

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**PARP-PROSESSI OSANA PUOLUSTUSVOIMIEN SOTILAALLISESSA KRIISIN-
HALLINNASSA TARVITTAVIEN SUORITUSKYKYJEN KEHITTÄMISTÄ**

Kandidaatintutkielma

Kadettialikersantti
Eero Forsberg

Kadettikurssi 97
Tykistöopintosuunta

Maaliskuu 2013

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi	Linja
Kadettikurssi 97	Tykistöopintosuunta
Tekijä	
Kadettialikersantti Eero Forsberg	
Tutkielman nimi	
PARP-prosessi osana puolustusvoimien sotilaallisessa kriisinhallinnassa tarvittavien suorituskykyjen kehittämistä	
Oppiaine, johon työ liittyy	Säilytyspaikka
Strategia	Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
Aika	
Maaliskuu 2013	Tekstisivuja 29 Liitesivuja 0
TIIVISTELMÄ	
<p>Tutkielma käsittelee puolustusvoimien kansainvälisessä sotilaallisessa kriisinhallinnassa tarvittavien suorituskykyjen kehittämistä. Aihe on rajattu Naton rauhankumppanuusohjelmaan sisältyvään suunnittelu- ja arviointiprosessiin, jonka kehyksissä Suomi kehittää 2010-luvulla kaikkien kolmen puolustushaaran suorituskykyjä, yhteensopivuuksia ja valmiuksia sekä kansainväliseen sotilaalliseen yhteistyöhön että kotimaan puolustukseen.</p> <p>Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miksi juuri suunnittelu- ja arviointiprosessi on noussut 2000-luvulla keskeiseksi toimintamuodoksi kehitettäessä sotilaallisessa kriisinhallinnassa tarvittavia suorituskykyjä. Tutkielman pääkysymykseen vastaamiseen ja teorian rakentamiseen on käytetty laadullisen tutkimuksen menetelmää aineistolähtöinen päättely, jonka avulla on tarkasteltu aiheesta kerättyä kirjallista lähdemateriaalia. Työ pohjautuu julkisiin lähteisiin, joista suurin osa on suomenkielisiä asiakirjoja ja julkaisuja, tärkeimpänä Suomen ulkoasiainministeriön muistiot Naton rauhankumppanuudesta ja osallistumisesta kriisinhallintaan.</p> <p>Keskeisimmät havainnot tutkimuksen aikana liittyvät Suomen aktiiviseen rooliin kansainvälisessä sotilaallisessa yhteistyössä sekä Naton toimintakentän vahvaan verkostoitumiseen niin Euroopan unionin, pohjoismaiden kuin Suomen kansallisen puolustuksen kehittämisessä. Tutkimuksen pääkysymyksen kannalta merkittävänä huomiona on lisäksi Naton edistyksellisyys sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisessä järjestelmällisesti, laaja-alaisesti ja kustannustehokkaasti erilaisten arviointiprosessien ja harjoitusohjelmien avulla.</p> <p>Ottaen huomioon muut järjestöt, joiden kanssa Suomi harjoittaa sotilaallista yhteistyötä sekä vaativien kriisinhallintaoperaatioiden ja taisteluosastojen nykyaikaiset vaatimukset, on vaikea kiistää järjestelmällisen kehitystyön tarvetta. Suunnittelu- ja arviointiprosessin avulla Suomi kykenee kehittämään puolustusvoimien kaikkia osa-alueita, joita koetaan tarpeelliseksi sekä oman toiminnan että yleisten kokemusten pohjalta. Näistä monet ovat konkreettisia kehittämiskohteita, jotka perustuvat kriisinhallintaoperaatioihin ja -harjoituksiin.</p> <p>Puolustusvoimien kehittämisohjelman integroiminen suunnittelu- ja arviointiprosessin tavoitteisiin vuonna 2011 on kasvattanut tämän aluksi vain kriisinhallintajoukkojen kehittämiseen valjastetun työkalun merkityksen uudelle tasolle. Täten tutkielman johtopäätöksissä herääkin kysymys, olisiko pelkkä kansallinen kehitystyö nykyaikana Suomelle edes vaihtoehto.</p>	
AVAINSANAT	
suunnittelu- ja arviointiprosessi, sotilaallinen kriisinhallinta, rauhankumppanuus, Nato	

PARP-PROSESSI OSANA PUOLUSTUSVOIMIEN SOTILAALLISESSA KRIISINHALLINNASSA TARVITTAVIEN SUORITUSKYKYJEN KEHITTÄMISTÄ

Sisällys

1	JOHDANTO.....	1
1.1	TUTKIMUKSEN TAUSTA JA LÄHTÖKOHDAT	1
1.2	TUTKIMUSONGELMA JA -KYSYMYKSET	4
1.3	TUTKIMUSMENETELMÄ.....	4
1.4	KESKEISET KÄSITTEET.....	5
1.5	TUTKIMUKSESSA KÄYTETTÄVÄT LÄHTEET	7
2	SUOMEN KANSAINVÄLINEN SOTILAALLINEN YHTEISTYÖ.....	9
2.1	SOTILAALLINEN KRIISINHALLINTA	9
2.2	POHJOISMAINEN YHTEISTYÖ	11
2.3	EUROOPAN UNIONI.....	12
2.4	EUROOPAN TURVALLISUUS- JA YHTEISTYÖJÄRJESTÖ.....	13
2.5	FINABEL.....	14
3	SUOMI JA NATON RAUHANKUMPPANUUS.....	16
3.1	OSALLISTUMINEN RAUHANKUMPPANUUSOHJELMAAN	16
3.2	SUOMI OSANA NATON KRIISINHALLINTAA	17
3.3	KUMPPANUUDEN TIIVISTYMINEN 2000-LUVULLA	19
4	SUUNNITTELU- JA ARVIOINTIPROSESSI (PARP)	21
4.1	KRIISINHALLINNAN SUORITUSKYVYT JA NIIDEN KEHITTÄMINEN.....	21
4.2	PARP:N AVULLA JÄRJESTELMÄLLISTÄ KEHITYSTÄ.....	22
4.3	KUMPPANUUSTAVOITTEET OHJAAVAT PROSESSIA.....	24
4.4	PUOLUSTUSVOIMIEN KEHITTÄMISOHJELMAN INTEGROINTI.....	25
5	PÄÄTELMÄT.....	27
5.1	JOHTOPÄÄTÖKSET	27
5.2	TARKASTELU JA JATKOTUTKIMUSAIHEET	28

LÄHTEET

PARP-PROSESSI OSANA PUOLUSTUSVOIMIEN SOTILAALLISESSA KRIISINHALLINNASSA TARVITTAVIEN SUORITUSKYKYJEN KEHITTÄMISTÄ

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Puolustusvoimat on kehittynyt 1990-luvun vaihteen tapahtumien jälkeen entistä enemmän kansainvälisesti verkostoituneeksi turvallisuus- ja puolustuslaitokseksi. YYA-sopimuksesta irtautumisen jälkeen Suomi on tiivistänyt yhteistoimintaansa muiden länsimaiden kanssa esimerkiksi liittymällä Euroopan unioniin, Naton rauhankumppanuusohjelmaan sekä kasvattamalla yhteistyötään muiden pohjoismaiden ja Yhdysvaltojen kanssa.

Suomi on osallistunut vuodesta 1994 alkaen Pohjois-Atlantin liiton (North Atlantic Treaty Organization, Nato) kahdenväliseen rauhankumppanuusohjelmaan (Partnership for Peace, PfP), joka pitää sisällään ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä, kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista sekä kriisinhallinnassa tarvittavien sotilaallisten valmiuksien kehittämistä. Ohjelman muita osa-alueita ovat esimerkiksi siviilisektori- sekä puolustusmateriaaliyhteistyö.¹

¹ <http://www.finlandnato.org/public/default.aspx?nodeid=31554&contentlan=1&culture=fi-FI#Rauhankumppanuus>, 2.8.2012

Suomen ja Naton välisen rauhankumppanuusohjelman ydinalueeseen kuuluu merkittävänä osana kehittää kumppanuusmaan sotilaallisia suorituskykyjä, yhteensopivuutta sekä valmiutta osallistua kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Tämä toteutetaan suunnittelu- ja arviointiprosessin (Planning and Review Process, PARP) avulla, johon Suomi on osallistunut vuodesta 1995 lähtien.²

Naton rauhankumppanuuden ja PARP-prosessin merkitys puolustusvoimien sotilaallisten valmiuksien kehittämiseen on kasvanut merkittävästi siirryttäessä 1990-luvulta 2010-luvulle. Suomi on esimerkiksi osallistunut Naton johtamiin ja entistä vaativampiin kriisinhallintaoperaatioihin. Näistä keskeisimpiä ovat olleet SFOR-operaatio vuosina 1996–2004 Bosniassa, vuonna 1999 alkanut KFOR-operaatio Kosovossa ja erityisesti Afganistanin ISAF-operaatio, johon Suomi on osallistunut vuodesta 2002 alkaen.³

Siirtyminen perinteisestä rauhanturvaamisesta laajempaan kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan on nostanut esiin laajoja kehittämisvaatimuksia puolustusvoimien suorituskykyjen ja valmiuksien osalta. Suomen osallistuminen Yhdistyneiden kansakuntien johtamien perinteisten rauhanturvatehtävien lisäksi Naton operaatioihin on myös edelleen nostanut puolustusvoimien kolmannen päätehtävän merkitystä sotilaallisen kokemuksen ja näkemyksen alustana. Olosuhteiden tuomat haasteet, laajemmat voimankäyttöoikeudet ja taistelunomaiset tilanteet ovat tuoneet kokemuksia, joita on mahdotonta hankkia rauhan aikana pelkällä harjoitustoiminnalla.

