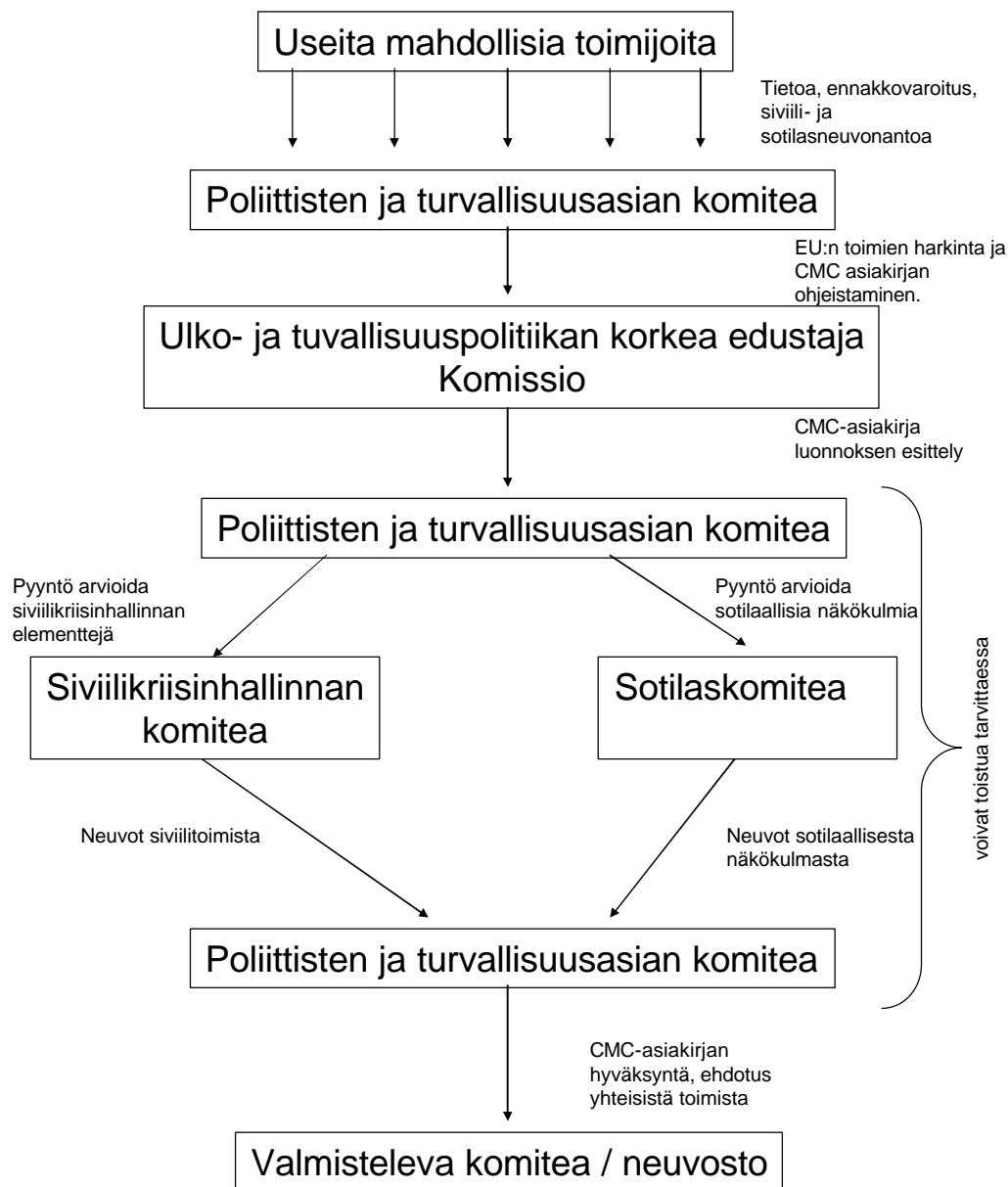
neuvoston sihteeristö sekä sotilasneuvoston ohjeistuksen mukaisesti myös sotilasesikunta.⁹⁶

Päätöksentekoprosessin vaihetta kaksi voidaan nimittää kriisin havaitsemiseksi ja yleiseksi tilanteenarvioinniksi. Seuraavassa kuviossa on esitetty päätöksentekoprosessin eri toiminnot. Toiminnot alkavat ennakkovaroituksen / tiedon saamisesta ja päättyvät kriisinhallintakonseptin hyväksymiseen. Kriisinhallintakonseptia voidaan pitää unionin tavoitteen asetteluna kriisin ratkaisemiseksi.

Toiminnan tavoitteenasettelussa ilmenevät myös päätöksentekijöiden ideologiset syyt vaikuttamiseen. Ideologiset taustat vaikuttavat siihen, millä tavalla unionin osallistumista kriisinhallintaan perustellaan. Onko syynä auttamisen halu vai halutaanko ongelmat pitää pois omalta alueelta.⁹⁷

⁹⁶ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, s. 5.

⁹⁷ Julkiseen tiedonantoon operaatiot perustellaan usei liberalistisin perustein sillä tällä on varmasti merkitystä yleisen mielipiteen muodostumiseen.



Kuva 6. Päätöksentekoprosessin toinen vaihe.⁹⁸

Tieto kriisistä tulee Euroopan unioniin käsiteltäväksi monia eri reittejä pitkin. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita Helsingin Sanomissakin uutisoitu YK:n pyyntö lähettää unionin nopean toiminnan joukkoja vaalien turvaamiseksi Kongon demokraattiseen tasavaltaan.⁹⁹

⁹⁸ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, s. 2.

⁹⁹ Helsingin sanomat, 11.1.2006.

Poliittisten ja turvallisuusasiain komitea näyttelee hallitsevaa roolia tiedon hankinnassa sekä varsinaisen kriisin seurannassa. Komitea käy jatkuvaan vuoropuhelua NATO:n, ETYJ:n¹⁰⁰ ja YK:n kanssa. Varsinaista tietoa komitealle tuottavat unionin jäsenmaat ja unionin sihteeristön eri osat.

Euroopan unionin tilannekeskus (SITCEN¹⁰¹) kerää informaatiota ja muokkaa sitä. Se raportoi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle, poliittisten- ja turvallisuusasian komitealle sekä sotilaskomitealle.¹⁰²

Neuvoston sihteeristö ja komissio arvioivat tilannetta yhdessä. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja käynnistää Euroopan unionin yhteisen mielipiteen muotoilun ja mahdollisen kriisiin vaikuttamisen suunnittelun.

Poliittisten ja turvallisuusasian komitea kerää tietoa kriisistä ja sen vaikutusmahdollisuuksista Eurooppaan sekä myös mahdollisuuksista, joilla Eurooppa voi vaikuttaa syntyvään kriisiin. Tiedon lähteitä on lukuisia, kuten esimerkiksi Euroopan unionin tilannekeskus, jäsenvaltiot, komissio ym. Tiedon vahventamiseksi poliittisten- ja turvallisuusasian komitea voi asettaa tiedon hankintaryhmän selvittämään tietojen oikeellisuus ja mahdollisten unionin toimintojen tarpeellisuuksien arviointiin.¹⁰³ Euroopan unioni saattaa myös asettaa erikoisedustajan kriisin kohteena olevaan maahan. Esimerkki tällaisesta erikoisedustajasta on Bosnia- ja Hertsegovinaan sijoitettu erikoisedustaja Paddy Ashdown. Erikoisedustaja raportoi suoraan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle sekä poliittisten- ja turvallisuusasiain komitealle.¹⁰⁴

Periaatteellisia päätöksiä Euroopan unionin toimille kriisin ratkaisemiseksi tai sen hallitsemiseksi kutsutaan kriisinhallinta konseptiksi (CMC¹⁰⁵). Kriisinhallintakonsepti yhtenäistää Euroopan unionin jäsenvaltioiden tavoitteet kriisinhallinnassa sekä kartoittaa kriisinhallintaa käytettävissä olevat voimavarat. Kuitenkin asiakirja jää joustavaksi, eikä näin ollen sido jäsenvaltioita tiukasti.¹⁰⁶

¹⁰⁰ Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö

¹⁰¹ Situation centre

¹⁰² Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, s.7

¹⁰³ Kyseessä on tuolloin niin sanottu fact-finding mission.

¹⁰⁴ Official Journal of European Union, 28.7.2004.

¹⁰⁵ Crisis management concept

¹⁰⁶ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, liite 5.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan alaisuudessa työskentelee kriisiin vaikuttamisen koordinoitiryhmä(CRCT¹⁰⁷), jonka tehtävänä on luonnostella varsinainen kriisinhallintakonseptin asiakirja. Asiakirjan luonnosteluun liittyen neuvoston sihteeristö yhdessä komission kanssa selvittää erilaisia strategisia vaihtoehtoja kriisin hallitsemiseksi. Tämän prosessin aikana unionin sotilasesikunta laatii analyysejä ja sotilaallisia arvioita tuottaakseen sotilaallisen näkökulman kriisinhallintakonseptiin. Samassa yhteydessä Euroopan unionin sotilaskomitea ehdottaa poliittisten ja turvallisuusasian komitealle mahdollisen sotilasoperaation tulevaa esikuntaa.¹⁰⁸ Operaatioesikunnalla tulee olemaan myöhemmässä vaiheessa suuri rooli varsinaisen sotilasoperaation suunnittelussa.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja esittelee kriisinhallintakonseptin poliittisten ja turvallisuusasian komitealle. Komitea käsittelee konseptin niiltä osin kuin se kuuluu sen toimivaltaan. Komitea arvioi kaikkia vaihtoehtoja, jotka liittyvät Euroopan unionin toimiin kriisin ratkaisemiseksi. Komitea laatii poliittisen lausunnon ja hyväksyy kriisinhallintakonseptin esitettäväksi Euroopan unionin neuvostolle. Komitea liittyy mukaan oman mielipiteensä Euroopan unionin poliittisista tavoitteista kriisin ratkaisemiseksi sekä ehdottaa yhtenäisiä toimia kriisin ratkaisemiseksi.¹⁰⁹ Mikäli suunniteltu operaatio on niin kutsuttu Berlin +-operaatio¹¹⁰ käydään koko prosessin ajan vuoropuhelua NATO:n kanssa.

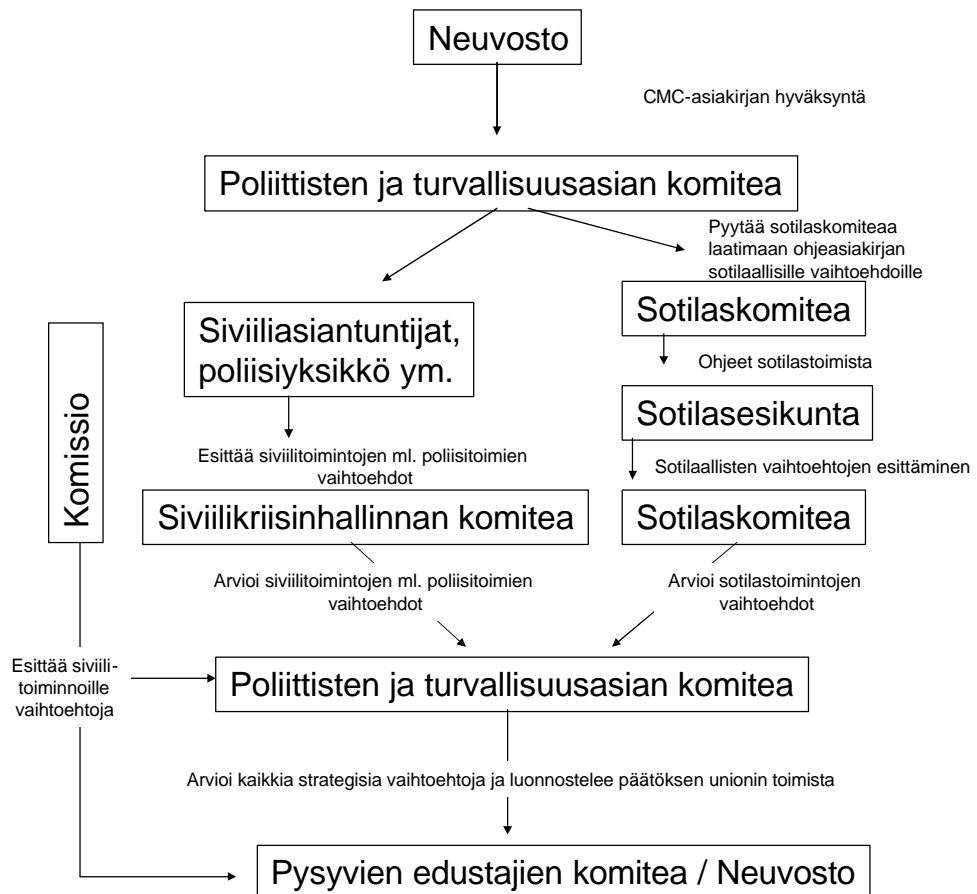
Seuraavana vaiheena on toimintavaihtoehtojen vertailu ja lopputuloksen arvioiminen. Toimintavaihtoehtojen vertailu toteutetaan, jotta päätöksentekijöillä olisi mahdollisimman hyvät perusteet varsinaisen politiikan valinnalle ja päätöksenteolle. Seuraavassa kuviossa esitetään päätöksentekoprosessin kolmannen vaiheen toiminnot, jotka ovat suorana jatkumona toiselle vaiheelle. Osa toiminnoista esiintyy tarvittaessa toistuen. Kuva pyrkii esittelemään pääosan toiminnoista, jotka liittyvät kyseiseen vaiheeseen.

¹⁰⁷ Crisis response co-ordinating team

¹⁰⁸ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, s. 9.

¹⁰⁹ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, s. 10

¹¹⁰ Berlin + operaatiolla tarkoitetaan sellaista operaatiota, jonka suunnittelussa tai toteutuksessa hyödynnetään NATO:n voimavaroja.



Kuva 7. Päätöksentekoprosessin kolmas vaihe.¹¹¹

Päätöksentekoprosessin kolmas vaihe alkaa kriisinhallintakonseptin hyväksymisestä. Vaiheen tavoitteena on unionin strategisten vaihtoehtojen tuottaminen. Euroopan unionin neuvoston tehtävänä on hyväksyä kriisinhallintakonsepti. Neuvosto perustaa päätöksensä poliittisten- ja turvallisuusasian komitean suositukseen. Lisäksi neuvosto kutsuu komission antamaan mielipiteensä niistä seikoista, jotka kuuluvat komission toimivaltaan. Neuvosto myös kehottaa jäsenvaltioita suuntaamaan toimensa kriisinhallintakonseptin mukaisesti. Neuvosto voi myös tällöin asettaa erikoisedustajansa kohdemaahan.¹¹²

¹¹¹ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, s. 3.

¹¹² Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management. s.12

Poliittisten ja turvallisuusasian komitea pyytää sotilaskomiteaa laatimaan ohjeasiakirjan sotilaallisille vaihtoehdoille (MSOD¹¹³). Komitea voi nimetä sotilaskomitean suosituksesta mahdolliselle tulevalle sotilasoperaatiolle komentajan (OpCdr¹¹⁴). Komitea tekee tiedotusstrategian luomiseksi yhteistyötä puheenjohtajiston, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan, komission sekä jäsenvaltioiden kanssa. Kaiken tiedottamisen unionin toimielimiltä ja jäsenmaissa tulee tukea laadittua tiedotusstrategiaa.¹¹⁵

Euroopan unionin eri toimielimet tekevät yhteistyötä saavuttaakseen kaikkien kriisinhallintaan tarvittavien toimien yhtenäisyyden. Tällä tarkoitetaan sotilaallisten strategisten vaihtoehtojen (MSO¹¹⁶), poliisitoiminnan strategisten vaihtoehtojen (PSO¹¹⁷) ja siviilitoimien strategisten vaihtoehtojen (CSO¹¹⁸) huomioonottamista.