Osallistuminen Naton johtamaan sotilaalliseen kriisinhallintaan, monikansallisiin harjoituksiin sekä nopean toiminnan joukkoihin (Nato Response Force, NRF) vaatii puolustusvoimilta Naton kanssa yhteneviä toimintatapoja ja standardeja. Naton lisäksi yhteistoimintakyvyn kehittäminen palvelee Suomea myös osallistuessa Euroopan unionissa ja pohjoismaisessa viitekehyksessä tehtävään puolustusalan yhteistyöhön, sillä molemmissa nojaututaan vahvasti Naton standardeihin ja toimintamalleihin.⁴

² UTP 6/2012 vp, Naton rauhankumppanuus; kevään 2012 PARP-neuvottelut, Puolustusministeriö, 10.4.2012

³ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=32299&contentlan=1&culture=fi-FI>, 13.5.2012

⁴ Honkanen, Karoliina & Kuusela, Janne (2010), *Uusi Nato? 20 kysymystä ja vastausta*, Yliopistopaino, Helsinki, 22

Merkittävä käännekohta puolustusvoimien suorituskykyjen ja kansainvälisen yhteistoimintakyvyn kehittämisen kannalta on lisäksi ollut 2000-luvun ensimmäinen vuosikymmen. Tällöin alkoi kehityskulku, jonka seurauksena vuonna 2011 saatiin päätökseen Suomen ja Naton kumppanuustavoitteiden yhtenäistäminen puolustusvoimien oman kehittämisohjelman kanssa.⁵ Tällä on vaikutusta sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi myös puolustusvoimien muiden päätehtävien valmiuksien kehittämiseen.

Nämä Suomen turvallisuuspoliittiset ratkaisut sotilaallisen liittoutumattomuuden suhteen nousivat julkisen keskustelun aiheeksi tasaisin väliajoin. Suomen asema idän ja lännen välissä ei tunnu itsenäisyytemme aikana muuttuneen suurten linjojen suhteen juurikaan, vaikka sotilaallista yhteistyötä onkin lisätty Euroopan unionin ja rauhankumppanuuden myötä. Suomalaisten tunteita herättävät täten edelleenkin Naton ja Venäjän väliset suhteet, joiden kehittymistä seurataan julkisuudessa suurella mielenkiinnolla.

Merkittävä huomio on kuitenkin kääntymässä myös Naton omaan sisäiseen kehitykseen, sillä jäsenmaiden vuonna 2010 hyväksymän uuden strategisen konseptin myötä lisääntyivät avoimuus ja vahvempi yhteistoiminta kumppanuusmaiden kanssa.⁶ Tämä kehitys entisestään tiivistää sotilaallista yhteistyötä myös Suomen ja Naton välillä - olimme puolustusliiton täysimääräisiä jäseniä tai emme.

Aiheesta on ajankohtaista ja puolustusvoimissa palvelevien turvallisuuspoliittisen ja strategisen yleistiedon kannalta arvokasta selvittää, miten poliittisen tason päätöksenteko Suomen ja Naton välillä tapahtuu sekä millaiseksi se on edennyt 2000-luvulla tiivistyneen yhteistyön aikana. PARP-prosessi vaikuttaa vääjäämättä puolustusvoimien tulevaisuuteen, sen ollessa tärkein instrumentti puolustushaarojen suorituskykyjen ja yhteensopivuuksien kehittämisessä.⁷

⁵ UTP 4/2011 vp, Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta Naton rauhankumppanuuteen vuonna 2010, Ulkoasiainministeriö, 21.06.2011

⁶ Honkanen & Kuusela (2010), 3

⁷ UTP 8/2012 vp, Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta Naton rauhankumppanuuteen vuonna 2011, Ulkoasiainministeriö, 25.04.2012

1.2 Tutkimusongelma ja -kysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on löytää vastaus seuraavaan tutkimusongelmaan:

Miksi PARP-prosessi on noussut 2000-luvulla keskeiseksi toimintamuodoksi kehitettäessä puolustusvoimien sotilaallisessa kriisinhallinnassa tarvittavia suorituskykyjä?

Tutkimuksen pääkysymykseen vastataan alakysymysten avulla, jotka käsittelevät pienempiä asiakokonaisuuksia. Alakysymyksillä on tarkoitus selvittää ja tarkastella seuraavia aiheita:

- Millaiseen kansainväliseen sotilaalliseen yhteistyöhön Suomi osallistuu?
- Mitä Suomen ja Naton välinen rauhankumppanuus sisältää?
- Miten suunnittelu- ja arviointiprosessi (PARP) toimii?
- Miten PARP-prosessin merkitys on muuttunut 2000-luvulla?

1.3 Tutkimusmenetelmä

Tähän kandidaatin tutkielmaan valittavan tutkimusmenetelmän oli oltava soveltuva suhteessa tutkittavaan sotilaalliseen aihealueeseen, tutkimuksen strategiseen tarkastelu-tasoon sekä muodostettuun tutkimusongelmaan. Menetelmän valinnalla on aina painoarvoa, sillä tutkimusote määrittelee yleisesti suurelta osin käytettävän aineiston sekä asetelman, jolla valikoidua materiaalia on tarkasteltava. Tutkimusmenetelmän yhtenä tavoitteena on myös ohjata johdopäätöksien muodostumista, jotka antavat lopulta vastauksen tutkimuksen pääkysymykseen.

Tässä tutkielmassa on käytetty laadullisen tutkimuksen menetelmää *aineistolähtöinen päättely*, jonka avulla on tarkasteltu ja analysoitu tutkittavasta aiheesta kerättyä kirjallista lähdemateriaalia. Kyseisen tutkimusotteen voidaan tiivistetysti ajatella olevan rakentamisen työväline, jolla koostetaan kerätyistä rakennusaineista lopullinen teoria. Tämä tapahtuu ikään kuin alhaalta ylöspäin, tutkimuksen perusteista ja yksityiskohdista kohti yleistettäviä päätelmiä.⁸

⁸ Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2005), *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 19

Laadullinen tutkimusote ei kuitenkaan ole itseisarvoisesti helpoin tai kevein tapa tuottaa päätelmiä. Laadullinen analyysi koostuu vähintään kahdesta eri vaiheesta, jotka ovat käytännössä nivoutuneet toisiinsa. Näitä ovat havaintojen pelkistäminen sekä määritellyn arvoituksen ratkaiseminen. Haasteen tuo näiden vaiheiden erottelu toisistaan, sillä todellisuudessa niiden sekoittumista on vaikea estää.⁹

Ottaen huomioon vielä laadulliselle tutkimukselle ominaisen ennakkoluulottomuuden, tutkimusongelman ratkaisemisen ei voida yleisesti olettaa etenevän lineaarisesti kysymyksestä vastaukseen, vaan todennäköisimmin kysymyksestä uusiin kysymyksiin. Varsinkin aineistolähtöisessä päättelyssä yrittäessä vastata kysymyksiin *mitä, miten, miksi?*, ilmiön esiintymisestä, sen rakenteista ja suhteista muodostuu lopullinen teoria vasta usean välivaiheen kautta.

*”Tietenkin on otettava lukuun, että havaintomme ovat aina latautuneet aikaisemmillä kokemuksillamme. Näistä kokemuksista ei kuitenkaan muodosteta sellaisia asetelmia, jotka rajaisivat tutkimuksellisia toimenpiteitä.”*¹⁰

Ennakkoluulottomuutta ja hypoteesien ”puuttumista” ei täten pidä ottaa tutkimuksen tekemisen tai tarkastelun yhteydessä itsestään selvyytenä. Käytännössä tämä on huomioitava oikeanlaisena lähdekritiikkinä ja varautumisena omaan sekä aineiston tuottajan mahdolliseen puolueelliseen tai värittyneeseen kantaan turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä asioissa.

1.4 Keskeiset käsitteet

Sotilaallinen kriisinhallinta (Military crisis management) määritellään valtioneuvoston vuoden 2009 selonteossa seuraavasti: *”Sotilaallinen kriisinhallinta on sotilaallisin keinoin tapahtuvaa kriisinhallintatoimintaa. Toiminta tähtää ensisijaisesti vakauden ja turvallisuuden palauttamiseen ja säilyttämiseen kriisialueella, tavoitteena edellytysten luominen yhteiskunnan muiden toimintojen käynnistämiseksi.”*¹¹

⁹ Alasuutari, Pertti (1994), *Laadullinen tutkimus*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 30

¹⁰ Eskola & Suoranta (2005), 19

¹¹ Valtioneuvoston selonteko (2009), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009*, Yliopistopaino, Helsinki, 131

Kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuminen on puolustusvoimien kolmas päätehtävä. Suomi voi kriisinhallintalain mukaan osallistua Yhdistyneiden kansakuntien (YK), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ), Euroopan unionin (EU) tai muun kansainvälisen järjestön tai maaryhmän, kuten Pohjois-Atlantin liiton (Nato) toimeenpanemaan kriisinhallintaan.¹²

Pohjois-Atlantin liitto (North Atlantic Treaty Organization, Nato) on vuonna 1949 perustettu poliittis-sotilaallinen liittokunta, jonka päämääränä on jäsenmaidensa vapauden säilyttäminen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Naton toiminta ei ole ainoastaan sotilaallista vaan liittokunnan tehtäväkenttä sisältää myös poliittisen ja siviilialojen sektorin.

Vuonna 2012 Natoon kuului 28 jäsenmaata.¹³ Kylmän sodan päättymisen jälkeen ja turvallisuusympäristön kehityksen myötä Naton toiminta on muuttunut entistä laaja-alaisemmaksi ja avoimemmaksi.¹⁴ Nykyisin liittoa kuvaakin osuvammin käsite *verkosto*, sillä sen täysjäsenet ja kumppanuusmaat kattoivat jo vuonna 2005 yhteensä yli 70 valtiota.¹⁵

Rauhankumppanuus (Partnership for Peace, PfP) on Naton kumppanuustoiminnan tärkein muoto, joka sai alkunsa vuonna 1994. Kumppanuusohjelman pääpaino on yhteistyön harjoittamisessa euro-atlanttisen alueen maiden kanssa, jotka eivät ole Naton täysjäseniä.¹⁶ Ohjelman tavoitteena on vakauden lisääminen, rauhaa uhkaavien tekijöiden vähentäminen ja turvallisuussuhteiden vahvistaminen Naton ja kumppanimaiden välillä sekä lisäksi kumppanimaiden itsensä kesken.¹⁷

Suomi on osallistunut Naton johtamaan rauhankumppanuusohjelmaan sen käynnistymisestä lähtien. Rauhankumppanuus pitää käytännössä sisällään ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä, kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista ja kriisinhallinnassa tarpeellisten sotilaallisten valmiuksien kehittämistä. Lisäksi se kattaa puolustusmateriaaliyhteistyön ja osallistumisen siviilisektorin yhteistyöhön.¹⁸

¹² <http://www.puolustusvoimat.fi> (Kansainvälinen yhteistyö - Kansainvälinen kriisinhallinta - Perustietoa - YK, ETYJ, EU, NATO), 2.8.2012

¹³ Maanpuolustuskurssit (2012), *Turvallinen Suomi: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta*, Maanpuolustuskorkeakoulu, 98-106

¹⁴ Valtioneuvoston selonteko (2009), 131

¹⁵ NATO Public Diplomacy Division (2005), *Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla*, Bryssel, 18

¹⁶ Honkanen & Kuusela (2010), 20

¹⁷ NATO Public Diplomacy Division (2005), 10

¹⁸ <http://www.finlandnato.org/public/default.aspx?nodeid=31554&contentlan=1&culture=fi-FI#Rauhankumppanuus>, 2.8.2012

Suunnittelu- ja arviointiprosessi (Planning and Review Process, PARP) on Naton rauhankumppanuusohjelmaan kuuluva työkalu, jolla on tarkoitus kehittää yhteistyössä kumppaniin kanssa sen sotilaallisia suorituskykyjä, yhteensopivuuksia sekä valmiutta osallistua Naton johtamaan sotilaalliseen kriisinhallintaan. Lisäksi kaikinainen avoimuuden ja tiedonvaihdon edistäminen on tärkeä osa prosessia.¹⁹

PARP-prosessi käynnistettiin vuonna 1995 aluksi vain rauhankumppanuusohjelman osaksi. Vuonna 2011 hyväksytyssä uudessa kumppanuuspolitiikassa prosessiin osallistuminen mahdollistettiin kaikille Naton kumppaneille, tapauskohtaisesti.²⁰ Suomi on osallistunut suunnittelu- ja arviointiprosessiin vuodesta 1995 lähtien.²¹

1.5 Tutkimuksessa käytettävät lähteet

Tutkimuksessa on hyödynnetty vain julkisia lähteitä, joissa käsitellään Suomen osallistumista Naton rauhankumppanuuteen sekä suunnittelu- ja arviointiprosessiin. Materiaali koostuu yksinomaan suomen- ja englanninkielisistä asiakirjoista ja julkaisuista. Merkittävimpinä ja ensisijaisimpina lähteinä ovat viralliset asiakirjat, kuten Suomen ulkoasiainministeriön muistiot sekä selvitykset eduskunnalle Natosta ja Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen toimintaan. Näiden lähteiden laadullisuus ja paikkansapitävyys voidaan olettaa korkeaksi niiden julkisuuden ja alkuperän ansiosta.

Analyysissä on huomioitu ja arvioitu myös lähteiden luotettavuus ja soveltuvuus kriittisessä mielessä. Varsinkin toissijaisina lähteinä käytettyjen julkaisujen, selvitysten ja tutkimusten taustalla saattaa olla tavoitteena vaikuttaa lukijan kantaan Natoon liittyvissä asioissa. Esimerkiksi monet Naton toimintaa esittelevät raportit ovat Suomen Atlantti-Seuran julkaisuja. Järjestö luonnehtii itseään seuraavasti: ”*Suomen Atlantti-Seura pyrkii edistämään euroatlanttista ulko- ja turvallisuuspoliittista keskustelua, tutkimusta ja koulutusta Suomessa.*”²²

¹⁹ UTP 6/2012 vp

²⁰ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_68277.htm?selectedLocale=en, 7.8.2012

²¹ Heikkilä, Kaisa (2000), *Suomi ja Naton rauhankumppanuusohjelma*, Pääesikunnan kansainvälisen osaston julkaisusarja 2/2000, Ykkös-Offset Oy, Vaasa, 45

²² http://atlanttiseura.fi/?page_id=4, 5.8.2012

Suomen ja Naton välisestä PARP-prosessista ei ole saatavilla aikaisempia laajempia tutkimuksia sillä näkökulmalla kuin vuonna 2012 on mahdollista. Tämä johtuu vuonna 2010 hyväksytystä Naton uudesta strategisesta konseptista sekä vuonna 2011 edelleen hyväksytystä avoimemmasta kumppanuuspolitiikasta. Puolustusvoimien kriisinhallintavalmiuksien kehittämisen kannalta merkittävää on myös vuonna 2011 loppuun saatu prosessi, jonka seurauksena puolustusvoimien kehittämisohjelma ja PARP-prosessin mukaiset kumppanuustavoitteet yhtenäistettiin.²³ Täten aihetta käsittelevä materiaali on tutkimuksen kannalta tuoretta sekä saatavilla lähinnä vain primäärilähteinä.

²³ UTP 4/2011 vp

2 SUOMEN KANSAINVÄLINEN SOTILAALLINEN YHTEISTYÖ

Kansainvälinen sotilaallinen yhteistyö määritellään seuraavasti: ”*Ulkomailla tai yhdessä ulkomaiden asevoimien edustajien kanssa toteutetut toimenpiteet, joiden avulla Suomi pyrkii edistämään turvallisuuspoliittisten tavoitteidensa toteutumista ja hankkimaan maanpuolustuksen kehittämisessä tarvittavia tietoja.*”²⁴

Osallistumista yhteistyöhön pidetään turvallisuuspoliittisesti arvokkaana toimintana, jolla tuetaan Suomen puolustusta ja sen uskottavuutta.²⁵ Käytännössä Suomi harjoittaa määritelmän mukaista yhteistyötä hyvin laaja-alaisesti monen eri organisaation kanssa. Yhteistoimintamuodoista tärkeimpinä voidaan pitää osallistumista YK:n valtuuttamaan sotilaalliseen kriisinhallintaan, pohjoismaista NORDEFKO-yhteistyötä sekä EU:n, Etyj:n, FINABEL:n ja Naton kanssa toteutettavaa koordinaatiota. Vaikka poliittinen ja sotilaallinen kanssakäyminen on tiivistymässä selvästi eniten Naton kanssa, on syytä tarkastella myös muita yhteistyökumppaneita.