Sotilaallisten strategisten vaihtoehtojen luonnissa Euroopan unionin sotilasesikunnalla on merkittävä rooli. Sotilaskomitea antaa sotilasesikunnalle oman ”direktiivinsä”, jossa se kääntää poliittisten ja turvallisuusasian komitean antamat vaatimukset sotilaskielelle. Sotilasesikunnan tehtävänä on laatia varsinaiset sotilaalliset strategiset vaihtoehdot. Apuna suunnittelussa sotilasesikunta voi käyttää valittua operaatioesikuntaa. Sotilaallisen strategisen vaihtoehdon tulisi sisältää riskienarviointi, johtamisjärjestelmän rakenne, arvio tarvittavasta sotilaallisesta voimasta sekä arvio siitä, mistä unionin jäsenmaasta mahdolliset joukot ovat saatavilla.¹¹⁹

Strategisten poliisi- ja siviilivaihtoehtojen laatimiseksi saatetaan kutsua jäsenvaltioiden edustajia. Siviilikriisinhallintakomitea ja komissio avustavat poliittisten ja turvallisuusasiain komiteaa, jotta saavutetaan siviilitoimien osalta yhteinen päätös. Komission sihteeristöä voidaan vahventaa tilapäisesti kansallisilla asiantuntijoilla suunnittelun tehostamiseksi. Euroopan unionin poliisiyksikkö laatii poliisiasiain strategiset vaihtoehdot.¹²⁰

¹¹³ Military Strategic Options Directive

¹¹⁴ Operation Commander

¹¹⁵ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management. s.12

¹¹⁶ Military strategic option

¹¹⁷ Police strategic option

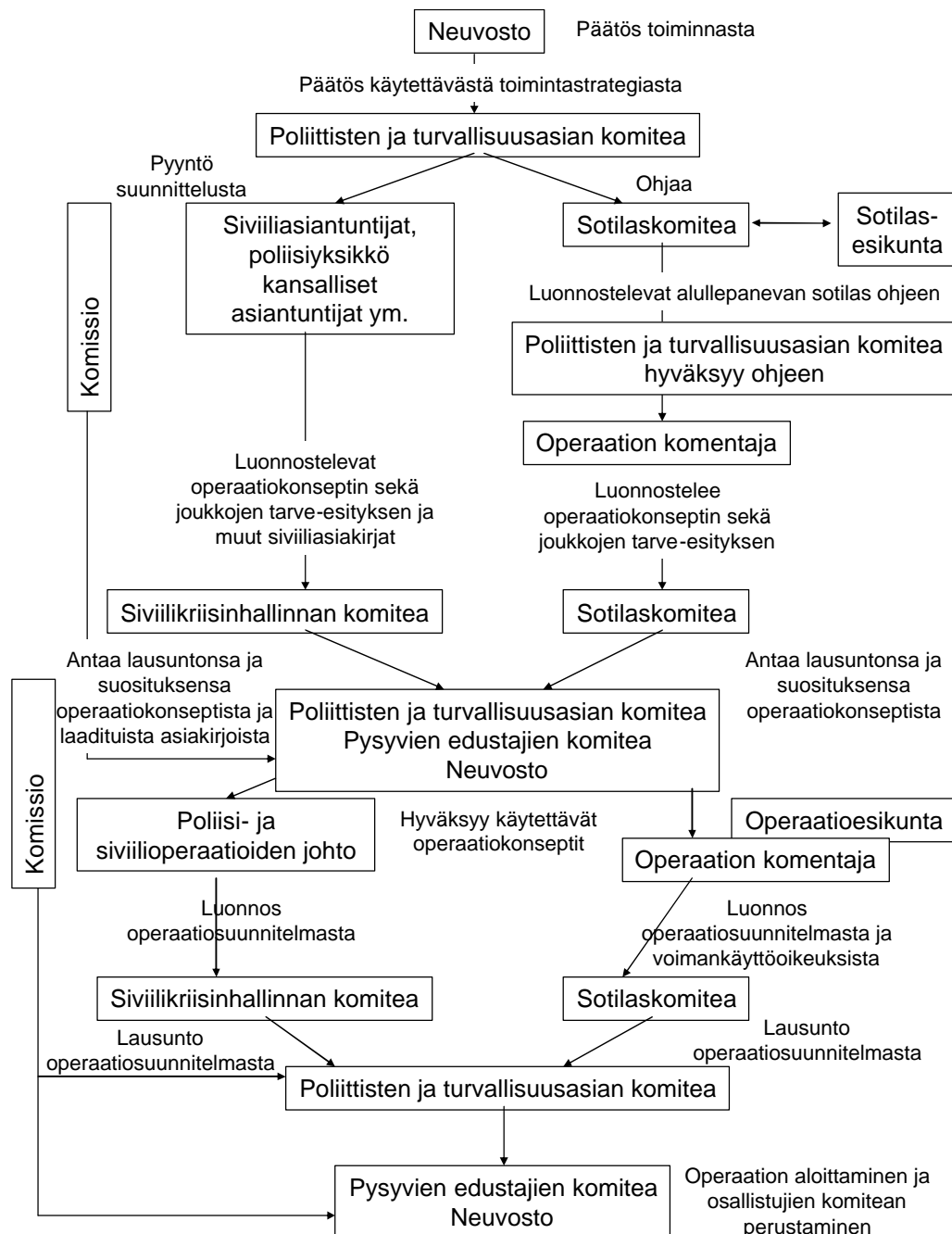
¹¹⁸ Civilian strategic option

¹¹⁹ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management. s.14

¹²⁰ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management.

Kolmannen vaiheen tavoitteena on päättää toimintojen luonteesta, joita EU ottaa kyseessä olevaan kriisiin.

Seuraava kuva esittää päätöksentekoprosessin neljättä vaihetta. Vaiheen päämääränä on valita unionin käyttämä politiikka ja käytännön toimet mahdollisen kriisin ratkaisemiseksi. Tällä mahdollistetaan käytännön toimien yksityiskohtainen suunnittelu.



Kuva 8. Päätöksentekoprosessin neljäs vaihe¹²¹

¹²¹ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management. s. 4.

Päätöksentekoprosessin neljäs vaihe on virallinen päätöksenteko. Varsinaisen päätöksen osallistumisesta kriisinhallintaoperaatioon tekee Euroopan unionin neuvosto. Neuvoston päätös sisältää mm. poliittisen kontekstin, missä päätös on laadittu, päättää sotilaallisen-, poliisi- sekä siviilivaihtoehdon ja kutsuu jäsenmaat vahvistamaan osallistumispäätöksensä. Neuvosto myös ohjeistaa jäsenmaita tukemaan tehtyä päätöstä sekä päättää mahdollisten kolmansien maiden osallistumisesta operaatioon. Neuvosto myös jäsentelee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan roolin. Tarvittaessa neuvosto nimittää Euroopan unionin erityisedustajan kohdemaan.¹²²

Operaatiokonseptista käytetään nimitystä CONOPS¹²³. Sen kehittämiseksi tehdään yhteistyötä niin unionin sotilas kuin siviiliorganisaatioissa.

Poliittisten ja turvallisuusasian komitea antaa tarvittaessa ohjeita sotilaskomitealle, jotta se ohjaisi sotilasesikunnan laatimaan alullepanevan sotilasdirektiivin (IMD¹²⁴). Ohje sisältää niitä tietoja, joita tulevan operaation komentaja tarvitsee suunnittelunsa toteuttamiseksi. Operaation komentajalle tulee laadittavaksi varsinainen operaatiokonsepti, joukkojen tarve-esitys (SOR¹²⁵) sekä operaatiosuunnitelma (OPLAN¹²⁶).

Sotilasoperaation komentaja laatii operaatiokonseptin sotilasesikunnan laatimien ohjeiden mukaisesti. Operaatiokonsepti pitää sisällään myös voimankäyttöoikeudet ja joukkojen tarve-esityksen.¹²⁷

Mikäli poliittisten ja turvallisuusasiain komitea niin pyytää, esittelee operaation komentaja suunnitelmansa myös Euroopan unioniin kuulumattomille eurooppalaisille NATO:n jäsenmaille. Euroopan unionin ehdokasmaihin noudatetaan samaa edellä mainittua menettelyä¹²⁸. Edellä kuvattu operaatiosuunnitelman esittely tulee kyseen silloin, kun jokin kolmansista maista¹²⁹ on esittänyt kiinnostuksensa operaatioon osallistumisesta.¹³⁰

¹²² Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management s. 17.

¹²³ Concept of operations

¹²⁴ Initiating military directive

¹²⁵ Statement of forces requirement

¹²⁶ Operation plan

¹²⁷ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management. s.18.

¹²⁸ Tällä hetkellä tilanne on se, että unionin ehdokasmaat ovat sotilasliitto NATO:n jäseniä, mutta mikäli tilanne ei olisi tällainen kohdeltaisiin ehdokasmaita kuten tekstissä on esitetty.

¹²⁹ Maita, jotka eivät kuulu Euroopan unioniin.

¹³⁰ Samankaltainen tilanne, kuin Norjan osallistuminen EU:n taisteluosastoihin, vaikka ei olekaan EU:n jäsen.

Sotilasesikunta antaa oman arvionsa operaatiosuunnitelmasta ja tämän jälkeen sotilaskomitea tuottaa omat suosituksensa ja arvionsa poliittisten- ja turvallisuusasian komitealle.

Siviilikriisinhallintakomitea avustaa ja antaa neuvoja poliittisten ja turvallisuusasiain komitealle poliisioperaatioiden suunnitteluun sekä tuottaa suunnittelu asiakirjoja muiden siviilitoimintojen liittämiseksi operaatioon.¹³¹

Mikäli operaatioon osallistuu kolmansia maita, niin niiden kutsumisesta vastaa Euroopan unionin neuvosto, ellei neuvosto ole delegoinut tehtävää poliittisten ja turvallisuusasiain komitealle. Poliittisten ja turvallisuusasiain komitea hyväksyy operaatiokonseptin.

Toinen vaihtoehto hyväksymismenettelylle on, että poliittisten ja turvallisuusasian komitean hyväksytyä operaatiokonseptin esitellään asiakirja vielä neuvostolle, joka hyväksyy sen kuten kaikki siviilitoimiin liittyvät asiakirjat.¹³²

Ennen operaation aloittamista tuotetaan lisäksi joukkojentuottamissuunnitelmat, joukkojen statukseen liittyvät sopimukset (SOFA¹³³) sekä operaatiosuunnitelma. Joukkojentuottamissuunnitelman laatii operaation tuleva komentaja operaatioesikuntansa kanssa. Työtä ohjaa sotilaskomitea ja poliittisten- ja turvallisuusasian komitea. Unionin jäsenvaltiot ja muut joukkoja operaatioon antavat organisaatiot ja valtiot vahvistavat osallistumisensa tässä vaiheessa. Joukkojen status asiakirjasta on laadittu valmiiksi niin sanottu malliversio, jonka perusteella voidaan aloittaa neuvottelut suoraan kohdemaan kanssa. Neuvottelujen päätteeksi neuvoston valtuuttaa päätöksellään sopimuksen allekirjoittamisen.¹³⁴ Tulevan operaation komentajan johdolla toteutetaan varsinaisen operaatiosuunnitelman laadinta. Työssä pyritään käyttämään niin sotilas- kuin siviiliasiantuntijoitakin.¹³⁵

¹³¹ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management. s.19.

¹³² Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management. s.20.

¹³³ Status of forces agreement

¹³⁴ Vanonen Kaija: Kommentit tutkimusraportin käsikirjoituksesta, 6.2.2006, asiakirja tutkijan hallussa.

¹³⁵ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management. s. 20-21.

Euroopan unionin neuvoston tehtävänä on päättää operaation toimeenpanosta. Se hyväksyy sekä sotilas- että siviilioperaatiosuunnitelmat.¹³⁶ Neuvosto myös hyväksyy kaikki toimet, joita operaatioon kuuluu, ja päättää perustetaanko operaatiota varten osallistujien komitea¹³⁷. Voimankäytön säännöksiin liittyen neuvosto antaa operaation komentajalle voimankäytöstä valtuutuksen (ROEAUTH¹³⁸). Neuvoston kokouksissa on tällöin paikalla sotilaskomitean puheenjohtaja, jonka tehtävänä on esittää neuvostolle sotilaskomitean kanta asiassa.¹³⁹

Päätöksenteon toimeenpanona voidaan pitää päätöksentekoprosessin viidettä vaihetta eli operaation varsinaista toimeenpanoa. Operaation toteuttamiseen ja seuraamiseen liittyy myös monia toimijoita. Poliittisten ja turvallisuusasiain komitea toimii koko operaation poliittisena ja strategisena ohjaajana neuvoston valtuuttamana. Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajamaa on kokonaisvastuussa kaikkien neuvoston tekemien päätösten toimeenpanemiseksi. Komissio pitää poliittisten ja turvallisuusasiain komitean tietoisena kaikista arvioista, joita se on tehnyt. Varsinaisen operaation sotilaallisen osan seurantavastuu on sotilaskomitealla ja sotilasesikunnalla. Sotilaskomitea raportoi säännöllisesti poliittisten ja turvallisuusasiain komitealle operaatioon liittyvistä seikoista. Tämän vuoksi sotilaskomitean puheenjohtaja osallistuu poliittisten ja turvallisuusasian komitean kokouksiin. Sotilasoperaation komentaja raportoi operaatiostaan sotilaskomitealle. Poliittisten ja turvallisuusasiain komitea voi tarvittaessa kutsua operaation komentajan osallistumaan kokoukseensa. Siviilikriisinhallinnan komitea tuottaa arvioita ja raportteja poliittisten- ja turvallisuusasiain komitealle.¹⁴⁰

Mikäli operaation kohdemaahan on asetettu unionin erityisedustaja, raportoi hän havainnoistaan sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle että poliittisten ja turvallisuusasiain komitealle.¹⁴¹

¹³⁶ Ellei neuvosto ole delegoinut päätösvoimaa poliittisten ja turvallisuusasiain komitealle, kuten aikaisemmin on esitetty.

¹³⁷ Committee of contributors

¹³⁸ Rules of engagement authorisation

¹³⁹ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management. s. 22.

¹⁴⁰ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management. s. 24-25.

¹⁴¹ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management

Osallistujamaiden komitea työskentelee moninaisten ongelmien kanssa, jotka liittyvät operaation toteuttamiseen, voimankäyttöoikeuksiin ja päivittäisiin hallinnollisiin asioihin, jotka eivät kuulu operaation komentajan tehtäväkenttään.¹⁴²

Operaation toteuttaminen aiheuttaa kohdealueella tiettyjä vaikutuksia, joita voidaan pitää päätöksenteolle toteutuvana palautteena. Verrattaessa saatua palautetta unionin laatimiin tavoitteisiin siirrytään väistämättä ennen pitää päätöksentekoprosessin viimeiseen eli kuudenteen vaiheeseen, joka on Euroopan unionin toimien uudelleen kohdistaminen tai operaatiosta irrottautuminen. Poliittisten ja turvallisuusasiain komitea esiintyy tällöin pääroolissa. Mikäli unioni päättää muuttaa toimintatapaansa kriisinhallinnassa, voi se aiheuttaa kriisinhallintakonseptin uudelleen kirjoittamisen.¹⁴³ Tämän vuoksi kriisinhallintakonseptia koskeva asiakirja pyritään pitämään alun perinkin mahdollisimman joustavana.¹⁴⁴

Päätöksenteko joukkojen poisvetämisestä tai unionin toimien uudelleen kohdistamisesta kuuluu Euroopan unionin neuvostolle. Mikäli operaatiosta päätetään luopua tai toimet kohdistetaan uudelleen, kirjoitetaan tähän mennessä tapahtuneesta muistio. Sotilaskomitea arvioi omalta osaltaan operaation kulkua perustaen arvionsa operaation komentajan ja sotilasesikunnan lausuntoihin ja raportteihin. Siviilikriisinhallinnan komitean tehtävänä on arvioida kokemuksia perustaen arvionsa poliisioperaation tuottamiin arvioihin ja raportteihin sekä siviilitoimijoiden raportointeihin. Poliittisten ja turvallisuusasiain komitea voi tarvittaessa pyytää osallistujien komitealta oman lausuntonsa operaation kokemuksista.¹⁴⁵

Päätöksenteko itse prosessissa noudattelee teoriaosuudessa esitettyyn ulkopoliittikan päätöksenteon mallia ja toisaalta päätöksiin voidaan liittää myös rationaalinen päätöksentekoteoria. Unionin päätöksenteossa näkyy lähes kaikissa vaiheissa unionin asettamien panosten ja osallistumisella saatavan tuotoksen vertailu.

Euroopan unioni on laatinut harjoitusaikataulun, jonka mukaisesti se pyrkii tehostamaan päätöksentekoaan.¹⁴⁶ Harjoittelulla pyritään testaamaan laadittuja ennakkosuunnitelmia. Tulevaisuudessa tämä tarkoittaa erityisesti harjoittelua kohti nopeam-

¹⁴² Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management

¹⁴³ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management. s. 27

¹⁴⁴ Tutkijan oma kommentti

¹⁴⁵ Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management. s. 28.

¹⁴⁶ Euroopan unionin neuvosto: Lehdistö tiedote 9499/05, Yleistenasioiden ja ulkosuhteiden neuvoston kokouksesta 13.6.2005.

paa päätöksentekoa.

Euroopan unionin sihteeristö on laatinut operaatio Artemiksen oppien perusteella suunnitelman, jolla kriisinhallintaan liittyvää päätöksentekoa voidaan nopeuttaa. Suunnitelmassa yhdistetään asiakirjoja osaksi kriisinhallintakonseptia ja näin voidaan nopeammin siirtyä varsinaisen operaation suunnitteluun. Päätöksenteon nopeuttaminen ei tarkoita sitä, että kaikki päätökset sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyen tehtäisiin esitetyllä tavalla, vaan nopeutettua menettelyä käytetään ainoastaan silloin kun aikaa suunnittelulle on vähän. Erityisesti nopea menettely tulee kyseeseen, kun unioni suunnittelee toteuttavansa operaation tai sen aloituksen päivystysvuorossa olevalla taisteluosastolla.

Verrattaessa varsinaista prosessia tutkimusasetelmassa esiintyvään Holstin ulkopolitiittiseen päätöksentekokaavioon voidaan vaiheiden nähdä ilmentyvän seuraavasti: Vaiheessa yksi toteutetaan tilanteen seuranta. Tilanteen määrittelyn tuotoksena syntyy kriisinhallintakonsepti. Toimintavaihtoehtoina ovat sotilaallisen-, poliisi- sekä siviilitoiminnan strategiset vaihtoehdot. Päätettäessä eri vaihtoehdoista joudutaan toteuttamaan riskien ja kustannusten arviointia, pyritään ennustamaan tulos sekä lopulta valitaan oma toimintalinja. Poliitiikan valintana voidaan myös pitää operaatiokonseptin hyväksyntää, sillä konseptissa määritellään linjaukset operaatiosuunnitelman laatimiseksi. Toimeenpanona on luonnollisesti varsinainen operaation toimeenpano sekä operaatiosuunnitelman hyväksyminen.