2.1 Sotilaallinen kriisinhallinta

Suomi on osallistunut viimeisten vuosikymmenien aikana monipuolisesti erilaisiin kansainvälisiin sotilaallisiin toimintamuotoihin. Näistä merkittävin ja pitkäaikaisin on ollut osallistuminen YK:n, Naton ja EU:n johtamiin rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioihin. Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuminen on puolustusvoimien kolmas päätehtävä ja kriisinhallintalain mukaisesti suomalaisia voi palvella kriisinhallintatehtävissä kerralla enintään 2000 henkilöä.²⁶

Suomen historia kriisinhallinnassa alkaa vuodesta 1956, jolloin YK toimeenpani Suezin UNEF I-operaation. Tämä operaatio oli samalla myös maailman ensimmäinen varsinainen kriisinhallintaoperaatio, joten Suomi on ollut toiminnassa mukana alusta alkaen.²⁷ Vuonna 2012 Suomen osallistuessa jälleen Libanonin UNIFIL-operaatioon, puolustusvoimat on vajaan kuuden vuosikymmenen aikana osallistunut noin 30 rauhanturvaoperaatioon, joissa osassa Suomi on myös saanut huomattavia johtotehtäviä.²⁸

²⁴ Puolustusvoimien määritelmärekisteri, PVAH, 25.7.2012

²⁵ Valtioneuvoston selonteko (2009), 78

²⁶ *Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta*, 31.3.2006/211, Finlex

²⁷ Kylä-Harakka, Juha (2007) *Suomen osallistuminen kriisinhallintaan - konsepti puolustusvoimien näkökulmasta*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki, 50

Suomen operaatio-osallistuminen lokakuussa 2012:

- Nato KFOR (Kosovo)
- Nato ISAF (Afganistan)
- EUFOR ALTHEA (Bosnia-Hertsegovina)
- EU NAVFOR Somalia (Atalanta)
- EUTM Somalia (Uganda)
- YK UNIFIL (Libanon)
- YK UNMIL (Liberia)
- YK UNMOGIP (Kashmir)
- YK UNTSO (Lähi-Itä)²⁹

Suomen osalta sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteet ovat:

- yhteisten arvojen puolustaminen ja kansainvälinen yhteisvastuun kantaminen
- kriisien ennaltaehkäisy ja niiden vaikutusten leviämisen estäminen
- kokemusten hyödyntäminen kotimaan puolustuksessa ja viranomaisyhteistyössä
- puolustuksen uskottavuuden vahvistaminen³⁰

Suomen osallistumisesta operaatioihin on säädetty seuraavaa: ”Suomi voi osallistua Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen (sotilaallinen kriisinhallinta).

Tässä laissa tarkoitettuna kriisinhallinnan toimeenpanijana voi olla YK, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ), Euroopan unioni (EU) taikka muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä.”³¹

²⁸ <http://www.defmin.fi/index.phtml?s=505>, 9.8.2012

²⁹ <http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=42651&contentlan=1&culture=fi-FI>, 8.11.2012

³⁰ Pääesikunta, Suunnitteluosasto, KV-sektori, *Puolustusvoimien kansainvälinen toiminta ja sotilaallinen kriisinhallinta*, 97. kadettikurssi, luento, Maanpuolustuskorkeakoulu, 11.6.2012

³¹ *Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta*, 31.3.2006/211, Finlex

Sotilaallista kriisinhallintaa käsittelevissä teksteissä esiintyvät monesti käsitteet *rauhanturvaaminen* ja *kriisinhallinta*, joita ei varsinaisesti mielletä toistensa synonyymeiksi. Yleisesti rauhanturvaaminen ymmärretään perinteiseksi YK:n johtamaksi toiminnaksi ja kriisinhallinta vaativammaksi toimintamuodoksi, joka terminä esiintyy monesti Naton johtamien operaatioiden yhteydessä. On kuitenkin huomioitava, että esimerkiksi puolustusvoimien ja puolustusministeriön virallisissa materiaaleissa käytetään nykyisin ainoastaan termiä *sotilaallinen kriisinhallinta*, johon osallistuvat sotilaat ovat *rauhanturvaajia*, oli kyse sitten YK:n, Naton tai EU:n johtamasta operaatiosta.

2.2 Pohjoismainen yhteistyö

Pohjoismaat ovat yleisellä tasolla aina tehneet poliittista ja sotilaallista yhteistyötä, vaikka Suomi ja Ruotsi eivät olekaan Naton täysjäseniä. Norja, Tanska ja Islanti puolestaan olivat mukana vuonna 1949 perustamassa Pohjois-Atlantin liittoa. Lisäksi tulee huomioida, etteivät Norja ja Islanti ole Euroopan unionin jäsenvaltioita. Islannin puolustus omalta osaltaan nojautuu yksinomaan Naton turvatakuisiin, koska heillä ei ole omaa puolustuslaitosta.³²

Vielä 2000-luvun alkupuolella pohjoismaiden tärkeimmät yhteistyön muodot nojautuivat kolmeen eri rakenteeseen: puolustusmateriaaliala, sotilaallinen kriisinhallinta ja suorituskykyjen kehittäminen. Nämä osa-alueet liitettiin yhdeksi kokonaisuudeksi 4. marraskuuta 2009 perustamalla Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO).

NORDEFECO:n rakenteeseen kuuluvat:

- Ministeriötason ohjauskomitea (Nordic Defence Policy Steering Committee)
- Sotilastason koordinaatiokomitea (Nordic Military Coordination Committee)
- sekä näiden alla toimivat työryhmät³³

³² <http://eng.utanrikisraduneyti.is/foreign-policy/security/iceland-nato/>, 7.11.2012

NORDEFECO ei varsinaisesti ole puolustusliitto, vaan yhteistoimintarakenne, joka vahvistaa jo olemassa olevaa puolustusyhteistyötä. Toiminnan päämääränä on ensisijaisesti tavoitella operatiivista lisäarvoa sekä kasvattaa kustannustehokkuutta. Käytännössä tämä tapahtuu mahdollistamalla yhteisesti hyväksi havaittujen ja kustannustehokkaiden ratkaisujen käyttöönottoa puolustushallinnon alalla. Pitkällä aikavälillä yhteistyön tavoitteena on osallistujamaiden kansallisen puolustuksen vahvistaminen.³⁴ Lisäksi arvioiden mukaan Nato pitää NORDEFECO-puolustusyhteistyötä esimerkillisenä toimintana ja mallia aiotaan hyödyntää kumppanuuspolitiikan kehittämisessä.³⁵

NORDEFECO-yhteistoiminnan esimerkkejä vuodelta 2011:

- yhteisharjoitukset (ilmavoimat, ilmatorjunta)
- yhteistyö Naton ISAF-operaatioissa
- Itä-Afrikan valmiusjoukkojen tukeminen³⁶

2.3 Euroopan unioni

Puolustusvoimat on aktiivisesti mukana EU:n sotilaallisessa yhteistyössä. Toiminnan tärkeimpiä osa-alueita ovat EU:n kriisinhallintaoperaatioihin sekä taisteluosastoihin osallistuminen, sekä niissä tarvittavien sotilaallisten suorituskykyjen kehittäminen. Lisäksi Suomi osallistuu Euroopan puolustusviraston (European Defence Agency, EDA) projekteihin.³⁷

EUFOR ALTHEA-operaatio Bosnia-Hertsegovinassa sekä EU NAVFOR Somalia (Atalanta)-operaatio Somalian rannikolla ovat Euroopan unionin tärkeimmät sotilaallisen kriisinhallinnan operaatiot, joissa Suomi oli loppuvuonna 2012 mukana. EUFOR ALTHEA on suoraa jatkoa Naton SFOR-operaatiolle Bosniassa, ja se onkin ollut EU:n laajin kriisinhallintaoperaatio vuodesta 2004 lähtien. EU NAVFOR Somalia, joka käynnistyi loppuvuonna 2008, on puolestaan ensimmäinen EU:n toteuttama merellinen kriisinhallintaoperaatio.³⁸

³³ <http://www.defmin.fi/index.phtml?s=520>, 8.8.2012

³⁴ Pääesikunta, Suunnitteluosasto, KV-sektori, *Puolustusvoimien kansainvälinen toiminta ja sotilaallisen kriisinhallinta*, 97. kadettikurssi, luento, Maanpuolustuskorkeakoulu, 11.6.2012

³⁵ UaVM 4/2012 vp - K 5/2011 vp, Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan toimintakertomus 2010, Ulkoasiainvaliokunta, 19.4.2012

³⁶ NORDEFECO (2012), *Annual Report 2011 military level*, Swedish chairmanship of the Nordic Military Coordination Committee, 8-9

³⁷ <http://www.puolustusvoimat.fi> (Kansainvälinen yhteistyö - Yhteistyö Euroopan unionissa), 8.11.2012

³⁸ <http://formin-origin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34631&contentlan=1&culture=fi-FI>, 8.11.2012

EU:n taisteluosastot (European Union Battle Group, EUBG) ovat olleet täydessä toimintavalmiudessa vuoden 2007 alusta alkaen, kaksi taisteluosastoa samanaikaisesti puoli vuotta kerrallaan. Suomi osallistui kahteen valmiusvuoroon vuosien 2007 ja 2008 alkupuoliskoilla sekä viimeksi vuoden 2011 alkupuolella sitoutuen kahteen taisteluosastoon.³⁹ Puolustusvoimat asetti valmiuteen erikoisoperaatio-osaston (EOS) osaksi Alankomaiden johtamaa taisteluosastoa (Netherlands Battle Group, NLBG11) sekä jääkärikomppanian Pohjoismaiseen taisteluosastoon (Nordic Battle Group, NBG11).⁴⁰ Tulevaisuudessa osallistumista EUBG-joukkoihin jatketaan kohdistamalla Nordic Battle Group 2015-osastoon maavoimien helikopteriosasto.⁴¹

Nato ja Euroopan unioni tekevät tiivistä sotilasyhteistyötä. EU:n 27 jäsenmaasta 21 on puolustusliiton täysjäseniä ja lisäksi Suomi, Ruotsi, Irlanti, Itävalta sekä Malta ovat mukana Naton rauhankumppanuudessa. EU:n jäsenvaltioista ainoastaan Kypros on omalta osaltaan ulkona suoranaisestä yhteistoiminnasta Naton kanssa. EU:n taisteluosastot ovat konkreettinen esimerkki yhteistyöstä, sillä ne harjoitetaan ja arvioidaan käyttämällä Naton koulutus- ja harjoitusohjelmaa (Military Training and Exercise Plan, MTEP) sekä operatiivista voimavarakonseptia (Operational Capabilities Concept, OCC), koska EU:lla itsellään ei ole vastaavia järjestelmiä.⁴²

2.4 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö

Vuonna 1975 perustettu Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyj (Organization for Security and Co-operation, OSCE) koostuu 56 osallistujamaasta Euroopasta, Keski-Aasiasta ja Amerikasta. Etyj ei korosta toiminnassaan ainoastaan poliittis-sotilaallista turvallisuutta vaan myös ihmisoikeus- ja demokratiastandardien sekä taloudellisten ja ympäristöasioiden merkitystä. Järjestö ei ole rakenteeltaan puolustus- tai sotilasliitto, vaan ensisijaisesti foorumi poliittisille neuvotteluille ja päätöksenteolle.⁴³

³⁹ <http://formin-origin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34631&contentlan=1&culture=fi-FI>, 8.11.2012

⁴⁰ <http://www.puolustusvoimat.fi> (Kansainvälinen yhteistyö - Yhteistyö Euroopan unionissa - Euroopan unionin taisteluosastot (EUBG)), 8.11.2012

⁴¹ UTP 40/2005 vp - jatkokirjelmä 13. Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan, Ulkoasiainministeriö, 05.12.2012

⁴² Maanpuolustus nro 92 (2010), Maanpuolustuskurssiyhdistyksen julkaisu, Edita Prima Oy, Helsinki, 26

⁴³ <http://www.finlandosce.org/public/default.aspx?nodeid=38338&contentlan=1&culture=fi-FI>, 7.11.2012

Etyjin työn tärkeimmät osa-alueet painottuvat kenttäoperaatioihin ja missioihin. Tällä hetkellä Etyjillä on käynnissä 17 missiota ja operaatiota Kaakkois- ja Itä-Euroopan, Kaukasuksen ja Keski-Aasian alueilla. Niillä tuodaan aktiivista läsnäoloa maihin, joissa tarvitaan apua. Järjestö pyrkii esimerkiksi vahvistamaan turvallisuutta alueellaan edistämällä avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja yhteistyötä myös sotilaallisessa kontekstissa. Poliittis-sotilaallinen ulottuvuus sisältää asevalvonta-alaan, rajaturvallisuuteen ja -valvontaan, konfliktinestoon, sotilasreformiin, poliisialan toimintoihin, turvallisuusdialogiin, non-proliferaatioon⁴⁴, poliittis-sotilaalliseen käytäntönsääntöön sekä pienaseisiin ja tavanomaisiin ammuksiin liittyvät kysymykset.⁴⁵

Suomi on Etyjin toiminnassa mukana lähettämällä asiantuntijoita sen valtuuskuntiin, sihteeristöön Wienissä ja vuosittain keskimäärin 25–40 vaalitarkkailijaa Etyjin vaalitarkkailumissioihin. Lisäksi Suomi on osallistunut erilaisten oppaiden ja käsikirjojen luomiseen, asemateriaalin hävitysprojekteihin sekä järjestänyt koulutusta asevoimien demokraattisesta ohjauksesta. Aktiivisesta toiminnastaan huolimatta Suomi painottaa entistä tehokkaampaa EU:n koordinaatiota liittyen Etyjin toimintaan sekä korostaa erityisesti EU:n, Euroopan neuvoston sekä Etyjin yhteistyön ja toimintojen selkeämpää yhteensovittamista.⁴⁶

2.5 FINABEL

FINABEL:n kehyksissä toteutettava yhteistyö on harvemmin julkista huomiota herättävä aihe. Järjestö on perustettu vuonna 1953 osana Länsi-Euroopan Unionia, joka puolestaan oli toimeenpantu vuonna 1948 ennen Naton perustamista. Järjestön nimi perustuu sen ensimmäisiin jäsenvaltioihin (*France, Italy, the Netherlands, Allemagne, Belgium, Luxembourg*) ja sen päätettiin säilyvän, vaikka uusia valtioita on liittynyt mukaan vuosikymmenten aikana.⁴⁷

FINABEL aloitti toimintansa itsenäisenä järjestönä, joten sen puitteissa tapahtuva yhteistyö jatkuu edelleen, vaikka Länsi-Euroopan Unioni päätettiin lakkauttaa vuonna 2010.⁴⁸ Nykyisin 16 maasta koostuvan organisaation tarkoituksena on lisätä eurooppalaisten jäsenvaltioidensa maavoimien yhteistoimintakykyä, ilman poliittista kytkeä. Suomi liittyi mukaan vuonna 2008.⁴⁹

⁴⁴ Non-proliferaatio = Joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen

⁴⁵ <http://www.finlandosce.org/public/default.aspx?nodeid=38948&contentlan=1&culture=fi-FI#eka>, 7.11.2012

⁴⁶ <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=32293>, 7.11.2012

⁴⁷ <http://www.finabel.org>, (About Finabel), 16.3.2013

⁴⁸ http://yle.fi/uutiset/lansi-euroopan_unioni_weu_lopetetaan/5538054, 7.8.2012

⁴⁹ <http://www.puolustusvoimat.fi> (Maavoimat - Joukko-osastot - Maavoimien Esikunta - Ajankohtaista - FINABEL - eurooppalaista maavoimayhteistyötä), 6.8.2012

Järjestön tarkoituksena ei ole olla vaihtoehto yhteistyölle Euroopan unionin tai Naton piirissä, vaan tehdä tiivistä koordinaatiota molempien kanssa. Tärkeimmät kumppanit järjestölle ovat Euroopan Puolustusvirasto (EDA), Euroopan unionin sotilasesikunta (EUMS) sekä Nato.⁵⁰ FINABEL:n tavoitteena on tuottaa korkeatasoisia ohjeita ja oppaita käytettäväksi jäsenmaidensa maavoimien kehittämiseen. Varsinkin Suomen kannalta käyttökelpoisten oppaiden hyödyt ovat konkreettisia. Yhteisillä menettelytavoilla ja muilta saatavilla kokemuksilla on mahdollisuus vähentää virheiden todennäköisyyksiä ja lisätä eurooppalaisten maavoimien yhteistoimintakykyä muun muassa kriisinhallintatehtävissä ja EU:n taisteluosastoissa.⁵¹

⁵⁰ <http://www.finabel.org> (About Finabel), 7.8.2012

⁵¹ <http://www.puolustusvoimat.fi> (Maavoimat - Joukko-osastot - Maavoimien Esikunta - Ajankohtaista - FINABEL - eurooppalaista maavoimayhteistyötä), 8.8.2012

3 SUOMI JA NATON RAUHANKUMPPANUUS

3.1 Osallistuminen rauhankumppanuusohjelmaan

Rauhankumppanuus (Partnership for Peace, PFP) on Naton kumppanuustoiminnan tärkein muoto, joka sai alkunsa vuonna 1994. Kumppanuusohjelman pääpaino on yhteistyön harjoittamisessa euro-atlanttisen alueen maiden kanssa, jotka eivät ole Naton liittokunnan täysjäseniä.⁵² Ohjelman tavoitteena on vakauden lisääminen, rauhaa uhkaavien tekijöiden vähentäminen ja turvallisuussuhteiden vahvistaminen Naton ja kumppanimaiden välillä sekä lisäksi kumppanimaiden itsensä kesken.⁵³ Suomi liittyi kumppanuusohjelmaan mukaan heti sen käynnistyessä vuonna 1994.