3.3 Unionin päätöksenteon yhteydessä tuotettavat päätökset

Kriisinhallintaan liittyviä päätöksiä laaditaan prosessin aikana runsaasti. Euroopan unionin neuvosto laatii lukuisia päätöksiä, joista esimerkkeinä voidaan pitää seuraavia: kriisinhallintakonsepti, neuvoston päätös yhteisestä toiminnasta, sotilaallisten, poliisitoimen tai siviilitoimien strateginen valinta, operaatioesikunnan valinta ja operaation komentajan valinta, operaatiokonseptista päättäminen, joukkojen kokoaminen, operaatiosuunnitelman hyväksyminen, operaation aloittamisesta päättäminen.¹⁴⁷ Käytännössä joukkojen kokoamisesta vastaa tulevan operaation komenta-

¹⁴⁷Iso-Britannian parlamentti: Lord Grenfellen kirje [www-osoitteessa:](http://www.parliament.uk/documents/upload/05%20Feb%20to%20Lord%20Grenfell.doc)
<http://www.parliament.uk/documents/upload/05%20Feb%20to%20Lord%20Grenfell.doc>

ja.¹⁴⁸ Edellä mainittujen päätösten lisäksi tulevat kyseeseen myös voimankäytön valtuuttaminen.(ROEAUTH).¹⁴⁹

Käytännön päätöksentekoa voidaan tarkastella kesällä 2003 Euroopan unionin toteuttaman sotilasoperaation operaatio Artemiksen kautta.

Toukokuun 15. päivä 2003 päivätyllä kirjeellä YK:n pääsihteeri pyysi turvallisuusneuvostoa kokoamaan hyvin varustetun ja koulutetun joukon turvaamaan Bunian lentokentän ja kansalaisten turvallisuuden alueella. Turvallisuusneuvoston käsittely kesti kaksi viikkoa ja 30.5.2003 se päätti väliaikaisen joukon perustamisesta Buniaan.¹⁵⁰

Ranska ilmoitti turvallisuusneuvostossa ottavansa johtomaan aseman operaatioissa ja sai markkinoitua samalla operaation Euroopan unionin nimissä toteutettavaksi. Näin operaatiosta muodostui Euroopan unionin ensimmäinen itsenäinen operaatio Euroopan ulkopuolella. Johtovastuun selvittyä muut maat ilmoittautuivat nopeasti mukaan.¹⁵¹

Pyyntö kansainvälisen kriisinhallintajoukon perustamisesta Kongoon tuli Euroopan unionin käsittelyyn virallisesti 30.5.2003. Käytännön valmistelut operaation aloittamiseksi alkoivat kuitenkin jo 21.5.2003, jolloin Ranskan delegaatio ilmoitti Euroopan unionin sotilaskomitean kokouksessa mahdollisen operaation tarpeellisuudesta. Toukokuun lopun ja kesäkuun alun ajan Euroopan unionin sotilasesikunta ja neuvoston sihteeristö laati ja luonnosteli kehysasiakirjaa¹⁵² sekä siihen liittyvää sotilasohjetta. Asiakirjoja laadittiin päällekkäisinä prosesseina, joilla saavutettiin aikasäästöä.¹⁵³ Toukokuun lopulla sotilasesikunta esitteli luonnoksen sotilaallisesta ohjeesta¹⁵⁴. Sotilaskomitean päätöksen mukaisesti sotilasohjetta korjailtiin ja se esiteltiin uudelleen 2.6.2003. Seuraavana päivänä sotilaskomitean perustama työryhmä tutustui sotilasohjeeseen ja samana päivänä sotilaskomitea puolsi ohjeen hyväksymistä. Poliittisten ja turvallisuusasiain komitea kokoontui 4.6.2003, jolloin se hyväksyi sotilasohjeen. Unioni päätti joukon perustamisesta silloin kun Euroopan unionin neuvosto hyväksyi

¹⁴⁸ Vanonen Kaija: Kommentit tutkimusraportin käsikirjoituksesta.

¹⁴⁹ Rules of engagement authorisation (Huom! Tutkijan oma suomennos)

¹⁵⁰ UN, Peacekeeping best practices unit, Military division: Operation Artemis: the lessons of the interim emergency multinational force. Lokakuu 2004, s.3.

¹⁵¹ Operation Artemis: the lessons of the interim emergency multinational force. s.11.

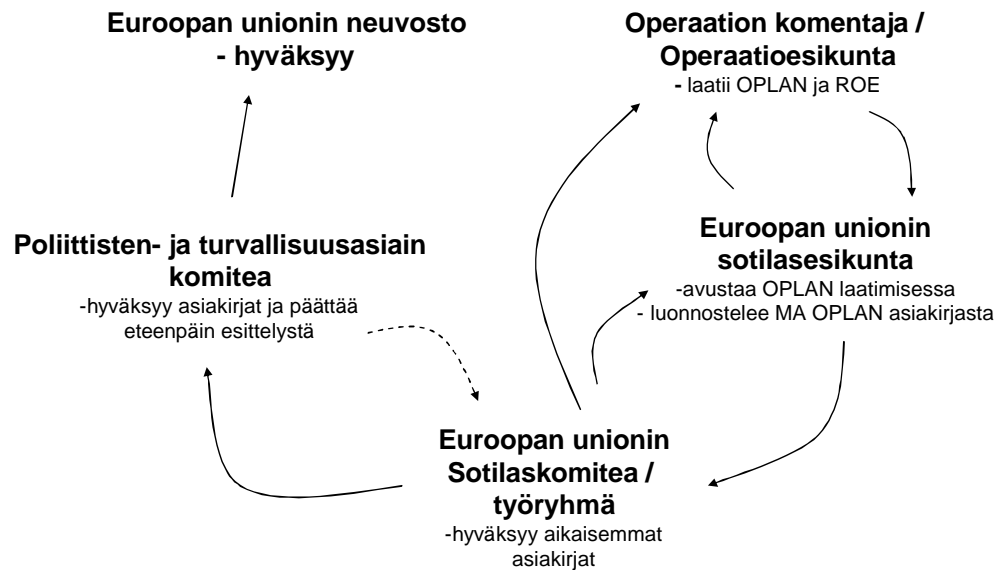
¹⁵² Framework document

¹⁵³ Euroopan unionin sotilasesikunta: EUMC Internal lessons learned and action plan, asiakirjan liitteenä on operaation päätöksenteon aikataulu. Pääesikunta, Kansainvälinen osasto, salainen arkisto.

¹⁵⁴ MA eli Military advise

kehysasiakirjan 5.6.2003.¹⁵⁵

Seuraavien muutaman päivän aikana tuotettiin mm. operaatiosuunnitelma, siihen liittyvä sotilaallinen ohje sekä operaatiosuunnitelmaan kiinteästi liittyvä voimankäyttö-säännöstö. Asiakirjojen tuottamisprosessi selviää seuraavasta kuvasta.



Kuva 9. Operaation suunnitteluasiakirjojen tuottaminen.

Operaation komentajan ja hänen esikuntansa tehtävänä oli laatia operaatiosuunnitelma sekä voimankäytön säännöstö, ja tässä työssä heitä avusti unionin sotilasesikunta. Sotilasesikunnan tehtävänä oli laatia sotilaallinen ohje tai neuvo operaatiosuunnitelmasta ja voimankäytön säännöistä (MA). Unionin sotilaskomitea oli ohjaavana elimenä mukana kehitysprosessissa, vaikka se ei toimikaan minään päättävänä elimenä. Sen ohjeiden mukaisesti laadittavia asiakirjoja korjailtiin niin sotilasesikunnassa kuin varsinaisessa operaatioesikunnassakin. Sotilaskomitean hyväksytyt asiakirjat esitteli operaation komentaja operaatiosuunnitelman ja voimankäytön säännöstön poliittisten ja turvallisuusasiain komitealle. Samassa kokouksessa sotilaskomitean puheenjohtaja esitteli komitean lausunnot edellä mainituista asiakirjoista. Poliittisten ja turvallisuusasiain komitean hyväksynnän jälkeen asiakirjat esiteltiin Eu-

¹⁵⁵ Euroopan unionin neuvoston päätös 2003/423/YUTP, Euroopan unionin sotilasoperaatiosta Kongon demokraattisessa tasavallassa, 5.6.2003.

roopan unionin neuvostolle 12.6.2003. Varsinaisen operaation aikana asiakirjojen, kuten uuden operaatiosuunnitelman, käsittely tapahtui aikaisemmin esitetyn kaavan mukaisesti.¹⁵⁶

YK:n turvallisuusneuvosto päätti, että operaatiolla on mandaatti syyskuun alkuun 2003 saakka.¹⁵⁷ Operaatiolle myönnettiin kuitenkin jatko aika syyskuun 15. päivään saakka, sillä sitä ei saatu kaikilta osin päätökseen suunnitellussa aikataulussa.¹⁵⁸

Operaation johtomaana toimi Ranska, joka tarjosi operaatiolle esikunnan Pariisista ja pääosan tarvittavista joukoista. Kaiken kaikkiaan operaatioon osallistui 14 unionin jäsenmaata ja viisi unionin ulkopuolista maata.¹⁵⁹

Operaatio Artemiksessa oli aikaisempiin nopeisiin kriisinhallintaoperaatioihin se ero, että yksikään Euroopan maa ei osallistunut varsinaiseen rauhanturvaamiseen operaatiota ennen eikä sen jälkeen samalla alueella. Euroopan unionin sisällä operaation katsottiin olleen suuri menestys. Turvallisuustilanne toiminta-alueella saatiin palautettua ja paikallisia joukkoja saatiin riisuttua aseista. Pakolaisia alkoi myös palata alueelle.¹⁶⁰

Euroopan unionissa voimankäytösäännösten valmistelu kuuluu operaation komentajalle ja hänen operaatioesikunnalleen. Voimankäytösäännökset valmistellaan samassa yhteydessä kun valmistellaan varsinainen operaatiosuunnitelma.¹⁶¹ Euroopan unionin neuvosto antaa operaatiolle voimankäytöstä valtuutuksen. Se ei varsinaisesti hyväksy laadittuja sääntöjä, vaan se jää operaation komentajan vastuulle.

Operaatiosuunnitelma sisältää myös erilaisia ohjeita voiman käytöstä ja siitä syystä sen valmistelun on edettävä käsi kädessä varsinaisten operaatioon liittyvien voimankäyttöoikeuksien kanssa. Laatimisprosessi liittyy saumattomasti yleiseen operaatioesikunnan suunnitteluprosessiin, jota voidaan selittää seuraavalla kuvalla.

¹⁵⁶ Euroopan unionin sotilasesikunta: EUMC Internal lessons learned and action plan, asiakirjan liitteenä on operaation päätöksenteon aikataulu.

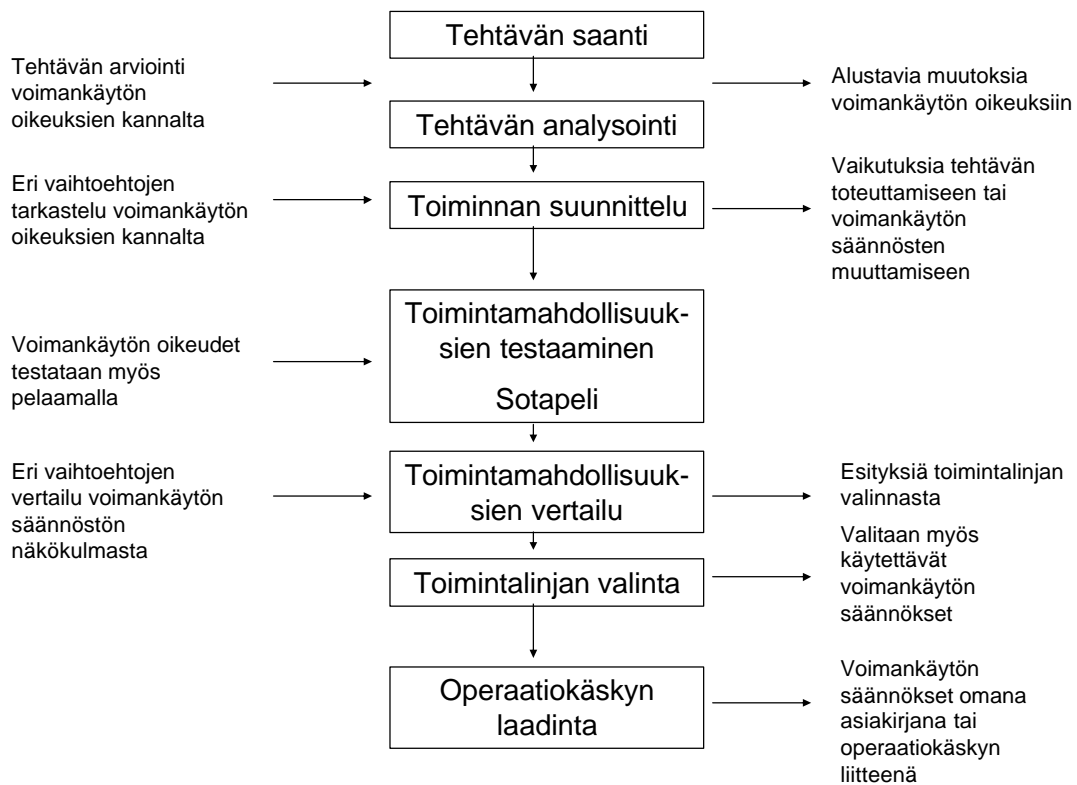
¹⁵⁷ YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma, 1484 (2003), 30.5.2003.

¹⁵⁸ YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma, 1501 (2003), 26.8.2003

¹⁵⁹ Euroopan unionin portaali: Fact sheet: EU-led military operation in the democratic republic of Congo, Operation Artemis.

¹⁶⁰ Kerttunen et al. s.16.

¹⁶¹ Rauhanturvaamilain uudistamistyöryhmän mietintö, s. 19.



Kuva 10. Voimankäytön sääntöjen suunnittelu operaatioesikunnassa.¹⁶²

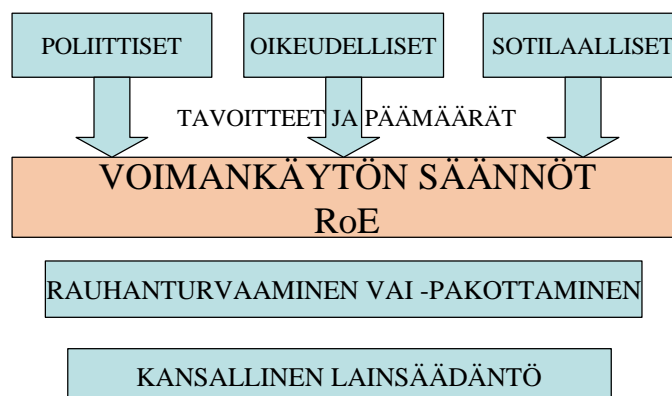
Yllä esitetty kuva kuvaa yleisesti voimankäytön oikeuksien laadintaprosessia. Prosessi vie aikaa ja sen eri variaatioita tulee testata rinnan operaatiosuunnitelman kanssa. Laadinnassa ilmenee edelleen rationaalinen päätöksenteko, sillä koko prosessin aikana vertaillaan asetettuja tavoitteita ja toimintamahdollisuuksia keskenään. Haittana esitettyssä laadintakaaviossa on prosessin tarvitsema aika. Ajan säästämiseksi on laadittu erilaisia koodistoja. Euroopan unionin voimassa oleva koodisto on samankaltainen tällä hetkellä kuin NATO:n vastaava asiakirja.¹⁶³ Tälle on luonnollisesti olemassa käytännöllinen selitys, sillä onhan suurin osa unionin jäsenmaista myös NATO:n jäseniä.

Voimankäytön säännöstössä (RoE¹⁶⁴) yhdistyvät poliittiset tavoitteet ja rajoitukset, oikeudelliset tavoitteet ja rajoitukset sekä sotilaallisen tavoitteet ja toimintamahdollisuudet. Voimankäytön säännösten muokkaantumiseen vaikuttavat muun muassa kyseessä olevan operaation luonne sekä osallistujamaan tai maiden kansallinen lainsäädäntö. Seuraavalla kuvalla hahmotetaan voimankäyttöoikeuksien tavoitetta.

¹⁶² Mukailtu lähteestä: Rules of engagement (ROE) handbook for judge advocates. Tässä on paikallaan huomauttaa, ettei kaavion mukainen voimankäytön suunnittelu ole mahdollista nopeasti aloitettavassa kriisinhallintaoperaatioissa, vaan tällöin tukeudutaan voimakkaasti laadittuihin ”mallisääntöihin”.

¹⁶³ Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö, s. 19.