Rauhankumppanuus pitää käytännössä sisällään ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä, kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista sekä kriisinhallinnassa tarpeellisten sotilaallisten valmiuksien ja suorituskykyjen kehittämistä. Kumppanuus kattaa myös puolustusmaterialiyhteistyön ja osallistumisen siviilisektorin yhteistyöhön.⁵⁴ Lisäksi Nato ja rauhankumppanimaat konsultoivat säännöllisesti Euroatlanttisessa kumppanuusneuvostossa (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC). Neuvosto on Naton ja kumppanimaiden välisten suhteiden tärkein poliittinen viitekehys.⁵⁵

Vuonna 2011 rauhankumppanuustoimintaan osallistuivat Suomessa ulkoministeriö, puolustusministeriö, puolustusvoimat, sisäasiainministeriö, rajavartiolaitos, liikenne- ja viestintäministeriö, huoltovarmuuskeskus, sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Rauhankumppanuustyö nähdään yleisesti ottaen tarpeellisena. Valtionhallinnon virallisen kannan mukaan Suomi hyötyy merkittävästi kumppanuuteen osallistumisesta, sillä se antaa muun muassa mahdollisuuden kehittää kansainvälistä yhteensopivuutta, tietotaitoa sekä tuo puolustusvoimille kokemusta kansallisen puolustuskyvyn kehittämiseen.⁵⁶

⁵² Honkanen & Kuusela (2010), 20

⁵³ NATO Public Diplomacy Division (2005), 10

⁵⁴ <http://www.finlandnato.org/public/default.aspx?nodeid=31554&contentlan=1&culture=fi-FI#Rauhankumppanuus>, 2.8.2012

⁵⁵ NATO Public Diplomacy Division (2005), 8

⁵⁶ UTP 8/2012 vp

3.2 Suomi osana Naton kriisinhallintaa

Natolla oli tammikuussa 2013 käynnissä neljä kriisinhallintaoperaatiota: ISAF-operaatio Afganistanissa, KFOR-operaatio Kosovossa, terrorisminvastainen Active Endeavour-operaatio Välimerellä sekä merirosvouden vastainen Ocean Shield-operaatio Afrikan sarven rannikolla.⁵⁷ Näistä operaatioista Suomi on ollut mukana Afganistanissa ja Kosovossa. Osallistuminen on rauhankumppanuusyhteistyön kannalta keskeistä ja Suomen oletetaan jatkossakin osallistuvan Naton johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä edelleen kehittämään niissä tarvittavia sotilaallisia suorituskykyjään.⁵⁸

IFOR (Implementation Force) oli ensimmäinen Nato-johtoinen operaatio, jossa Suomi oli mukana. Bosniaan sijoittunut kriisinhallintaoperaatio alkoi joulukuussa 1995 ja päättyi joulukuussa 1996, jolloin sen työtä jatkoi **SFOR (Stabilization Force)**.⁵⁹ Naton johtama monikansallinen kriisinhallintaoperaatio jatkui vuoteen 2004, jolloin operaation tehtävät ja johto siirtyivät Euroopan unionille. Suomi osallistui aluksi IFOR-operaatioon rakentajapataljoonalla, joka muutettiin tehtäväkentän vaihtuessa SFOR-operaatioon jääkäripataljoonaksi.⁶⁰ Suomi on edelleen jatkanut osallistumistaan Bosnia-Hertsegovinassa EU:n johtamaan EUFOR Althea-operaatioon.⁶¹

KFOR (Kosovo Force) -operaatiolla on Suomen kriisinhallintahistoriassa merkittävä asema. Suomi on osallistunut operaatioon sen käynnistymisestä alkaen, vuodesta 1999, ja toiminut operaation aikana kolme kertaa keskisen taisteluosaston johtovaltiona.⁶² YK:n valtuuttamien ja Naton johtamien monikansallisten joukkojen ensisijaisena tehtävänä on Kosovon vakauden turvaaminen.⁶³ Vuonna 2011 operaatiosuunnitelmassa siirryttiin toiseen vaiheeseen, jolloin rauhanturvaajien määrää laskettiin huomattavasti, samalla kun vastuuta Kosovon vakaudesta siirrettiin paikallisille turvallisuusviranomaisille.

⁵⁷ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm, (NATO operations and missions), 18.12.2012

⁵⁸ UTP 4/2011 vp

⁵⁹ Valtioneuvoston selonteko (2004), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, Edita, 150

⁶⁰ VNS 6/1996 vp, Suomen osallistuminen Bosnia-Hertsegovinan rauhansopimuksen sotilaallisen toimeenpanon jatko-operaatioon, Valtioneuvosto, 12.12.1996

⁶¹ <http://www.euforbih.org>, (EUFOR Fact Sheet - Troop Contributing Nations), 19.12.2012

⁶² <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=32299&contentlan=1&culture=fi-FI>, 18.12.2012

⁶³ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm, (NATO's role in Kosovo), 18.12.2012

Suomalaisten rauhanturvaajien vahvuus oli aluksi 820 ja korkeimmillaan yli 1000 sotilasta, jonka jälkeen joukkojen määrää on supistettu operaation vaiheiden ja rakennemuutosten mukaisesti.⁶⁴ Esimerkiksi vuonna 2004 KFOR:n joukkorakenteessa siirryttiin prikaateista taiste-
luosastoihin, jonka yhteydessä Suomen vahvuudeksi päätettiin enintään 550 rauhanturvaajaa.⁶⁵ Tämän jälkeen suurimmat supistukset operaatioon osallistumisessa tapahtuivat vuonna 2009 ja loppuvuonna 2010 kun *Suomalainen Kriisinhallintajoukko Kosovossa* lakkautettiin.

Vuonna 2012 suomalaisten vahvuus KFOR-operaatiossa oli noin 20 rauhanturvaajaa, jotka muodostivat *Suomalaisen osaston Kosovossa* (SOK). Esikunta- ja yhteysupseereina toimivat suomalaiset työskentelivät KFOR:n esikunnassa sekä Drenasin alueella yhteysupseeriryhmässä. Tulevaisuudessa suomalaisen osaston vahvuuden on suunniteltu pysyvän edelleen alle 50 rauhanturvaajassa aikavälillä 2013–2015.⁶⁶

ISAF (International Security Assistance Force) -operaatio on vuonna 2003 Naton johtoon siirtynyt ja YK:n mandaatilla toimiva monikansallinen kriisinhallintaoperaatio Afganistanissa. Operaatiossa oli vuonna 2011 mukana yhteensä yli 130 000 sotilasta 28 Naton jäsenmaasta ja 22 kumppanimaasta, mukaan lukien Suomesta. Ottaen huomioon joukkojen määrät ja osallistujamaiden laajuus on ISAF historian laajin kriisinhallintaoperaatio.⁶⁷

Vuonna 2011 Afganistanissa käynnistettiin asteittainen vastuunsiirto Naton joukoilta paikallisille viranomaisille. Prosessi on tarkoitus saada päätökseen vuoden 2014 loppuun mennessä, jolloin on odotettavissa ISAF:n seuraajamission käynnistyminen.⁶⁸ Suomi on osallistunut operaatioon vuodesta 2002, jolloin operaation johtovastuu oli vielä Yhdysvaltojen johtamalla koalitiolla.⁶⁹ Suomi suhtautuu myönteisesti Nato-johtoiseen ISAF:n seuraajamission, jossa pääpaino on Afganistanin turvallisuusviranomaisten tukemis- ja koulutustoiminnassa.⁷⁰