¹⁶⁴ Rules of Engagement



Kuva 11. Voimankäytösäännösten keskeiset tavoitteet.¹⁶⁵

Voimankäytön säännösten tarkoituksena on ohjata operaatioon osallistuvaa henkilöstöä voimankäytössä erilaisissa tilanteissa. Tarkoituksena on kuvata voiman käyttöä erilaisissa tilanteissa. Se avustaa johtajia ja auttaa yksittäistä sotilasta, hänen toteuttaessa tehtävänsä. Voimankäytön säännöksiä ei voida pitää absoluuttisina, vaan pikemminkin ohjeellisina, ja tarvittaessa sotilaiden tekemät toimet voidaan arvioida oikeuskäytännössä myöhemmin.¹⁶⁶

Erilaisissa toteutuneissa operaatioissa voimankäytön säännöstö on ollut hyvin pitkälti samankaltainen, toteutettiin operaatio sitten Yhdistyneiden kansakuntien, NATO:n tai Euroopan unionin toimesta.¹⁶⁷ Yhdistyneiden kansakuntien voimankäytösäännösten mukailu on siinä mielessä merkityksellistä, että unioni kuitenkin haluaa toteuttaa operaationsa YK:n peruskurjan hengen mukaisesti.

¹⁶⁵ Yhdistyneet kansakunnat, Rauhanturvaoperaatioiden osasto, Koulutus ja arviointopalvelut, lainopillinen kehys YK:n rauhanturvatoiminnalle, www-osoitteessa:

<http://www.un.org/depts/dpko/training/SGTM%20v%201.1/B-%20Training%20Material/A-%20The%20United%20Nations/03%20Legal%20Framework%20for%20UN%20PKOs%20.ppt>.

¹⁶⁶ Yhdistyneet kansakunnat, Rauhanturvaoperaatioiden osasto, Koulutus ja arviointopalvelut, lainopillinen kehys YK:n rauhanturvatoiminnalle, www-osoitteessa:

<http://www.un.org/depts/dpko/training/SGTM%20v%201.1/B%20Training%20Material/A%20The%20United%20Nations/03%20Legal%20Framework%20for%20UN%20PKOs%20.doc>.

¹⁶⁷ Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö, s. 19.

Yhdistyneiden kansakuntien kannalta voimankäyttöoikeudet ovat merkittävä osa rauhanturvaoperaatiota. Säännösten tulee olla yksiselitteinen ja helppokäyttöinen. Säännöstö ei kuitenkaan koskaan rajoita rauhanturvaajan oikeutta puolustaa itseään ja muita YK: henkilöstöä tai henkilöä, joka on YK:n suojeluksessa. Tarvittaessa puolustautuminen voidaan toteuttaa voimakeinoja käyttämällä. Puolustautuminen voidaan toteuttaa joko toisen käyttämää voimaa vastaan tai vihamielisen aikomuksen ilmaantuessa. Joukon komentajalla on myös luonnostaan oikeus käyttää kaikkia tarvittavia keinoja operaation toteuttamiseksi sekä puolustukseen YK:n henkilöstöä ja yksiköitä.¹⁶⁸

Karkeasti ottaen voidaan ajatella, että voimankäytön säännökset varmistavat, että operaatio toteutetaan kansainvälisesti sovittujen oikeuskäytäntöjen mukaisesti. YK:lla on muutamia periaatteita voimankäytön oikeuksista operaatioissa ja niitä ovat:

- Voimaa tulee käyttää vain silloin kun se on pakollista
- voimankäyttö on minimoitava uhkaan nähden
- voimankäytön on oltava suhteellista
- voimankäyttö on lopetettava, kun vihamielisyydet päättyvät
- voimankäyttöä on laajennettava portaittain
- kuolettavan voiman käyttäminen tulee olla johtajien säätelemää
- vahingot on minimoitava
- kohteet on tunnistettava varmasti
- rajoituksia voimankäyttöoikeuksille voi määrätä operaation komentaja.¹⁶⁹

On kuitenkin syytä huomauttaa, että voimankäytön säännökset eivät ole lainoppineiden sääntöjä vaan operaation komentajan ”sääntökirja”¹⁷⁰, jolla komentaja varmentaa alaistensa toimivan laadittujen sääntöjen mukaisesti. Samalla komentaja kykenee osoittamaan poliittiselle johdolle organisaationsa toimintaperiaatteet. Päätöksenteon yhteydessä säännöstöä käsitellään yhdessä operaatiosuunnitelman kanssa.

¹⁶⁸ YK, lainopillinen kehys YK:n rauhanturvatoiminnalle.

¹⁶⁹ YK, lainopillinen kehys YK:n rauhanturvatoiminnalle.

¹⁷⁰ Center for law and military operations: Rules of engagement (ROE) handbook for judge advocates, Virginia, USA, 1.3.2000. s. 12.

3.4 Johtopäätökset

Kriisinhallinnan pelikentällä on Euroopan unionissa runsaasti toimijoita. Eri toimijoiden roolit ja tehtävät on kuvattu edellä yksityiskohtaisesti mukailen unionin laatimaa proseduuria. Huomioitavaa proseduurissa on se, että se on laadittu poliittisesti ja juridisesti toimivaksi asiakirjaksi, jonka kaikki toimijat ovat voineet hyväksyä. Käytännön päätöksentekoprosessia ei ole koskaan viety läpi laaditun proseduuriasiakirjan mukaisesti. Päätökset on aina laadittu sellaisen prosessin mukaan, jonka käytettävissä oleva aika on mahdollistanut.

Päätöksentekoprosessia ja valmisteluiden sarjaa unionissa voidaan pitää vähintään monimutkaisena, mutta samalla on syytä muistaa, että osa toiminnoista tapahtuu samanaikaisesti ja osaan toimista on voitu laatia jo valmiit suunnitelmat etukäteen.

Laajentuneessa unionissa haasteelliseksi saattaa muodostua yksimielisyyden muodostaminen. Eri jäsenmailla on erilainen lainsäädäntö, erilaiset taloudelliset resurssit sekä erilaiset poliittiset intressit. Kaikki edellä mainitut seikat saattavat viivyttää unionin päätöksentekoa jopa niin paljon, että nopeiden toimien toteuttaminen ei ole enää mahdollista.

Päätöksentekoprosessi on tarkkaan suunniteltu. Käytäntö on siis osoittanut, ettei varsinaista päätöksentekoa ole koskaan toteutettu laaditun prosessin mukaan, vaan prosessissa on oikaistu. Oikaiseminen osoittaa sen, että unionin rakenteissa on olemassa selkeä tahto tarvittavien päätösten tekemiseen.

Operaatio Artemis on osoittanut, että Euroopan unioni kykenee tarvittaessa nopeaan päätöksentekoon, mutta samalla se antaa päätöksenteon todellisuudesta jopa liian ruusuisen kuvan. Ranska oli valmistellut operaatiota ennakkoon, ja oli helppo tehdä päätöksiä tilanteessa, jossa suuri osa suunnitelmia ja asiakirjoja oli jo valmiina tai kovaa vauhtia valmistumassa.

Unionin eri toimielimissä tapahtuvaan tilanteenarviointiin tuo oman haasteensa käytettävissä olevien joukkojen suorituskyky. Vaikkakin joukon suorituskyky voidaan liittää päätöksentekomallinnuksessa organisaation sisäisiin tekijöihin, heijastuu siitä myös vaikutteita itse päätöksentekoprosessiin. Taisteluosaston kaltainen joukko on tehokas vain erittäin rajatulla alueella. Mikäli tarkastellaan asiaa suomalaisen taktii-

kan kautta, niin voimme todeta, että taisteluosaston iskevän osan eli pataljoonan ryhmitysalue puolustuksellisissa sotatoimissa on vain noin 3-6 km leveä ja 4-8 km syvä.¹⁷¹ Pinta-alaksi saadaan näin maksimissaan 48 neliökilometriä. Tällöin on myös otettava huomioon, että pinta-alaan vaikuttaa kasvattavana tekijänä naapuripataljoonien kokonaistoimintaa tukevat ryhmitysalueet. Taisteluosastoilla ei ole tukevaa naapurijoukkoa, joten ryhmitys on saatava huomattavasti suppeammalle alueelle. Aikaisemmin kriisinhallintaoperaatioissa pataljoonien operaatioalueet ovat olleet huomattavasti suurempia. Esimerkkinä voidaan pitää suomalaisen rauhanturvajoukon vastuualuetta Etelä-Libanonissa YK:n UNIFIL operaatiossa, jossa alueen koko oli noin 85 neliökilometriä.¹⁷² Taisteluosastoja voidaan pitää kuten operaatio Artemistakin erittäin tehokkaina ja iskukykyisinä, mutta ainoastaan erittäin rajallisella alueella.

Poliittisille päättäjille ja sotilaallisten asioiden valmistelijoille jää tulevaisuudessa vaikea tehtävä määrittää operaatiot, joihin taisteluosastoja todella voitaisiin käyttää. Vaarana on, että tilanne arvioidaan väärin ja joukko joutuu ylimitoitettuun tehtävään, jolloin se saattaa kärsiä suuriakin tappioita. Operaation tulisi kuitenkin olla riittävän näyttävä unionin uskottavan julkisuuden saamiseksi. Edellä mainittu seikka lisää paineita poliittisille päättäjille päätöstä edeltävän riskien ja kustannusten arvioinnin sekä tuloksen ennustamisen aikana.

Riskien ja kustannusten arviointiin vaikuttaa myös mahdollisen operaation toteuttamisen aiheuttamat kustannukset. Euroopan unioni on luonut sotilaalliselle kriisinhallinnalle rahoitusjärjestelmän, jossa suurimman osan kustannuksista maksavat operaatioon osallistuvat maat. Unionin nopean toiminnan taisteluosastoihin kuuluu kuitenkin vuorollaan vain muutaman maan joukkoja. Yhteisen päätöksen laatiminen voi olla haastavaa, mikäli taisteluosastoon kuuluva maalla on vaikeuksia taloutensa kanssa. Yhteispäätöstä voi olla näin ollen vaikeaa muodostaa.

Päätöksentekoprosessi on moniportainen, mutta portaittainen suunnittelu ei tarkoita sitä, että edellinen vaihe tulisi olla loppuunsaatettu, ennen seuraavaan siirtymistä. Tällä tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi kriisinhallintakonseptin laatimisen yhteydessä laaditaan samaan aikaan jo operaatiokonseptia. Nopeutettuun päätöksentekoprosessiin onkin ehdotettu muun muassa edellä mainittujen asiakirjojen muuttamista siten,

¹⁷¹ Puolustusvoimien koulutuksen kehittämiskeskus: Jalkaväen taisteluohjesääntö (jvo), Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 1995. s.105

¹⁷² Historiatietoa rauhanturvaoperaatioista www.osoitteessa: http://www.mil.fi/rauhanturvaaja/historia/ex_unifil.dsp.

ettei varsinaista operaatiokonseptia enää tarvittaisi.¹⁷³

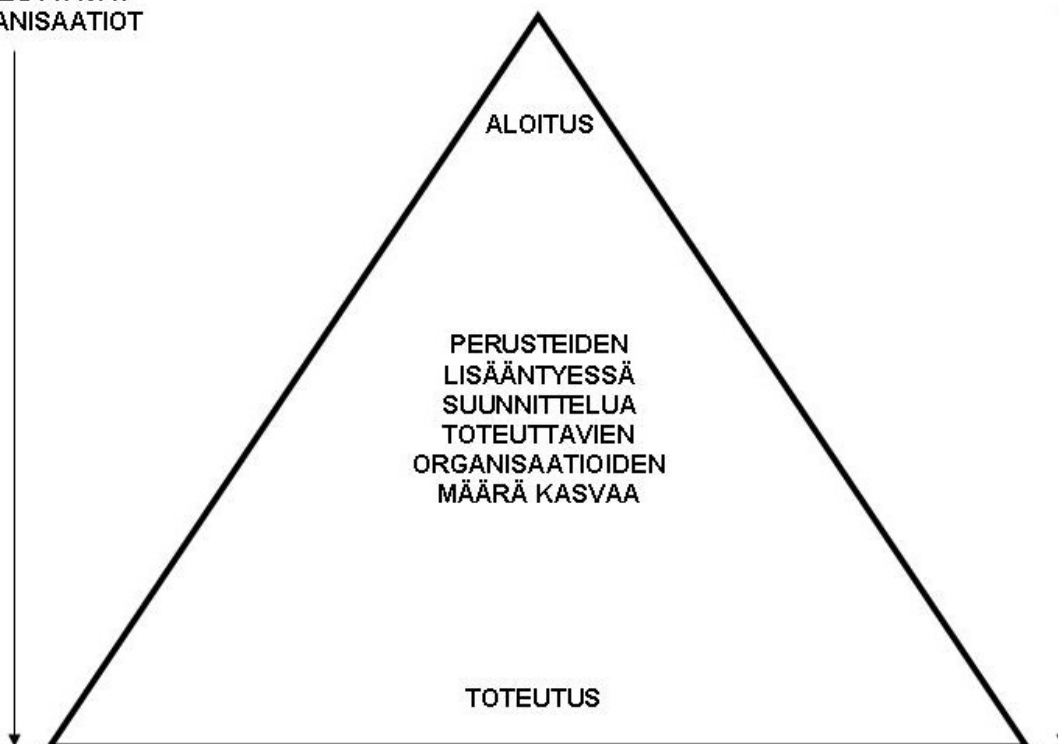
On vaikeaa kuvitella tilannetta, jossa päätöksenteko nopeutuisi laajentamalla prosessin alkuvaiheessa tuotettavaa asiakirjaa. Toisaalta poliittisesti on ollut hyvä ratkaisu määrittellä nopeutettu prosessi siten, että sen aloitushetkenä on kriisinhallintakonseptin hyväksyminen. Tällöin konseptin laajentaminen ei näennäisesti pidennä päätöksentekoon käytettyä aikaa vaan lyhentää sitä. Käytännössä kokonaisuutena aikavoittoa ei kuitenkaan synny.

Eräänä mainittavana ongelmana suunnitteluprosessin toimivuudessa on se, että alullepanevat suunnitteluasiakirjat ovat erittäin laajoja.¹⁷⁴ Prosessin nopeuttamiseksi voitaneen käyttää samoja periaatteita kuin suomalaisessa sotilaallisessa suunnittelussa. Tällöin suunnittelun käynnistämiseksi laaditaan lyhyt suuntaa antava suunnitelma, jolla suunnittelu voidaan organisaation muissa toimielimissä aloittaa. Sotilasterminä suunnitelmasta voidaan käyttää nimeä esikäsky. Suunnittelun edetessä organisaatio suunnittelun toteuttamiseksi kasvaa ja samalla kasvaa myös suunnitteluasiakirjojen yksityiskohtaisuus. Viimeisimpänä asiakirjana muotoutuu komentajan taistelusuunnitelma, josta unionin puitteissa käytetään nimeä operaatiosuunnitelma. Suunnitteluasiakirjojen laajuutta ja organisaation hyödyntämistä voidaan selvittää seuraavalla kuvalla.

¹⁷³ Vanonen Kaija, haastattelu.

¹⁷⁴ Vanonen Kaija, haastattelussa tuli esille, että esimerkiksi kriisinhallintakonseptista muotoutuu noin 50 sivun tuotos.

YKSITYYSKOHDAT JA
SUUNNITTELUA
TOTEUTTAVAT
ORGANISAATIOIOT



Kuva 12. Suunnitteluasiakirjojen yksityiskohtaisuuden lisääntyminen.

Yllä kuvattu kolmio osoittaa samalla suunnitteluorganisaatioiden suuruuden ja toisaalta laadittavien asiakirjojen laajuuden. Kuvattu menettely on käytössä puolustusvoimissa, mutta perusedellytyksenä on suuri luottamus alaisiin. Mikäli ylempi johtoporras haluaa pitää alaisen tiukassa ohjauksessa voi lyhyiden ohjeasiakirjojen laatiminen olla mahdotonta. Tämä olisi kuitenkin menettely joka nopeuttaisi käytännön päätöksentekoa huomattavasti.

Voimankäytön säännösten laatiminen on pitkällinen prosessi, mutta sen nopeuttamiseksi sotilaallista kriisinhallintaa toteuttavat organisaatiot ovat rakentaneet omia koodistoja voimankäyttöoikeuksien laadintaan. Mikäli tarkastelemme voimankäyttöoikeuksia, joita YK pitää ohjeellisina, niin voimme myös todeta, etteivät ne rajoitu ainoastaan hätävarjeluun tai itsepuolustukseen. Unionin on pakko rakentaa omat voimankäytön säännöksensä samankaltaisiksi kuin YK:n voimankäyttöoikeudet mikäli operaatiot halutaan toteuttaa YK:n hengen mukaisesti. YK:n voimankäytösäännökset eivät sinällään ole mitään lieviä, vaikka yleisesti niin kuvitellaankin. YK:n toteuttamat operaatiot ovat pääsääntöisesti olleet sen kaltaisissa olosuhteissa, joissa voimankäyttö ei ole tarpeen. Viimeaikojen tapahtumat Afrikan mantereella ovat kylläkin muuttaneet tilannetta.

Euroopan unionin taisteluosastojen käyttö poikkeaa olennaisesti aiemmin totutusta rauhanturvaamisesta. Osastojen perimmäisenä käyttötarkoituksena on nimenomaan vaikeiden tilanteiden ratkaiseminen rajallisella alueella.

Operaatioiden onnistumisen kannalta on myös merkittävää, että operaatioon osallistuva joukko on kaikilta osin uskottava. Mikäli operaatioon osallistuu huippunsa koulutettu ja uusimmalla teknologialla varustettu joukko, niin on sillä oltava oikeus käyttää sotilaallista voimaa. Muutoin joukosta voi muodostua paikallisten militanttien mielestä joukko ”aseellisia turisteja” ilman todellista vaikutusvaltaa.