⁶⁴ <http://www.puolustusvoimat.fi> (Kansainvälinen yhteistyö - Kansainvälinen kriisinhallinta - Kosovo - Suomen osallistuminen), 18.12.2012

⁶⁵ UTP 4/2010 vp, Naton KFOR-operaatio Kosovossa ja Suomen osallistuminen, Ulkoasiainministeriö, 14.04.2010

⁶⁶ Pääesikunta, Suunnitteluosasto, KV-sektori, *Puolustusvoimien kansainvälinen toiminta ja sotilaallinen kriisinhallinta*, 97. kadettikurssi, luento, Maanpuolustuskorkeakoulu, 11.6.2012

⁶⁷ Maanpuolustuskurssit (2012), 98-106

⁶⁸ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69366.htm (Nato - ISAF's mission in Afghanistan), 20.12.2012

⁶⁹ VNS 2/2011 vp, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, mukaan lukien osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan, Valtioneuvosto

⁷⁰ UTP 8/2012 vp

Vuonna 2012 *Suomalainen kriisinhallintajoukko Afganistanissa (SKJA)* oli operaatiossa mukana noin 195 rauhanturvaajalla, josta on tarkoitus vähentää tilanteen kehityksen myötä 50 rauhanturvaajaa vuoden loppuun mennessä. Suomalaisten kokonaisvahvuuden ISAF:n joukoissa oletetaan pysyvän noin 145 sotilaassa ainakin vuoden 2014 loppuun saakka.⁷¹

3.3 Kumppanuuden tiivistyminen 2000-luvulla

Nato pitää yhteistyötä kumppaneidensa kanssa merkittävänä ja molempia osapuolia hyödyntävänä. Huhtikuussa 2011 hyväksytyssä kumppanuusuudistuksessa Nato päättikin yhdenmukaistaa kumppanuusohjelmiaan, kehittää globaaleja kumppanuuksiaan ja lisätä yhteistyötä vaihtelevissa kokoonpanoissa. Lisäksi Nato hyväksyi uuden poliittis-sotilaallisen puiteasiakirjansa (Political Military Framework, PMF)⁷², jolla määritetään Nato-johtoisiin operaatioihin osallistuvien kumppanimaiden asema.

Suomen kannalta kumppanuusuudistukset ovat olleet myönteisiä, sillä uudistetussa puiteasiakirjassa vahvistettiin Naton kriisinhallintaoperaatioihin osallistuvien kumppanimaiden vaikutusmahdollisuuksia.⁷³ Tämän politiikan mukaisesti esimerkiksi Suomi ja Ruotsi ovat kumppanuusmaina päässeet mukaan Afganistanin ISAF-operaation jatkomission suunnitteluun Naton täysjäsenien kanssa.⁷⁴ ISAF-operaatio on täten yhdistänyt ja konkretisoinut sekä Naton kumppanuuspolitiikan uudistuksia että NORDEFECO-yhteistyötä pohjoismaiden välillä.

Suomen näkökulmasta rauhankumppanuuden keskeisimmät työkalut suorituskykyjen kehittämisessä ovat edelleen suunnittelu- ja arviointiprosessi (PARP), koulutus- ja harjoitusohjelma (MTEP) sekä operatiivinen voimavarakonsepti (OCC).⁷⁵ Puolustusvoimat osallistui vuonna 2011 yhteensä noin 50 kansainväliseen harjoitukseen, joiden keskeisimpinä tavoitteina oli kehittää ja todentaa joukkojen suorituskykyä sekä yhteensopivuutta. Neliportaisen OCC-arviointiprosessin mukaisesti vuonna 2010 arvioitiin korkeimmalle tasolle suojelun erikoisosasto sekä merivoimien alustarkastusosasto ja vuonna 2011 maavoimien erikoisoperaatio-osasto.^{76 77}

⁷¹ UTP 8/2012 vp

⁷² Political Military Framework for partner involvement in Nato-led operations, Nato, 15.04.2011

⁷³ UTP 5/2012 vp, Naton ajankohtaiset aiheet, Ulkoasiainministeriö, 16.03.2012

⁷⁴ UTP 40/2005 vp - jatkokirjelmä 13.

⁷⁵ Honkanen & Kuusela (2010), 35

⁷⁶ UTP 4/2011 vp

⁷⁷ UTP 8/2012 vp

Lisäksi Suomi osallistuu Naton nopean toiminnan joukkoja (Nato Response Force, NRF) täydentävään toimintaan osoittamalla suorituskkyjä määrääjäksi NRF:n joukkopooliin (Response Forces Pool, RFP). Toimintaan osallistutaan suunnitelmallisesti samoilla joukoilla, jotka on ilmoitettu kriisinhallintarekisteriin myös YK:n, EU:n ja Etyjin käyttöön. Vuonna 2012 joukkopooliin oli ilmoitettu maavoimien suojelun erikoisosasto, vuodeksi 2013 maavoimien erikoisoperaatio-osasto, vuodeksi 2014 ilmavoimien valmiusyksikkö ja vuodeksi 2015 merivoimien rannikkojääkäriyksikkö.⁷⁸

⁷⁸ UTP 40/2005 vp - jatkokirjelmä 11. 26.04.2012

4 SUUNNITTELU- JA ARVIOINTIPROSESSI (PARP)

4.1 Kriisinhallinnan suorituskyvyt ja niiden kehittäminen

Suorituskyky määritellään seuraavasti: ”Muodostuu järjestelmän ja/tai joukon toiminnan mahdollistavista suunnitelmista ja eri tehtäviin harjoitelluista käyttö- ja toimintaperiaatteista, riittävästä ja osaavasta henkilöstöstä, tehtävään tarvittavasta materiaalista, toimintaan tarvittavasta infrastruktuurista sekä puolustusvoimien omasta tai yhteiskunnan tarjoamista tukemismahdollisuuksista.”⁷⁹

Puolustusvoimien kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan kehitettävät suorituskyvyt suunnitellaan osana koko maanpuolustuksen suunnittelua ja puolustusvoimien kehittämissuunnitelmaa (KEHO).⁸⁰ Sotilaalliseen kriisinhallintaan voidaan käyttää kaikkien puolustushaarojen joukkoja, mutta ensisijaisesti tehtäviin joukkotuotettuja ja evaluoituja yksiköitä. Nämä yksiköt jaetaan EUBG- ja Nato NRF -jaottelun mukaisesti nopean toiminnan joukkoihin, alemman lähtövalmiuden joukkoihin sekä erityiskykyihin.⁸¹

Suomi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan pääsääntöisesti kriisinhallinnan joukkorekisterin yksiköillä, jotka ovat osana myös kotimaan puolustuksen joukkoja (”yhdet joukot kaikkiin tehtäviin”). Suomen kohdalta joukkorekisteriä on tarkoitus uudistaa voimakkaasti vuoden 2016 loppuun mennessä, jolloin esimerkiksi kaikkien joukkojen suorituskyky on todennettu arvioimalla ne Naton evaluointijärjestelmän korkeimmalle tasolle.⁸² Maavoimien osalta joukkorekisteriin kuuluu pääosin Porin Prikaatin tuottamia yksiköitä, sekä erityiskykyjä Pioneerirykmentistä ja Utin Jääkäri-rykmentistä.⁸³

⁷⁹ Pääesikunta, Suunnitteluosasto (2007) *Kenttäohjesääntö - Yleinen osa - Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet*, Edita Prima Oy, Helsinki, 105

⁸⁰ Pääesikunta, Suunnitteluosasto, KV-sektori, *Puolustusvoimien kansainvälinen toiminta ja sotilaallinen kriisinhallinta*, 97. kadettikurssi, luento, Maanpuolustuskorkeakoulu, 11.6.2012

⁸¹ Valtioneuvoston selonteko (2013), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012*, Edita Prima, 104

⁸² Maanpuolustuskurssit (2012), 86

⁸³ Pääesikunta, Suunnitteluosasto, KV-sektori, *Puolustusvoimien kansainvälinen toiminta ja sotilaallinen kriisinhallinta*, 97. kadettikurssi, luento, Maanpuolustuskorkeakoulu, 11.6.2012

Suorituskykyjen kehittämällä voidaan ymmärtää konkreettisten ja täsmällisten puutteiden korjaamista tai yleisten kehittämiskohteiden edistämistä. Näistä esimerkkejä ovat henkilöstön koulutuksen ja taitotiedon lisääminen, käyttö- ja toimintaperiaatteiden päivittäminen sekä materiaalihankinnat. Toisaalta kehittämällä voidaan tarkoittaa myös laajempaa suorituskyvyn luontia, kuten joukkotuotannon kautta kriisinhallintajoukon perustamista tiettyä operaatiota tai valmiutta varten.