Monimutkaisen prosessin ja laadittujen päätösten tutkimuksen päätteeksi voidaan todeta, että unioni on ryhtynyt toimenpiteisiin päätöksentekoprosessinsa nopeuttamiseksi. Tarkasteltaessa päätöksentekoprosessia ja siihen esitettyjä muutoksia kokonaisuutena ei voida yksiselitteisesti sanoa, että päätöksenteko merkittävästi nopeutuisi. Mikäli päätöksenteon nopeuttamista tarkastellaan esitetyssä muodossa eli operaatiokonseptin hyväksymisestä seuraavat viisi vuorokautta, niin päätöksenteko onnistunee esitetyssä aikataulussa. Käytäntö on kuitenkin operaatio Artemiksen kautta osoittanut, että nopeaan päätöksentekoon käytännössä kyetään silloin kun siihen on tarvetta ja tahtoa. Eräänä ongelmana päätöksenteossa voidaankin nähdä yksimielisten päätösten laatiminen. Tulevaisuus näyttää, kuinka laajentunut unioni kykenee sotilaallisessa kriisinhallinnassa edellytettävään yksimielisyyspäätökseen.

4. KANSALLINEN PÄÄTÖKSENTEKO

Suomella on pitkät perinteet rauhanturvaamisessa, ja poliittiset päätöksentekijät ovat tottuneet päättämään operaatioihin osallistumisesta. Suomen osallistuminen rauhanturvatehtäviin tehtiin alun perin mahdolliseksi erillislakilla, jonka tarkoituksena oli mahdollistaa suomalaisen joukon lähettäminen Suezille.¹⁷⁵ Tämän jälkeen on säädetty useita erillisiä lakeja ja asetuksia, jotka liittyvät rauhanturvaamiseen. Varsinainen rauhanturvaamislaki on peräisin vuodelta 1984. Tätä lakia on myös päivitetty useaan eri otteeseen ja valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko määrit-

¹⁷⁵ Valtion säädöstietopankki www-osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1956/19560584>.

telikin, että rauhanturvaamislain uudistamisen tarve on selvitettävä.¹⁷⁶

Sotilaallisella kriisinhallinnalla on Suomelle myös selviä taloudellisia vaikutuksia. Budjetti sotilaalliseen kriisinhallintaan on noin 100 milj € / vuosi ja varat jakaantuvat käytännössä kahden eri ministeriön Ulkoasiainministeriön ja Puolustusministeriön välille.¹⁷⁷

Tällä hetkellä suomalaista päätöksentekoa prosessina ohjaavat muun muassa rauhanturvaamislaki ja perustuslaki. Viimeaikojen kehitys kohti nopeampaa päätöksentekoa on osoittanut, että lainsäädäntö on jo osin vanhentunut. Tässä luvussa käsitellään suomalaista kansallista päätöksentekoa, eri organisaatioita, prosesseja ja niiden tuotoksia. Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmä otti loppuraportissaan lähtökohdaksi sen, että itse rauhanturvaamislakia on muutettu sen voimassaoloaikana monesti ja koska lainsäädäntö tarvitsee edelleen monia tarkennuksia, on tarkoituksenmukaista säätää kokonaan uusi laki.¹⁷⁸

Tämän hetkinen tilanne on sellainen, ettei Suomi voi osallistua rauhanturvaamisoperaatioihin ilman Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) tai Yhdistyneiden kansakuntien (YK) mandaattia.¹⁷⁹ Lainsäädäntömme ei siis mahdollista Suomen osallistumista pelkästään Euroopan unionin päätöksellä tapahtuvaan rauhanturva-toimintaan. Euroopan unioni on kuitenkin linjannut voivansa toteuttaa kriisinhallintaoperaation myös itsenäisellä päätöksellä.¹⁸⁰ Uuteen kriisinhallintalakiin hallitus esittää poistettavaksi vaatimuksen, että operaatioilla olisi aina oltava YK:n tai ETYJ:n hyväksyntä. Hallitus esittää, että esimerkiksi Euroopan unionilla ja Suomella sen osana on oikeus toimia myös silloin, kun esimerkiksi YK on kykenemätön tekemään päätöksiä asiasta.¹⁸¹ Tämä on aiheuttanut runsasta keskustelua eduskunnassa ja julkisuudessa.

¹⁷⁶ Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004, s. 7.

¹⁷⁷ Lähdevirta Kimmo: Haastattelu.

¹⁷⁸ Puolustusministeriö: Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö, 2.5.2005, Helsinki, s. 5.

¹⁷⁹ Rauhanturvaamislaki, 29.6.1984/514, 1 §.

¹⁸⁰ Helsingin Eurooppa-neuvosto, 10-11.12.1999, puheenjohtajan päätelmät.

¹⁸¹ Valtion säädöstietopankki: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 110/2005. www-osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050110>, tulostettu 14.2.2006.

Parlamentarisessa päätöksenteossa eduskunta on valtion korkein elin, joka käyttää lainsäädäntövaltaa ja päättää valtion taloudesta.¹⁸²

Tasavallan presidentin tehtävänä on päättää sotilaskäskyasioista puolustusministerin valmistelemana. Presidentin päätökset valmistelee valtioneuvosto ja päätökset tehdään valtioneuvostossa.¹⁸³

Päätöksentekoa edellyttävät valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai eri hallinnonalojen ministeriössä. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, kauaskantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Tällaisia merkittäviä asioita ovat esimerkiksi valtioneuvoston asetukset, eduskunnalle annettavat selonteot ja merkitykselliset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat. Valtioneuvoston käsittelemät asiat valmistellaan kunkin hallinnon alan osalta sen omassa ministeriössä. Asioiden valmistelussa voidaan käyttää erilaisia ministerivaliokuntia.¹⁸⁴

Eri ministeriöiden toiminta on kattavasti esitelty kunkin ministeriön internet sivustoilla ja lisäksi asia on esitetty valtioneuvoston voimassaolevassa ohjesäännössä. Yleisesti ottaen eri ministeriöiden tehtävänä on käsitellä oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskuntaan liittyvät asiat, hallintoasiat, tietojärjestelmäasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat.¹⁸⁵

Ulkoasiainministeriön tehtäviin kuuluvat muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittisesti merkittävät seikat ja yleisesti ottaen Suomen kansainväliset suhteet.¹⁸⁶ Ulkoasiainministeriön julkikirjoitettuna toiminta-ajatuksena on Suomen ja

¹⁸² Suomen perustuslaki, 3 §, www-tietokannassa FINLEX, www-osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19990731>, tulostettu 1.2.2006.

¹⁸³ Suomen perustuslaki 58 §.

¹⁸⁴ Suomen perustuslaki 67 § sekä laki valtioneuvostosta, 12 §, www-tietokannassa FINLEX, www-osoitteessa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030175>, Tulostettu 1.2.2006.

¹⁸⁵ Valtioneuvoston asetus 3.4.2003/262, Valtioneuvoston ohjesääntö, 11 §, www-tietokannassa FINLEX, www-osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030262?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=ohjes%3%A4%C3%A4nt%C3%B6>, tulostettu 1.2.2006.

¹⁸⁶ Valtioneuvoston ohjesääntö, 13 §.

suomalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen ja kaikin puolin toimia turvallisen ja oikeudenmukaisen maailman puolesta.¹⁸⁷

Puolustusministeriön toimialaan kuuluvat puolustuspolitiikan hoitaminen, sotilaalliseen maanpuolustukseen kuuluvat asiat, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen sekä sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamiseen liittyvät seikat.¹⁸⁸

Sisäasiainministeriön tehtäviin kuuluu muun muassa poliisi- ja pelastustoimen hallinnollinen ohjaaminen ja kehittäminen.¹⁸⁹ Edellä mainittujen toimialojen kautta sisäasiainministeriö myös valmistelee ja vastaa osasta siviilikriisinhallinnan asioista.

Puolustusvoimien tehtävät ovat niin ikään laissa säädetyt. Puolustusvoimien roolina on päätöksentekoprosessissa toimia asiantuntijapalveluja tuottavana organisaationa, jolloin poliittisilla päättäjillä on käytettävissään kaikki tarvittava tieto esimerkiksi mahdollisen kohdealueen tilanteesta ja puolustusvoimien resursseista operaatioon osallistumiseen.¹⁹⁰

Puolustusvoimien ja puolustusministeriön roolit muuttuivat vuonna 2001, jolloin rauhanturvaamisen varsinainen hallinta siirtyi puolustusministeriöltä puolustusvoimille. Kuitenkin monissa käytännönkin asioissa puolustusministeriöllä on edelleen merkittävä rooli.¹⁹¹

4.2 Kansallinen päätöksenteko prosessina

Liitettäessä suomalainen päätöksenteko Euroopan unionissa laadittavaan päätöksentekoon voidaan todeta, että perinteisesti kansallinen päätös on toteutettu sen jälkeen kun unionissa on jo tehty päätös kriisinhallintakonseptista.¹⁹² Virkamiestason valmistelu alkaa toki aikaisemmin, mutta varsinainen parlamentaarinen käsittely al-

¹⁸⁷ Ulkoasiainministeriön internet sivusto www-osoitteessa: http://www.formin.fi/netcomm/org/org.asp?LAN=FI&top_url=topnavi.html&elem_id=3&type=4, tulostettu 1.2.2006.

¹⁸⁸ Valtioneuvoston ohjesääntö, 16 §.

¹⁸⁹ Valtioneuvoston ohjesääntö, 15 §.

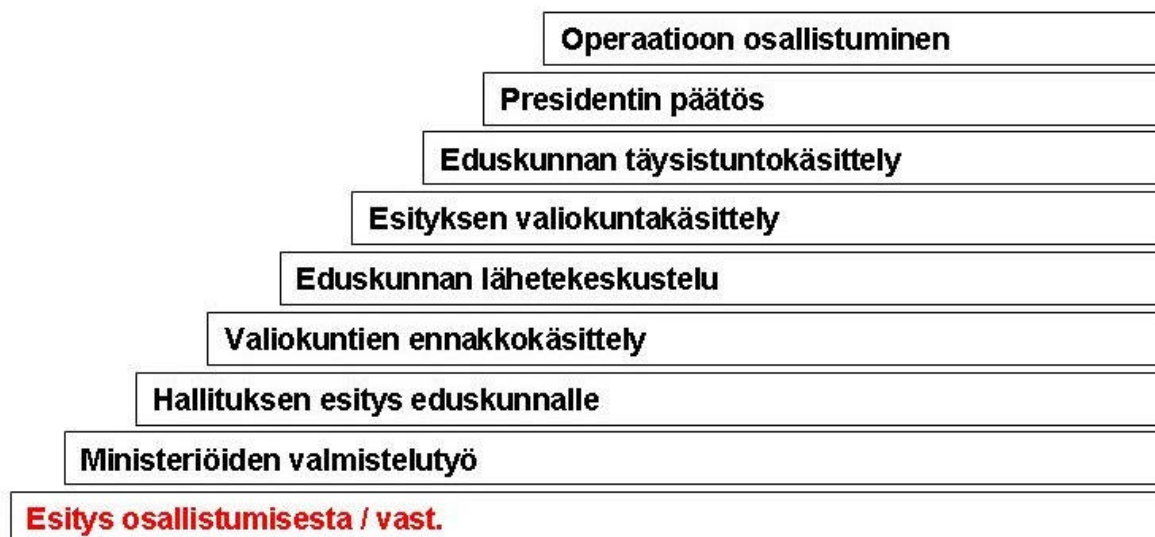
¹⁹⁰ Holma Heikki, haastattelu.

¹⁹¹ Vanonen Esa, haastattelu.

¹⁹² Holma Heikki, haastattelu. Sama seikka käy esille, kun tarkastellaan Valtioneuvoston eduskunnalle antamaa selontekoa 5/2004, jossa se esittää Suomen osallistuvan EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Bosnia-Hertsegovinassa.

kaa sen jälkeen kun unioni on tehnyt päätöksen kriisinhallintakonseptista.

Kansalliseen päätöksentekoon liittyvä prosessi voidaan ilmaista seuraavankaltaisena portaikkona.



Kuva 14. Kansallinen päätöksentekoprosessi.

Erilaisten operaatioiden aloittamiseen liittyvissä prosesseissa on eroja. YK kysyy aina suomalaiselta sotilasedustustolta Suomen kannan ennen virallisen kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesityksen laatimista. Yhdistyneet kansakunnat haluavat tällä menettelyllä varmistaa maan halun osallistua tulevaan operaatioon. Varsinaista pyyntöä operaatioon osallistumiseen ei siis lähetetä maalle, joka jo epävirallisesti ilmoittaa olevansa kykenemätön tai haluton osallistumaan operaatioon.¹⁹³

NATO ei laadi erillistä pyyntöä lainkaan, vaan eri valtioita ainoastaan kutsutaan operaation suunnittelukokoukseen. Tässä kokouksessa päätetään, millä kokoonpanolla operaatioon mikäkin maa osallistuu.¹⁹⁴

Mikäli operaatioon osallistumisesta yleensä laaditaan esitys, saapuu se käytännössä ulkoasiainministeriöön, jolla on johtovastuu päätöksentekoprosessissa.¹⁹⁵ Ulkoasiainministeriön tehtävänä on selvittää operaatioiden osalta se seikka, onko Suomen ulkopoliittisesti järkevää osallistua siihen. Arvioinnissa otetaan huomioon monia seikkoja, muun muassa operaation aiheuttama julkisuus, turvallisuuspoliittinen merkitys,

¹⁹³ Holma, haastattelu.

¹⁹⁴ Holma, haastattelu.

¹⁹⁵ Kervinen s. 18.

kansainväliset suhteet ja Suomen profiili. Tämän selvitystyön jälkeen alkaa kiinteä yhteistoiminta puolustusministeriön kanssa, jossa selvitetään mahdolliset resurssit osallistua operaatioon.¹⁹⁶ Tulevaisuudessa toivotaan edellä mainitun menettelyn tulevan kirjatuksi jo esitteillä olevaan kriisinhallintalakiin.¹⁹⁷

Puolustusministeriön tehtävänä on osallistua poliittisen päätöksenteon valmisteluun, hankkimalla perusteita poliittisille päättäjille. Ministeriö toteuttaa tehtävää pääsääntöisesti yhdessä ulkoasiainministeriön kanssa. Toisaalta puolustusministeriön tehtävänä on myös ohjata puolustusvoimia operaation mahdollisen osallistumisen valmistelussa.¹⁹⁸ Kriisinhallintaoperaation käytännön resursointi kuuluu puolustusministeriön hallinnonalaan. Puolustusministeriö toimii myös eräänlaisena suodattimena maan ulkopoliittisen johdon ja puolustusvoimien välillä. Ulkopoliittisesti voi olla merkittävää osallistua johonkin tiettyyn operaatioon, mutta puolustushallinnolla ei saata olla resursseja toteuttaa poliittisen johdon haluamia operaatioita. Puolustusministeriö toimii hallinnonalalleen laadittujen poliittisten suuntalinjausten mukaan ja toimii oman hallinnonalansa parhaaksi.¹⁹⁹ Puolustusministeriön tehtävänä on hallinnoida sotilaalliseen kriisinhallintaan budjetoitujen varojen käyttöä.²⁰⁰

Sisäasiainministeriö vastaa omalta osaltaan siviilikriisinhallintaan liittyvien operaatioiden valmistelusta.

Mikäli suunnitellun operaation voimankäyttöoikeudet poikkeavat selkeästi aiemmin totutusta, niin valtioneuvosto antaa asiasta selvityksen eduskunnalle.²⁰¹ Nykymuodossaan selvitys pitää sisällään operaation kuvauksen, selvityksen operaation oikeutuksesta (mandaatista), selvityksen operaatioon liittyvistä voimankäyttöoikeuksista, tarkan selvityksen suomalaisten osallistumisesta operaatioon sekä operaation kustannusarvion.²⁰²

¹⁹⁶ Lähdevirta Kimmo. Ulkoasiainministeriö, Poliittinen osasto, Turvallisuuspolitiikan yksikkö, haastattelu, Ulkoasiainministeriössä, 23.9.2005. Nauha on tutkijan hallussa.

¹⁹⁷ Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö, s. 27-28.

¹⁹⁸ Vanonen Esa, everstiluutnantti, Puolustusministeriö, Puolustuspoliittinen osasto, Sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot, haastattelu Puolustusministeriössä, 06.10.2005. Nauha on tutkijan hallussa.

¹⁹⁹ Vanonen Esa, haastattelu.

²⁰⁰ Lähdevirta, haastattelu.

²⁰¹ Rauhanturvaamislaki, 2 §.

²⁰² Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Bosnia-Hertsegovinassa, valtioneuvoston internet selontekoarkisto osoitteessa: <http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/88499.pdf>

Eduskuntakäsittely aloitetaan niin sanotulla lähete keskustelulla, jolla asia lähete-
tään valiokuntien käsiteltäväksi. Lähete keskustelun päätteeksi puhemiesneuvostossa
päädetään, mitkä valiokunnat käsittelevät esitystä.²⁰³ Puhemiesneuvostoon kuuluvat
eduskunnan puhemies ja varapuhemiehet sekä valiokuntien puheenjohtajat. Heidän
tehtävänä on mm. tehdä ehdotuksia ja antaa ohjeita täysistunnossa noudatettavis-
ta menettelyistä.²⁰⁴ Puhemiesneuvoston päätöksellä valitaan valiokunta, jonka käsi-
teltäväksi asia annetaan ja mitkä valiokunnat tukevat menettelyä. Asiaa käsittelevä
valiokunta antaa asiasta mietinnön ja muiden käsittelyyn osallistuvien valiokuntien
tehtävänä on antaa asiasta lausunto.²⁰⁵

Eduskunnan lähete keskustelua yleensä edeltää valiokuntien ennakkokäsittely, jossa
kuullaan asiantuntijoita niin ulko- ja puolustusministeriöistä sekä puolustusvoimista.
Varsinaisen täysistuntokäsittelyn yleisenä käytäntönä on, että asian käsittelyä jatke-
taan siten, että selonteosta antaa ensin lausuntonsa puolustusvaliokunta, jonka jäl-
keen ulkoasiainvaliokunta valmistelee kokouksessaan mietinnön selonteosta.²⁰⁶
Eduskuntakäsittelyyn sisältyy aiheeseen liittyvä poliittinen keskustelu. Poliittinen kes-
kustelu saattaa harhautua käsiteltävän aiheen ulkopuolelle ja eduskunnan puhemie-
hen tehtävänä on pitää keskustelu oikealla aihealueella.²⁰⁷

Puolustusvaliokunta kokoontuu yleensä kerran tai kahdesti viikossa.²⁰⁸ Valiokunta
käyttää kokouksissaan eri alojen asiantuntijoita, jotka helpottavat lausuntojen ja mie-
tintöjen valmistelua. Lausunto pitää sisällään kuvauksen valtioneuvoston laatimasta
selonteosta, johon valiokunta liittää omat kommenttinsa. Lopuksi valiokunta toivoo
ulkoasiainvaliokunnan ottavan käsittelyssään huomioon laatimansa lausunnon.²⁰⁹

²⁰³ Eduskunnan työjärjestys, 32§.

²⁰⁴ Eduskunnan www-sivusto osoitteessa: www.eduskunta.fi.

²⁰⁵ Juhantalo Kauko, haastattelu.

²⁰⁶ Katso esimerkiksi eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PTK 89/2004 vp, internet osoitteessa
www.eduskunta.fi.

²⁰⁷ Esimerkki keskustelun rönsyilystä on esimerkiksi Althea operaatioon liittyvä täysistunnon käsittely, jossa
puhemies piti toistuvasti ohjata keskustelua uomiinsa. Lisätietoja: www.eduskunta.fi.

²⁰⁸ Vuonna 2004 puolustusvaliokunnan kokouksia oli yhteensä 68 kpl katso lisää aiheesta internet osoitteesta:
www.eduskunta.fi.

²⁰⁹ Tästä esimerkki on puolustusvaliokunnan lausunto 3/2004. Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen krii-
sinhallintaoperaatioon Bosnia-Hertsegovinassa (Althea) www.eduskunta.fi, tulostettu
24.8.2005.

Ulkoasianvaliokunta kokoontuu useita kertoja viikossa²¹⁰ ja se tarvittaessa kutsuu kokouksiinsa eri alojen asiantuntijoita, joiden tehtävänä on selvittää käsiteltäviin asioihin liittyviä faktoja. Valiokunnan laatima mietintö pitää sisällään lyhyen kuvaelman valtioneuvoston laatimasta selonteosta, jonka päätteeksi valiokunta lausuu oman perustellun mietintönsä. Mietinnön päätteeksi esitetään eduskunnalle tarvittavat toimenpiteet asian hyväksymiseksi tai esitykset tarvittavista lisäselvityksistä.²¹¹ Ulkoasiainvaliokunnan mietinnön jälkeen valtioneuvoston selvitys palaa näin takaisin eduskunnan käsittelyyn.

Eduskunta käsittelee täysistunnossa uudelleen valtioneuvoston tekemän esityksen ja asiaan liittyvät puolustusvaliokunnan lausunnon sekä ulkoasianvaliokunnan mietinnön. Keskustelun aloittaa ulkoasiainvaliokunta, joka esittelee käsiteltävän asian sekä perustelee laatimansa mietinnön sisällön. Kuten alustavassa käsittelyssä, poliittinen keskustelu saattaa harhautua itse käsiteltävän aihealueen ulkopuolelle, mutta lopulta eduskunta päättää, hyväksyykö se asiasta laaditun mietinnön. Tässä käsittelyssä ei siis tarkalleen ottaen enää käsitellä hallituksen esitystä vaan ulkoasiainvaliokunnan laatimaa mietintöä.²¹²

Presidentin tehtävänä on päättää varsinaiseen operaatioon osallistumisesta. Esityksen presidentille tekee valtioneuvosto. Valtioneuvoston on ennen esityksen laatimista vähintään kuultava eduskunnan ulkoasianvaliokuntaa. Tämä sama menettely on tehtävä myös siinä tilanteessa, mikäli rauhanturvajoukon tehtäviä aiotaan muuttaa.²¹³

Päätöksentekoprosessi on kokonaisuudessaan määritetty rauhanturvaamislainsäädännössä, jota on päivitetty useita kertoja vuosien saatossa. Rauhanturvaamislaki koskee kuitenkin ainoastaan sotilaallista kriisinhallintaa. Siviilikriisinhallintatoimet jäävät näin ollen tämän lain ulkopuolelle.²¹⁴

Edellä kuvattu päätöksentekoprosessi voidaan nähdä tutkimusasetelmassa siten, että tilanteenseurantaa toteuttavat eri ministeriöt jo normaalitilanteessa. Ulkoasiainministeriö toteuttaa tilanteenarviointia yhdessä muiden ministeriöiden kanssa siten,

²¹⁰ Vuonna 2004 ulkoasiainvaliokunnan kokouksia oli yhteensä 98 kpl katso lisää aiheesta internet osoitteesta: www.eduskunta.fi.

²¹¹ Tästä esimerkki on ulkoasiainvaliokunnan mietintö 10/2004. Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Bosnia-Hertsegovinassa (Althea) [www-osoitteesta: www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi), tulostettu 24.8.2005.

²¹² Juhantalo, haastattelu.

²¹³ Rauhanturvaamislaki, 2 §.

²¹⁴ Kervinen, s.17.

että siinä pohditaan Suomen halua ja resursseja osallistua esitettyyn kriisinhallintaoperaatioon. Ministeriöt ja eduskunta sekä eduskunnan toimielimet pohtivat eri toimintavaihtoehtoja yhdessä valtioneuvoston ja presidentin kanssa. Tutkimusasetelmassa ilmenevänä politiikan valintana voidaan pitää presidentin tekemää päätöstä kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta.

Kansallisen päätöksenteon nopeudesta ollaan montaa mieltä, jopa omissa parlamentaaristen päätöksentekijöiden keskuudessa: Toisen mielestä järjestelmä on riittävän nopea, mutta toisen mielestä nopeus tulee tulevaisuudessa asettamaan haasteita päätöksenteolle.²¹⁵ Ratkaisuna päätöksenteon ongelmille on se, että päätöksentekoprosessi aloitettaisiin aikaisemmin. Tulevaisuudessa on kyettävä ennakoivampiin päätöksiin, ainakin kun käsitellään unionin nopeaan toimintaan tarkoitettuja joukkoja.²¹⁶

Kansallinen päätöksentekoprosessi tuottaa seuraavankaltaiset päätökset ja asiakirjat: valtioneuvoston esitys, ulkoasiainvaliokunnan mietintö, puolustusvaliokunnan lausunto, eduskunnan täysistunnon päätös ulkoasiainvaliokunnan mietinnöstä sekä presidentin päätös operaatioon osallistumisesta.

Suomalaisessa päätöksentekomenettelyssä ei ole selkeää toimintamallia voimankäytösääntöjen käsittelyyn. Tätä ei voida pitää ongelmallisena osallistuttaessa Euroopan unionin toteuttamaan kriisinhallintaoperaatioon. Euroopan unionin operaatioissa Suomi on yhtenä jäsenmaana mukana hyväksymässä operaatiolle tarkoitettuja voimankäyttöoikeuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että säännökset ovat sen kaltaiset, että ne voidaan laajasti ottaen hyväksyä kansallisestikin.²¹⁷

²¹⁵ Seikat kävivät ilmi tutkijan tehdessä haastatteluja. Kysyttäessä kommenttia parlamentaarisen päätöksenteon nopeuden riittävydestä tulevaisuudessa, ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja kansanedustaja Jaakonsaari totesi eduskunnan kykenevän päättämään vaikka kahdessa päivässä ja samasta kysymyksestä puolustusvaliokunnan puheenjohtaja kansanedustaja Juhantalo totesi, että ennakoiminen tulee olemaan merkittävässä roolissa tulevaisuudessa.

²¹⁶ Tällä tarkoitetaan sitä, että mahdolliset toimenpiteet, joihin unioni voisi ryhtyä, ovat suunniteltu mahdollisimman paljon etukäteen. Sama periaate koskee kotimaista kansallista päätöksentekomenettelyä, varsinkin uudessa taisteluosastokonseptissa. Tämä on myös unionin virallinen kanta. Unionin sisällä on huomattu, ettei päätöksentekoprosessi mahdollista täysipainoisesti osallistumista nopeaan toimintaan, joka on nykyisten kriisien ratkaisun kannalta, jopa ratkaisevaa.

²¹⁷ Sama asia toistuu päätettäessä osallistua operaatioon, jonka toteuttaa Euroopan unioni. Kansallisen päätöksenteon ja keskustelun tarve vähenee, koska osallistumme jo päättäjiemme kautta unionin päätöksentekoon. Tämä tuli myös esille puolustusvaliokunnan puheenjohtajan kansanedustaja Kauko Juhantalon haastattelussa.

Osallistuttaessa operaatioon jonkin muun organisaation osana tutkitaan kansallisessa päätöksenteossa operaation voimankäyttöoikeudet. Voimankäyttöoikeuksien ollessa samankaltaiset kuin aikaisemmissa operaatioissa on totuttu, niin niitä ei tarvitse käsitellä päätöksentekoprosessissa. Mikäli oikeuksissa on selkeitä muutoksia, niin muutosten vaikutukset tutkitaan tarkasti ja se saattaa vaikuttaa koko operaatioon osallistumiseen.²¹⁸

4.4 Johtopäätökset

Kuten aikaisemmin on todettu, eurooppalaisen päätöksenteon olevan monimutkaista ei voida suomalaistakaan päätöksentekoprosessia pitää yksinkertaisena. Julkisessa keskustelussa on viimeaikoina viitattu muun muassa siihen, että on hallinnollisesti haastavaa, että pääministeri on osallistumassa päätöksentekoon Euroopan unionissa, mutta kotimaassa kansallisen päätöksen kriisinhallintaoperaatioon osallistumista tekee presidentti.

Suomella on vahvat perinteet rauhanturvaamisesta, mutta poliittinen päätöksenteko on jäänyt samalle YK:n rauhanturvatoiminnan tasolle. Euroopan unionin kriisinhallintakykyä kehitetään voimakkaasti kohti nopeampaa reagointia ja samaan kehitykseen liitetään päätöksentekoprosessin uudistaminen sekä ennakoivamman valmistelujen lisääminen. Suomalaisessa päätöksentekojärjestelmässä presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan roolit ovat selkeitä, mutta itse päätöksentekoprosessi vaatii tietyiltä osin selkeyttämistä.²¹⁹

Kokonaisuutena kansallinen prosessi on toimiva, mutta kun tarkastelemme toimintaa nopean toiminnan näkökulmasta, voimme todeta kansallisen päätöksen tulevan liian myöhään. Mikäli halutaan, että nopeaan toimintaan liittyvä poliittinen päätöksenteko toteutettaisiin viidessä päivässä, on kansallisen päätöksenteon sisällyttävä tuohon viiteen päivään. Nopeaan toimintaan liittyvä päätöksenteko on kansallisella tasolla muututtava ennakoivammaksi. Kun unionissa päätetään kriisinhallintakonseptin hyväksymisestä, olisi kansallisen päätöksen oltava jo valmiina. Ei saa syntyä tilannetta, jossa unionin yhtenäisesti päätettyä käyttää nopeaan toimintaan suunniteltuja joukkoja ja päätöksentekomenettelyä päättää joku unionin jäsenvaltio jättävänsä osallistu-

²¹⁸ Lähdevirta, haastattelu.

²¹⁹ Sama seikka tuodaan esille rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietinnössä sivulla 25.

misen väliin.

Rauhanturvaamislaki määrittelee tapaukset, milloin valtioneuvoston on kuultava koko eduskuntaa ja milloin voidaan kuulla ainoastaan ulkoasianvaliokuntaa. Tapaukset kuvataan kuitenkin voimankäyttösäännösten kautta ja niissä rajan vetäminen on erittäin hankalaa. Viime vuosien operaatiot, joihin suomalaiset ovat osallistuneet, ovat selkeästi keskenään samansuuntaisia voimankäyttösäännöiltään, joten operaatioiden käsittelyyn liittyvien eroavaisuuksien löytäminen on entistä hankalampaa. Tästä syystä käsittelyä ohjaavana seikkana tulisi olla operaation suuruus eikä siihen liittyvien voimankäyttösääntöjen eroavaisuudet.

Rauhanturvaamislain määrittelemä perinteinen rauhanturvaaminen on terminä vanhentunut. Perinteistä rauhanturvaamista on tosin tuskin koskaan ollutkaan. Aikaisemmatkin rauhanturvaoperaatiot oli rakennettu kuhunkin tilanteeseen sopivalla tavalla. Sotilaalliseen kriisinhallintaan ei ole olemassa mitään valmista ratkaisumallia, vaan operaatiot suunnitellaan vastaamaan toimialueen haasteisiin ja toisaalta operaation tavoitteisiin.

Eri toimijoiden rooleihin tarvitaan myös selkeitä kirjauksia. Tällä hetkellä kun ulkoasiainministeriöön saapuu pyyntö osallistumisesta kriisinhallintaoperaatioon, alkaa ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön virkamiesten välillä epävirallinen valmisteluprosessi, jossa kartoitetaan Suomen mahdollisuuksia osallistua operaatioon. Tämä epävirallinen valmisteluprosessi haluttaisiin virallistaa ja se tulisi kirjoittaa auki käsitelystä olevaan kriisinhallintalakiin.²²⁰

Varsinaisessa päätöksentekoprosessissa ulkoasiainvaliokunnan käsittelyllä on suuri merkitys, mikä on sinällään luonnollista, sillä kriisinhallinta on merkittävä osa Suomen toteuttamia ulkosuhteita. Sama ulkopoliittinen johtosuhte tulee esille myös ministeriötasolla, jolla ratkaisevin rooli on ulkoasiainministeriöllä. Ulkoasiainministeriö käytännössä päättää, osallistutaanko operaatioon vai ei. Ministeriön päätöstä tukee muiden ministeriöiden toteuttama yhteistyö sekä puolustusvoimien antama tuki.

Puolustusministeriön roolina osana päätöksentekoprosessia on toisaalta antaa ulkoasiain ministeriölle perusteita päätöksen valmistelulle puolustushallinnon näkökulmasta ja taas toisaalta ohjata poliittisella tasolla puolustusvoimien tekemää operaati-

²²⁰ Tämä halu tuodaan julki esimerkiksi rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietinnössä.

oon liittyvää valmistelutyötä. Puolustusvoimien rooli voisi olla täsmällisemmin esitetty. Käytännössä osoitetut epäviralliset toimintatavat tulisi vakinaistaa prosessiin kuuluvaksi.

Euroopan unionin kyky nopeaan toimintaan kriisinhallinnassa ja Suomen osallistuttua unionille perustettuihin taisteluosastoihin pakottavat Suomen muuttamaan toimintamallejaan ja jopa lainsäädäntöään. Rauhanturvaamislaki ei esimerkiksi tunne tilannetta, jossa rauhanturvajoukko asetetaan korkeaan valmiuteen, kuten unionin taisteluosastoissa on tarpeen menetellä.

Myös päätöksentekomenetelmä itsessään tarvitsee uudistamista. Nopeaan toimintaan liittyvässä päätöksenteossa suomalaiset päättäjät saattavat antaa suostumuksensa operaatioon osallistumiselle edes tietämättä mihin joukkoja aiotaan käyttää. Varsinaisen päätöksen taisteluosaston lähettämisestä kriisialueelle tekee Euroopan unionin neuvosto. Toki perustuslaki määrittää eduskunnan oikeuden tulla kuulluksi ennen Suomen kannan esille tuomista Euroopan unionin neuvostossa.²²¹

Voimankäytön oikeuksien suhteen on tärkeää, että ne oikeuttavat sotilaan käyttämään voimaa tietyntyyppisissä tilanteissa. Voimankäyttö ei saa olla ristiriidassa muun lainsäädännön kanssa. Toisin sanoen sotilas, joka toteuttaa tunnollisesti hänelle annettua tehtävää laadittujen voimankäyttöoikeuksien puitteissa, ei saa syyllistyä rikokseen jonkin muun lainkohdan osalta.²²²

Voimankäyttöoikeuksien kannalta suomalainen lainsäädäntö ei tunne suomalaisen sotilaan voimankäyttöoikeuksia kriisinhallintatehtävässä. Operaatioalueella voidaan käyttää voimaa rikoslain 4 § pykälän mukaisesti, jotka liittyvät hätävarjelu- ja pakkotilaläännöksiin: ”Aloitettun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko on hätävarjeluna sallittu...” sekä ”muun kuin edellä 4 §:ssä tarkoitetun, oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen teko on pakkotilatekona sallittu”²²³

Suomalaisten on varauduttava siihen, että tulevaisuuden kriisinhallintaoperaatiot poikkeavat entisistä myös vaativuutensa osalta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi voimankäytön säännöt ovat samat kuin muilla operaatioon osallistu-

²²¹ Perustuslaki, 96§.

²²² Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö, s. 31-32.

²²³ Rikoslaki, 4 luku, 4 ja 5 §.

villa mailla ja toisaalta järjestelmämme on mahdollistettava voimankäytön säännösten muuttuminen tarpeen niin vaatiessa.²²⁴ Tällainen tilanteen yllättävä eskaloituminen on mahdollista missä tahansa operaatioissa.²²⁵

Tarkasteltaessa Euroopan unionin sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon osallistumista kansallisella tasolla on merkityksetöntä käsitellä voimankäyttöön liittyviä säädöksiä kansallisessa poliittisessa päätöksenteossa. Suomalaiset osallistuvat tuolloin voimankäytönsäännösten laadintaan jo unionin tasolla jolloin kansallisella uudelleen tarkastelulla ei ole varsinaisesti merkitystä.

Mikäli Suomi osallistuu muun organisaation kuin Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioon, niin voimankäytön oikeudet käsitellään myös kansallisessa päätöksentekoprosessissa. Voimankäyttöoikeuksilla voi olla vaikutuksia siihen, halutaanko tai kyetäänkö koko operaatioon osallistua lainkaan.

Kansallista päätöksentekoa ohjaava lainsäädäntö tuntuu kiertäneen täyden ympyrän, sillä alun perin erillislaki mahdollisti rauhanturvajoukon lähettämisen Suezille. Euroopan unionin uusiin taisteluosastoihin osallistuminen mahdollistetaan myös säätämällä asiasta erillislaki.²²⁶

5. EUROOPAN UNIONIN JA KANSALLISEN PÄÄTÖKSENTEON YHTEEN LIITTÄMINEN

Kansallisen päätöksenteon ja valtioliiton tasalla tapahtuvan päätöksenteon yhteen liittäminen on haastavaa. Kansallisesti poliitikot eivät kenties halua päättää osallistumisesta kriisinhallintaoperaatioon ennen unionin päätöksen muodostumista. Unionin päätöksenteko joutuu kuitenkin vaikeaan tilanteeseen, mikäli kansallisten päätöksien laatiminen jää myöhäiseen ajankohtaan.

Euroopan unionissa kriisinhallintakonseptista päättää ministerineuvosto. Mikäli päätös tehdään sellaisena, joka edellyttää keskustelua osallistuu kokoukseen jäsenmaiden ulkoministerit Yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvoston kokouksessa.

²²⁴ Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö, s.22.

²²⁵ Esimerkkinä voidaan pitää mellakoita Kosovossa maaliskuussa 2004.

²²⁶ Oikeusministeriö, työryhmämietintö, 2006/2: Kansallinen päätöksenteko sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta, 30.1.2006.

Ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja kansanedustaja Liisa Jaakonsaari totesi haastatteluvastauksessaan, että eduskunta kykenee tarvittaessa tekemään päätöksen vaikka kahdessa päivässä.²²⁷ Mikäli tarkastelemme toteutuneita kriisinhallintaoperaatioita niin voimme todeta, että pelkästään ulkoasiainvaliokunnan käsittely kesti operaatio Altheaan osallistumisesta päätettäessä vuonna 2004 yhteensä viikon. Toisaalta vuonna 1999, kun Suomi päätti osallistua uuteen KFOR-operaatioon Kosovossa, ulkoasiainvaliokunnan käsittely kesti ainoastaan päivän.²²⁸ Päätöksenteolle ei voida mallintaa mitään yleistä nopeutta, mutta johtopäätöksenä asioiden yleiselle käsittelylle voidaan todeta, ettei viiden päivän aika tule riittämään koko prosessin läpiviemiseksi. Vaikka poliittinen päätös voitaisiinkin toteuttaa nopeassa aikataulussa, vaatii päätöksen valmistelu joka tapauksessa virkamiestason valmistelun.

Kansallisen päätöksentekoprosessin toteuttaminen unionin kriisinhallintakonseptista päättämisen jälkeen on arveluttavaa. Varsinkin jos suomalaisia joukkoja osallistuu päivystysvuorossa olevaan taisteluosastoon. Kuvattu tilanne tuo esille ristiriidan mahdollisuuden päätöksenteossa. Suomi saattaisi hyväksyä unionin kriisinhallinta-voiman käytön, mutta ei halua itse osallistua operaatioon. Tilanne on sotilaallisen kriisinhallinnan pelikentällä täysin normaali, mutta valmiusvuorossa olevat nopean toiminnan taisteluosastot muuttavat sitä olennaisesti. Nopeaan toimintaan liittyvässä kansallisessa päätöksentekoprosessissa on hyväksyttävä se tosiasia, että päätöksenteko joukkojen käytöstä ”ulkoistuu” unionin tehtäväksi. Tämä koskee kuitenkin ainoastaan päätettäessä taisteluosastojen käytöstä.

Päätöksenteon ulkoistuminen ei tarkoita sitä, etteivätkö kansalliset päätöksentekijämme pääsisi vaikuttamaan. Hallitus nauttii eduskunnan luottamusta ja näin ollen ministerien tekemät päätökset noudattavat eduskunnan enemmistön kantaa. Eduskunnan ulkoasiain valiokunta pääsee osallistumaan välillisesti unionin päätöksentekoprosessiin. Päätöksenteon aikaistumista ei voida näin ollen pitää mitenkään ongelmallisena.

Seuraavalla kuvalla pyritään havainnollistamaan Euroopan unionin ministerineuvoston päätöksentekoprosessia sekä osoittamaan vaihe, joka aloittaa Suomessa virallisen päätöksentekoprosessin. Epävirallinen ministeriöiden välinen valmistelutyö on voitu aloittaa jo huomattavasti aikaisemmin. Kuvasta on tarkoituksella jätetty pois

²²⁷ Jaakonsaari, haastattelu.

²²⁸ Suomen eduskunta, Ulkoasiainvaliokunnan mietinnöt 10/2004 ja 5/1999, eduskunnan internet tietokannassa, osoitteessa: www.eduskunta.fi, tulostettu 2.2.2006.

muiden sotilaallisen kriisinhallinnan päätöksentekoon liittyvien organisaatioiden laatimat päätökset ja asiakirjat.



Kuva 15. Kansallisen päätöksentekoprosessin liittyminen Euroopan unionin ministerineuvoston päätöksentekoprosessiin.²²⁹

Kansallisessa päätöksenteossa valtioneuvoston laatima selonteko on perinteisesti laadittu sen jälkeen kun Euroopan unionissa on jo laadittu kriisinhallintakonsepti. Mikäli päätöksentekomenettely toteutettaisiin nopeutetulla menettelyllä jäisi kansalliselle päätöksenteolle aikaa ainoastaan viisi päivää. Viiden päivän päätöksentekoaika on siinäkin mielessä teoreettinen, koska unionissa kootaan ne joukot, joilla mahdollinen kriisinhallintaoperaatio tullaan toteuttamaan. Tämä seikka kaventaa kansallisen päätöksentekoprosessin aikaraameja merkittävästi.

Kansallisessa päätöksentekoprosessissa voimankäyttöoikeuksilla on merkittävä rooli, ainakin lainsäädännöllisesti. Kuitenkin on niin, että tutkittaessa unionin nopeutettua päätöksentekoprosessia havaitaan, että voimankäytön oikeudet valmistuvat itse päätöksentekoprosessissa lähes viimeisenä operaation käynnistymistä edeltävänä asiakirjana. Tämä seikka pakottaa myös Suomen tarkentamaan lainsäädäntöään. Päätös osallistumisesta on saatava tehtyä entistä aikaisemmin. Perustellusti voidaan kyseenalaistaa kansallinen voimankäyttöoikeuksien käsittely kokonaisuudessaan. Lainsäädännön tulee tuntea sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa mahdollisesti tapahtuva voimankäyttö, mutta sen ei tarvitse liittyä mitenkään poliittiseen päätöksente-

²²⁹ Euroopan unionin ministerineuvoston päätökset on lainattu seuraavasta lähteestä: Iso-Britannian parlamentti: Lord Grenfellen kirje www.osoitteessa: <http://www.parliament.uk/documents/upload/05%20Feb%20to%20Lord%20Grenfell.doc> , tulostettu 27.1.2006.

koon.

Euroopan unionin aloittaessa sotilaalliseen kriisinhallinnan nopeutetun päätöksenteon valmistelut tulisi myös jäsenmaiden aloittaa oma päätöksentekoprosessinsa. Unionin tavoitteena on laatia päätös operaation aloittamisesta viidessä päivässä sen jälkeen kun kriisinhallintakonsepti on tullut hyväksytyksi. Perustellusti voidaan myös ajatella kansallisen päätöksentekojärjestelmän tarvitsevan nopeutettu päätöksentekoprosessi, nopean toiminnan joukkojen käyttämiseksi.

6. PÄÄTÄNTÄ

Päätöksentekoprosessit kansallisella ja Euroopan unionin tasolla ovat kaiken kaikkiaan vaativia ymmärtää. Toisaalta ne vaikuttavat selkeiltä, kun ne esitellään kuvina ja taas toisaalta kuvat saavat järjestelmän näyttämään vaikeammalta ja kankeammalta kuin se onkaan. Prosessien tutkiminen saman tutkimusasetelman kautta asetti myös haasteita tutkimustyön toteuttamiselle. Ulkopoliittinen päätöksenteko kaiken kaikkiaan toimii tutkimusasetelmassa olleen mallinnuksen mukaisesti, mutta sotilaallisessa kriisinhallinnassa on vaikeaa nähdä kaikki vaiheet kansallisessa päätöksenteossa. Unionin prosessista eri elementit ovat helposti poimittavissa. Tutkimuksen alussa tehty perusolettamus mallinnuksen toimivuudesta valtioliittotasolla piti näin ollen paikkansa.

Eurooppalainen päätöksentekoprosessi elää ja kehittyy voimakkaasti. Sotilaalliseen kriisinhallinnan alueella kehittyi ensimmäisenä päätöksentekoprosessiin tarvittavat työkalut eli organisaatiot, ja seuraavana vuorossa ovat päätöksentekoon liittyvät prosessit ja ennakkovalmistelut. Tämä on ainoa oikea linja kehittää päätöksentekoa. Kuka olisi parempi suunnittelemaan organisaationsa toimintaa kuin organisaatio itse.

Kansallinen päätöksenteko on murroksessa. Tutkimustyön kuluessa oli valtioneuvosto jättänyt eduskunnalle esityksen rauhanturvaamislain ja siihen liittyvien lakien uudistamisesta. Perustuslakivaliokunnan äänestystuloksesta johtuen esitys jouduttiin vetämään pois eduskunnan käsittelystä takaisin uudelleen valmisteluun. Valtioneuvosto oli pitänyt esityksessään kiinni voimassaolevan rauhanturvaamislain linjauksista päätöksenteon suhteen. Tätä perustuslakivaliokunta piti perustuslain vastaisena, sillä Suomen liityttyä Euroopan unioniin jakaantui ulkopoliittinen päätäntävalta kahtia,

osa presidentille ja osa pääministerille. Perustuslakivaliokunta olisi edellyttänyt, että osallistuttaessa Euroopan unionin sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon olisi päätöksentekijänä kansallisesti ollut valtioneuvosto.²³⁰ Valtioneuvosto päätti vetää esityksensä rauhanturvaamislain ja siihen liittyvien lakien uudistamisesta pois ja se tulee käsittelyyn uudistettuna vasta 2006 presidentin vaalien jälkeen.²³¹ Ennen tutkimusraportin jättämistä näytti siltä, että sotilaallisesta kriisinhallinnasta tullaan säättämään erillinen laki, joka vaatii eduskunnassa 5/6 enemmistön tuen. Näyttää todellakin siltä, että ympyrä sulkeutuu, sillä myös Suomen ensimmäinen osallistuminen rauhanturvaamisoperaatioon mahdollistettiin erillislailla ja uusi erillislaki tulee myös mahdollistamaan suomalaisten sotilaiden osallistumisen Euroopan unionin nopean toiminnan taisteluosastoihin.

Voimankäyttöoikeudet eivät ole sinällään mikään uusi asia, mutta kaiken kaikkiaan niiden käsittely kansallisella tasolla on ollut puutteellista. On tiedostettu, että voimankäytösäännökset ovat ristiriidassa muun lainsäädännön kanssa, mutta päätöksenteossa on selkeästi luotettu siihen, ettei suomalainen sotilas joudu tilanteeseen, jossa voimaa käytettäisiin. Euroopan unionin taisteluosastojen myötä on jouduttu tässä suhteessa ”selkä seinää vasten”, sillä osastot ovat jo lähtökohtaisesti suunniteltu kaikkein vaativimpiakin tehtäviä varten. Tämä seikka oli huomioitu valtioneuvoston esityksessä ja se ei myöskään herättänyt suurempaa keskustelua eduskuntakäsittelyn aikana, vaan pikemminkin valtioneuvoston esitystä tuettiin.²³²

Euroopan unionissa on tiedostettu nopean toiminnan päätöksenteossa ilmenevät ongelmat ja niiden korjaamiseksi on jo ryhdytty toimenpiteisiin. Päätöksentekoprosessin voidaan arvioida kykenevän vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin, mikäli poliittinen tahto toimien toteuttamiselle on olemassa. Päätöksiä valmisteleavassa virkamieskunnassa on riittävää tahtoa kehittää päätöksentekomenetelmää. Tämä päätöksentekojärjestelmän kehittäminen on selkeä viite siitä, että järjestelmän halutaan toimivan kokonaisuutena. Kehitettäessä päätöksentekoprosessia kokonaisuudessaan nopeammaksi on järjestelmään tulossa muitakin muutoksia kuin tähän asti on esitetty. Asiakirjojen yhdistäminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi ei ole toimiva ratkaisu. Ratkaisuna sen sijaan saattaisi olla vastuun lisääminen organisaatiossa alemmille tasoille, jossa yksityiskohtaisia suunnitelmien laatimiseksi ovat myös paremmat resurssit. Ylemmälle organisaatiotasolle jäisi selkeämmin ohjaaminen ja itse laadittujen suunni-

²³⁰ Eduskunta, Perustuslakivaliokunnan lausunto 54/2005, 25.11.2005

²³¹ Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja YLE:n lauantaiseura lähetyksessä 26.11.2005.

²³² Eduskunta: Puolustusvaliokunnan lausunto 8/2005, 27.10.2005.

telmien hyväksyminen.

Päätöksentekoon osallistuvien poliitikkojen ja virkamiesten kanssa on helppoa olla yhtä mieltä siitä tosiasiasta, että kansallinen päätöksentekoprosessimme on oikean kaltainen. Tulevaisuudessa se on kuitenkin ajoitettava Euroopan unionin päätöksentekoprosessissa aikaisempaan vaiheeseen. Kansallinen päätös on jo oltava valmiina tai ainakin hyvin pitkälti valmisteltuna ministerimme osallistuessa unionin kokouksessa kriisinhallintakonseptin hyväksyntään. Vain tällä tavalla meneteltäessä voidaan välttyä käytännön ristiriidalta kansallisen ja unionin päätöksenteon välillä.

Tutkimustyön aikana tuli selväksi, että eri rakenteista Euroopan unionissa on saatavilla vaihtelevasti tutkimustietoa. Päätöksentekoprosessia itsessään muutetaan toteutettujen harjoitusten pohjalta ja toisaalta kehittämistä ohjaavat myös aikaisemmin toteutetut päätökset. Varsinaista tieteellistä tutkimusaineistoa päätöksentekoprosessin toimivuudesta ei ole ainakaan vielä julkisesti saatavilla. Toinen mielenkiintoinen tutkimusaihe olisi ollut kansallisten päätöksentekoprosessien eroavaisuuksien tarkasteleminen. Ennen kaikkea eroavaisuuksissa voitaisiin keskittyä siihen, että voidaanko eri maissa kansalliset päätökset toteuttaa etupainoisesti unionin päätöksentekoprosessin tueksi.

Sotilaallisen kriisinhallinnan nopea kehittyminen on yhtenevää muun yhteiskunnan kehittymisen kanssa. Mikäli kehittäminen ja muutos ovat jatkuvia, jää organisaatioista ja rakenteista oppiminen ja todellinen kehittyminen kovin vähäiseksi.²³³ Kaiken jatkuvan kehittymisen myötä on kuitenkin hyvä muistaa sanonta: If it ain't broken, don't fix it.

²³³ Halonen Tarja: Puhe kadettien valmistujaisissa 4.6.2003, katso lisää www.tpk.fi/suomi/

LÄHTEET

1. Julkaisemattomat lähteet

1.1 Verkkoaineistot

Suomen eduskunnan internet sivusto www-osoitteessa: <http://www.eduskunta.fi/>.

EU-observer verkkojulkaisu www-osoitteessa: <http://www.euobserver.com>

Euroopan unionin internet sivustot www-osoitteissa: <http://www.europa.eu.int/>.

Euroopan unionin neuvoston internet sivustot www-osoitteessa:
http://ue.eu.int/cms3_fo/index.htm.

Valtion säädöstietopankki www-osoitteessa: <http://www.finlex.fi>

Puolustusministeriön www-sivusto osoitteessa: <http://www.defmin.fi>.

Puolustusvoimat, Pääesikunta: Määritelmärekisteri

Puolustusvoimat: Internet verkkosivusto www-osoitteessa: <http://www.mil.fi>

Seppänen, Esko: Verkkosivustot www-osoitteessa:
<http://www.eskoseppanen.net/jutut/laitonsota.htm>

Sinibarettiliiton verkkojulkaisu www-osoitteessa:
http://www.sinibarettiliitto.fi/lehti/2_05/kkok05.htm

Ulkoasiainministeriö, Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa, www-sivusto
osoitteessa: <http://www.finlandeu.org/fi/>.

1.2 Puolustusvoimien arkistot

Pääesikunta, Kansainvälinen osasto: Euroopan unionin sotilaskomitean asiakirja: EUMC Internal lessons learned and action plan, SAL.

2. Julkaistut lähteet

Appelsin, Ulla (toim): Gustav Hägglund: Suomen puolustus, Gummerus, Jyväskylä, 2001.

Center for law and military operations: Rules of engagement (ROE) handbook for judge advocates, Virginia, USA, 2000.

Duke, Simon: The Linchpin COPS, Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee, European Institute of Public Administration, Maastricht, Hollanti, 2005

Erkkilä, Tero – Tiilikainen, Teija: Avain EU-käsitteisiin, Eurooppa tiedotus, Edita, 2004.

Eskola, Antti: Sosiologian tutkimusmenetelmät 1, WSOY, Juva, 1981.

Euroopan unioni: Sopimus Euroopan unionista, www-osoitteessa: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fi/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_FI.pdf, tulostettu 16.2.2006.

Euroopan unioni: Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa, Euroopan unionin turvallisuusstrategia, Bryssel, 2003.

Euroopan unioni, Eurooppa-neuvosto: Puheenjohtajan päätelmät, 3-4.6.1999, www-osoitteessa: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fi/ec/57888.pdf, tulostettu 14.2.2006.

Euroopan unioni, Eurooppa-neuvosto: Puheenjohtajan päätelmät, 10-11.12.1999, www-osoitteessa: http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_fi.htm, tulostet-

tu 13.2.2006.

Euroopan unioni, lehdistötiedote: Euroopan unionin sotilasoperaatiosta Kongon demokraattisessa tasavallassa, 5.6.2003. www-osoitteessa:

<http://register.consilium.eu.int/pdf/fi/03/st09/st09957fi03.pdf>. Tulostettu 13.2.2006.

Euroopan unioni, Ministerineuvosto: Puheenjohtajavaltion ETPP–selvitys, 12.12.2004. www-osoitteessa:

<http://register.consilium.eu.int/pdf/fi/05/st15/st15678.fi05.pdf>, tulostettu 13.2.2006.

Euroopan unioni, Ministerineuvosto, asiakirja nro 11127/03: Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, 3.7.2003, www-osoitteessa: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st11/st11127en03.pdf>, tulostettu 3.2.2006.

Halonen, Tarja: Puhe kadettien valmistujaisjuhlassa 4.6.2003 www-osoitteessa <http://www.tpk.fi/suomi/>, tulostettu 16.2.2006.

Hirsijärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula: Tutki ja kirjoita, 1-2 painos, Tammer-Paino Oy, Tampere, 1997.

International crisis group: EU crisis response capability, Bryssel, 2001.

International crisis group: EU crisis response capability revised, Bryssel, 2005.

Iso-Britannian parlamentti: Lord Grenfellen kirje www-osoitteessa:

<http://www.parliament.uk/documents/upload/05%20Feb%20to%20Lord%20Grenfell.doc>, tulostettu 27.1.2006.

Iso-Britannian ulko- ja kansanyhteisöasiain ministeriö: Yhteislausuma Britannian ja Ranskan huippukokouksesta, Saint-Malo, Ranska, 3-4 Joulukuuta 1998. Lausuma on julkaistu www-osoitteessa:

<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391629&aid=1013618395073>, tulostettu 14.2.2006.

Holsti, Kalevi J: International politics, a framework for analysis, seventh edition, A Simon & Shuster Company Englewood Cliffs, New Jersey, 1995.

Illi, Esko: Euroopan unioni on valmis operaatioihin, EU:n kriisinhallintakyky ja sen kehittämisenäkymiä, Sotilasaikakausilehti 3/2005.

Järvenpää, Pauli – Kauppi, Kirsti – Kivinen, Olli – Ojanen, Hanna – Piipponen, Risto – Rehn, Olli – Sierla, Antti: Suomen paikka maailmassa? EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka, Eurooppa-tiedotus, Ulkoministeriö, Edita, Helsinki, 2003.

Keohane, Daniel: EU defence policy: Beyond the Balkans, beyond peacekeeping?, Artikkelijulkaistu 1.7.2003, Euroopan muutoskeskuksen verkkosivustolla [www-osoitteessa: http://www.cer.org.uk/articles/keohane_weltpolitik_jul03.html](http://www.cer.org.uk/articles/keohane_weltpolitik_jul03.html), tulostettu 13.9.2005.

Kerttunen, Mika – Koivula, Tommi – Jeppsson, Tommy: EU Battlegroups: Theory and development in the light of Finnish-Swedish co-operation, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 2, N:o 30, Helsinki, 2004.

Kervinen, Ossi: Euroopan Unionin kriisinhallintatoimien päätöksenteko: Rakenteet ja toimintamahdollisuudet, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 2. N:o 12, Helsinki, 2001.

Lintonen, Raimo: Johdatus kansainvälisen politiikan tutkimukseen, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 1 N:o 9, Helsinki, 1996.

Länsi Euroopan Unioni, Ministerineuvosto: Petersbergin julistus, 19.6.1992. [www-osoitteessa: http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf](http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf), tulostettu 13.2.2006.

Niinistö, Sauli: Yhteispuolustus nousemassa eurooppalaiseksi puheenaiheeksi, Helsingin sanomat, 1.10.2005.

Nojonen, Martti: Poliittika tutkimuksen kohteena, 3. painos, WSOY, Porvoo, 1968

Nojonen, Martti: Poliittika tutkimuksen kohteena, 6. uudistettu painos, WSOY, Porvoo, 1992

Oikeusministeriö, työryhmämietintö, 2006/2: Kansallinen päätöksenteko sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta, 30.1.2006. www-osoitteessa: <http://www.om.fi>, Tulostettu 3.2.2006.

Ojanen, Hanna: EU ja YK: Yhteinen tulevaisuus, Ulkopoliittinen instituutti, UPI-raportti 13/2005, Otamedia Oy, Espoo, 2005.

Puolustusministeriö, Puolustuspoliittinen osasto: Suomen osallistuminen Euroopan Unionin taisteluosastoihin, muistio, 8.12.2004, www-osoitteessa: http://www.defmin.fi/chapter_images/2307_Taisteluosastot.pdf, tulostettu 21.3.2005.

Puolustusministeriö: Rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintö, Puolustusministeriön www-sivuilla osoitteessa: http://www.defmin.fi/chapter_images/2534_Rauhanturvaamislain_uudistamistyOryhmAn_mietintO_2005.pdf.

Puolustusvoimien koulutuksen kehittämiskeskus, Jalkaväen taisteluohjesääntö (jvo), Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 1995.

Ruutu, Yrjö: Liberalismi, fasismi, sosialismi, Sosiaalidemokraattinen puoluetoimikunta, Tampereen työväen kirjapaino, 1940.

Ryter, Marc-André: Eu capabilities for autonomous military crisis management: Possibilities and limits, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitoksen julkaisusarja 2. N:o 11, Helsinki, 2001.

Snyder, Richard C - Bruck, H W – Sapin, Burton: Foreign policy decision making (revisited), Palgrave Macmillan, USA, 2002.

Suomen eduskunta: Perustuslakivaliokunnan lausunto 54/2005, 25.11.2005.

Suomen eduskunta: Puolustusvaliokunnan lausunto 8/2005, 27.10.2005.

Suomen eduskunta: Puolustusvaliokunnan lausunto 3/2004, 17.9.2004

Suomen eduskunta: Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 10/2004, 21.9.2004

Valtioneuvosto: Selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Bosnia-Hertsegovinassa, 6.9.2004, Valtioneuvoston internet selontekoarkisto [www-osoitteessa:](http://www.osoitteessa:)

<http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/88499.pdf>

Valtioneuvosto: Suomen turvallisuus ja puolustuspolitiikka 2001, VNS 2/2001, 13.6.2001. [www-osoitteessa:](http://www.osoitteessa:)

http://www.defmin.fi/index.phtml/page_id/356/topmenu_id/7/menu_id/356/this_topmenu/354/lang/1/fs/11, tulostettu 20.12.2005.

Valtioneuvosto, Valtioneuvoston kanslia: Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, [www-osoitteessa:](http://www.osoitteessa:)

<http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/39357.pdf>, tulostettu 4.3.2005.

Valtioneuvosto, Valtioneuvoston kanslia: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, VNS 6/2004, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004. Edita, 2004.

Valtion säädöstietopankki: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 110/2005. [www-osoitteessa:](http://www.osoitteessa:)

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050110>, tulostettu 14.2.2006

Wedin, Lars: Tre år i EU:s militära stab, Kungl Krigsvetenskapakademien, Tukholma, 2001.

Yhdistyneet kansakunnat, Peacekeeping best practices unit, Military division: Operation Artemis: the lessons of the interim emergency multinational force. Lokakuu 2004.

Yhdistyneet kansakunnat, Rauhanturvaoperaatioiden osasto, Koulutus ja arviointopalvelut: Lainopillinen kehys rauhanturvatoiminnalle, [www-osoitteessa:](http://www.osoitteessa:)

<http://www.un.org/depts/dpko/training/SGTM%20v%201.1/B%20Training%20Material/A%20The%20United%20Nations/03%20Legal%20Framework%20for%20UN%20PKOs%20.doc>.

Yhdistyneet kansakunnat, Turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1484 (2003): Ti-

lanne Kongon demokraattisessa tasavallassa, 30.5.2003.

Yhdistyneet kansakunnat, Turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1501 (2003): Tiihanne Kongon demokraattisessa tasavallassa, 26.8.2003.

3. Haastattelut:

Holma, Heikki. Kenraalimajuri, Pääesikunnan kansainvälisen osaston päällikkö. Pääesikunnassa 13.12.2006. Haastateltava on toiminut tehtävässään jo vuodesta 1999, joten hänellä on pitkäaikainen kokemus kansallisesta poliittisesta päätöksenteosta ja varsinkin siihen liittyvästä sotilaallisesta valmistelusta ja sotilaiden toteuttamasta poliittisen päätöksenteon tukemisesta. Ääninauha on tutkijan hallussa.

Jaakonsaari, Liisa. Kansanedustaja, ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja, haastattelu toteutettiin sähköpostin välityksellä, vastaus saapui 17.10.2005. Haastateltava on toiminut kansanedustajana 24.3.1979 alkaen ja ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajana 30.4.2003 alkaen. Haastatellulla on erittäin pitkä kokemus kotimaisesta parlamentaarista päätöksentekojärjestelmästä

Juhantalo, Kauko. Kansanedustaja, puolustusvaliokunnan puheenjohtaja. Eduskunnassa 20.9.2005. Haastateltava on toiminut kansanedustajana 24.3.1979 - 3.12.1993, 24.3.1995 - 23.3.1999, 19.3.2003 – Tähän päivään, josta puolustusvaliokunnan puheenjohtajana 6.5.2003 alkaen. Haastatellulla on pitkä kokemus kotimaisesta parlamentaarista päätöksentekojärjestelmästä. Ääninauha on tutkijan hallussa.

Lähdevirta, Kimmo. Yksikön päällikkö, Ulkoasiainministeriö, Poliittinen osasto, Turvallisuuspolitiikan yksikkö, Ulkoasiainministeriössä, 23.9.2005. Haastateltavalla on aitiopaikka seurata ja osallistua suomalaiseen poliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Haastateltavalla on lisäksi vankka näkemys Euroopan unionin päätöksentekorakenteista. Ääninauha on tutkijan hallussa.

Vanonen, Esa. Puolustusministeriö, Puolustuspoliittinen osasto, Sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot, 6.10.2005. Haastateltavalla on vuosien kokemus rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioiden valmistelussa. Ääninauha on tutkijan hallussa.

Vanonen, Kaija. Johtava hallintovirkamies, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö, ulkosuhteiden pääosaston linja VIII. Haastateltavalla on vuosien kokemus Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta päätöksenteosta. Ääninauha on tutkijan hallussa.

4. Lainsäädäntö:

Rauhanturvaamislaki 29.6.1984/514

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Suomen eduskunnan työjärjestys 40/2000

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Valtioneuvoston asetus 3.4.2003/262: Valtioneuvoston ohjesääntö

Laki Valtioneuvostosta

LIITTEET

Liite 1 Tutkimustyössä esiintyvät lyhenteet esiintymisjärjestyksessä.

TUTKIMUSTYÖSSÄ ESIINTYVÄT LYHENTEET ESIINTYMISJÄRJESTYKSESSÄ

| LYHENNE | MERKITYS |
|----------------|--|
| EU | Euroopan unioni |
| YK | Yhdistyneet kansakunnat |
| NATO | North Atlantic Treaty Organisation / Pohjois-Atlantin puolustusliitto |
| EMU | European monetary union / Euroopan talousliitto |
| GAC | General Affairs Council / Yleisten asiain neuvosto |
| GAERC | General Affairs and External Relations Council / Ylestenasioiden ja ulkosuhteiden neuvosto |
| COREPER | Comité des représentants permanents / Pysyvien edustajien komitea |
| PSC | Political and security Council / Poliittisten ja turvallisuusasian komitea |
| EUMC | European union military council / Euroopan unionin sotilaskomitea |
| EUMS | European union military staff / Euroopan unionin sotilasesikunta |
| CIVCOM | Committee for civilian aspects of crisis management / Siviilikriisinhallinnan komitea |
| SG/HR | Security general / High representative / Pääsihteeri / korkea edustaja |

| | |
|--------|--|
| EDA | European Defence Agency / Euroopan puolustusvirasto |
| EUISS | The European union institute for security studies / Euroopan unionin turvallisuusalan tutkimuskeskus |
| EUSC | European union satellite centre / Euroopan unionin satelliittikeskus |
| ETYJ | Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö |
| SITCEN | Situation centre / Tilannekeskus |
| CMC | Crisis management concept / Kriisinhallintakonsepti |
| CRCT | Crisis response co-ordinating team / kriisiin vastaamisen koordinoitiryhmä |
| MSOD | Military strategic option directive / Ohje strategisista sotilaallisista toimintamahdollisuuksista |
| OPCDR | Operation commander / Operaation komentaja |
| MSO | Military strategic option / Strateginen sotilaallinen vaihtoehto |
| PSO | Police strategic option / Poliisitoiminnan strateginen vaihtoehto |
| CSO | Civilian strategic option / Siviilitoimien strateginen vaihtoehto |
| CONOPS | Concept of operations / Operaatiokonsepti |
| IMD | Initiative military advice / Alulle paneva sotilasohje |
| SOR | Statement of force requirements / Joukkojen tarve-esitys |
| OPLAN | Operation plan / Operaatiosuunnitelma, -käsky |
| SOFA | Status of force agreement / Sopimus joukkojen asemasta |

| | |
|---------|---|
| ROEAUTH | Rules of engagement authorisation / Voimankäytön valtuutus |
| ECAP | European capabilities action plan / Voimavarojen kehittämiseen liittyvä suunnitelma |
| MA | Military Advice |
| ROE | Rules of engagement / Voimankäytösäännöt |

KUVALUETTELO

| | |
|--|----|
| Kuva 1. Kriisinhallinnan viitekehys | 6 |
| Kuva 2. Tutkimusasetelma | 9 |
| Kuva 3. Ulkopoliittikan päätöksentekoprosessi..... | 16 |
| Kuva 4. Päätöksentekoon liittyvät organisaatiot. | 24 |
| Kuva 5. Operaatiota edeltävät päätöksentekovaiheet. | 31 |
| Kuva 6. Päätöksentekoprosessin toinen vaihe. | 33 |
| Kuva 7. Päätöksentekoprosessin kolmas vaihe. | 36 |
| Kuva 8. Päätöksentekoprosessin neljäs vaihe | 38 |
| Kuva 9. Operaation suunnitteluasiakirjojen tuottaminen..... | 45 |
| Kuva 10. Voimankäytön sääntöjen suunnittelu operaatioesikunnassa..... | 47 |
| Kuva 11. Voimankäytösäännösten keskeiset tavoitteet..... | 48 |
| Kuva 12. Suunnitteluasiakirjojen yksityiskohtaisuuden lisääntyminen..... | 53 |
| Kuva 13. Suomalaisen kriisinhallinnan päätöksenteon rakenteet..... | 56 |
| Kuva 14. Kansallinen päätöksentekoprosessi..... | 59 |
| Kuva 15. Kansallisen päätöksentekoprosessin liittyminen Euroopan unionin ministerineuvoston päätöksentekoprosessiin. | 69 |