Suorituskykyjen kehittämisen yhteyteen, varsinkin sotilaallisen kriisinhallinnan osalta, kuuluu vahvasti myös käsite *valmiuksien ja yhteensopivuuksien kehittäminen*. Tällä on monissa asiayhteyksissä rinnastettu tarkoittamaan lähes samoja kokonaisuuksia tai selväksi osaksi koko suorituskyvyn kehittämistä. Esimerkiksi henkilöstön englannin kielen taidon parantamista voidaan käsitellä koko suorituskykyä tai erikseen valmiutta ja yhteensopivuutta lisäävänä tavoitteena.

4.2 PARP:n avulla järjestelmällistä kehitystä

Operaatioihin lähetettävien joukkojen tulee olla korkeat laadulliset kriteerit täytettäviä, yhteistoimintakykyisiä sekä käytettävissä laaja-alaisesti erilaisissa olosuhteissa. Suomi kehittää näitä kriisinhallinnassa tarvittavia suorituskykyjään Naton tarjoamien työkalujen avulla. Niistä tärkein on rauhankumppanuusohjelmaan kuuluva suunnittelu- ja arviointiprosessi (Planning and Review Process, PARP).

Suunnittelu- ja arviointiprosessin avulla on tarkoitus kehittää yhteistyössä kumppanimaan kanssa sen sotilaallisia suorituskykyjä, yhteensopivuuksia sekä valmiutta osallistua Naton johtamiin sotilaalliseen kriisinhallinnan operaatioihin, harjoituksiin ja esimerkiksi nopean toiminnan joukkoihin. Lisäksi kaikinainen avoimuuden ja tiedonvaihdon edistäminen on tärkeä osa kokonaisuutta.⁸⁴ PARP-prosessi luo perusteet kehityskululle, joka huipentuu kehitettävän suorituskyvyn evaluoinnille, sijoitukselle kriisinhallinnan joukkorekisteriin sekä käyttöön kriisinhallintaharjoituksessa tai -operaatioissa.

⁸⁴ UTP 6/2012 vp

Ohjelma käynnistettiin vuonna 1995 aluksi vain rauhankumppanuuden osaksi, varsinkin Naton täysjäseniksi pyrkivien maiden työkaluksi jäsenyyteen valmistavan (Membership Action Plan, MAP) ohjelman tavoitteiden toteuttamiseen. Liittokunnan vuonna 2011 hyväksymässä uudessa kumppanuuspolitiikassa prosessiin osallistuminen mahdollistettiin tapauskohtaisesti kaikille Naton kumppaneille.⁸⁵ Suomi on osallistunut suunnittelu- ja arviointiprosessiin vuodesta 1995 lähtien.⁸⁶

PARP-prosessin neuvotteluissa Suomea edustavat puolustusministeriö, ulkoasiainministeriö sekä Pääesikunta. Prosessin suuntaviivat määritetään joka toinen vuosi annettavalla ministeriohjauksella, joka kattaa kuuden vuoden suunnittelujakson. Käytännössä PARP-prosessi etenee suunnittelujakson sisällä kahden vuoden sykleissä.

Syklin alussa Nato tutkii yhdessä kumppanimaan kanssa, mitkä konkreettiset tavoitteet parhaiten edistävät maan kriisinhallinta- ja yhteistoimintakykyä. Tavoitteiden pohjalta sovitaan uusista kumppanuustavoitteista (Partnership Goal, PG). Syklin ensimmäisen vuoden lopuksi kumppanimaa vastaa suunnittelukyselyyn (PARP Survey), joka on käytännössä laajahko katsaus kumppanimaan puolustuspolitiikkaan, puolustusvoimien kehittämiseen sekä asetettujen kumppanuustavoitteiden edistymiseen.⁸⁷

Nato laatii syklin toisen vuoden keväällä suunnittelukyselyn perusteella maakohtaisen arvion (PARP Assessment). Arvio sisältää tiivistetyn katsauksen muun muassa kumppanimaan panostuksesta Nato-johtoihin operaatioihin, asevoimien uudistuksista, puolustushaarojen pääasiallisesta rakenteesta ja varustuksesta, henkilöstörakenteesta, puolustusmenoista ja edellisestä vuonna sovituista kumppanuustavoitteista.^{88 89}

⁸⁵ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_68277.htm?selectedLocale=en, 7.8.2012

⁸⁶ Heikkilä (2000), 45

⁸⁷ UTP 9/2008 vp, Eduskunnalle tiedottaminen/Vuoden 2008 PARP-neuvottelut, Puolustusministeriö, 25.04.2008

⁸⁸ UTP 9/2008 vp - jatkokirjelmä 1. Naton rauhankumppanuus; kevään 2009 PARP-neuvottelut, Puolustusministeriö, 14.05.2009

⁸⁹ UTP 6/2012 vp

Sekä kumppanuustavoitepaketin että maakohtaisen arvion sisällöstä neuvotellaan kahdenvälisesti Naton ja kumppanimaan välillä. Maakohtaiset arviot hyväksytään suurlähettilästasolla, minkä pohjalta Nato laatii yhteenvetoraportin (Consolidated Report). Raportti annetaan lopulta Euroatlanttisen kumppanuusneuvoston puolustusministerikokoukseen hyväksyttäväksi. Tämän jälkeen on vuorossa seuraava kaksivuotinen sykli, joka alkaa kevään neuvotteluilla uudesta kumppanuustavoitepaketista.^{90 91}

Esimerkki PARP-prosessin etenemisestä 2010-luvun alussa:

- Kevät 2010: Neuvottelu kumppanuustavoitteista (vuodet 2010–2016)
- Joulukuu 2010: Suomen vastaus suunnittelukyselyyn
- Kevät 2011: Naton maakohtainen arvio Suomesta
- Kevät 2012: Neuvottelu kumppanuustavoitteista (vuodet 2012–2018)

4.3 Kumppanuustavoitteet ohjaavat prosessia

Suunnittelu- ja arviointiprosessin kumppanuustavoitteet käsittelevät erityisesti kriisinhallintajoukkojen yhteistoimintakyvyn kehittämistä, mutta nykyisin myös laajempia osakokonaisuuksia kaikkien puolustushaarojen osalta. Kumppanuustavoitteisiin hyväksytään muutoksia joka toinen vuosi käytävissä PARP-neuvotteluissa, jolloin hyväksytään uusi tavoitepaketti. Kumppanuustavoitteiden osalta käytiin Suomen ja Naton välillä ensimmäiset neuvottelut vuonna 1996 ja viimeksi kevään 2012 aikana⁹², jolloin asetettiin 58 tavoitetta vuosille 2012–2018 kattavaan koko puolustusvoimien kehittämiskokonaisuuden.⁹³

Kumppanuustavoiteneuvotteluissa tarkastetaan uusien tavoitteiden lisäksi, mitkä kumppanuustavoitteet on saatettu päätökseen uuden kierroksen alkuun mennessä ja mitkä vanhoista tavoitteista on tarpeellista muotoilla uudelleen. Lisäksi kumppanimaa voi sitoutua tutkimaan mahdollisia uusia tavoitteita, joista tehdään myöhemmin päätös toteuttamisesta tai hylkäämisestä.⁹⁴ Esimerkiksi vuonna 2008 hyväksyttiin yhteensä 52 tavoitetta, joista 12 oli uusia ja loput uudelleen muotoiltuja tai jatkettuja, edellisissä neuvotteluissa asetettuja.⁹⁵

⁹⁰ UTP 9/2008 vp - jatkokirjelmä 1.

⁹¹ <http://www.nato.int> (NATO - Topic: Partnership for Peace Planning and Review Process), 19.4.2012

⁹² UTP 6/2012 vp

⁹³ Maanpuolustuskurssit (2012), 105

⁹⁴ UTP 9/2008 vp

⁹⁵ Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta Naton rauhankumppanuuteen vuonna 2008, Ulkoasiainministeriö, 29.5.2009

Kumppanuustavoitteet jaetaan erikseen yleisiin, maavoimien, merivoimien sekä ilmavoimien tavoitteisiin. Kaikki tavoitteet ovat aina konkreettisia kehitettäviä asioita ja niiden taso voi vaihdella yksinkertaisista erittäin vaativiin ja laajoihin tavoitteisiin. Julkisia esimerkkejä:

- englannin kielen taidon kehittäminen (G 0355)
- oikean toiminnan harjoittelu mies-ylilaidan pelastustilanteessa merellä (M 0001)
- nopean toiminnan joukkojen lähtövalmius ja koulutus (G 0035)⁹⁶
- kyky asettaa henkilöstöä monikansalliseen esikuntaan
- merellinen miinantorjuntasuorituskyky
- ei-tappavat voimankäyttövälineet⁹⁷

4.4 Puolustusvoimien kehittämisohjelman integrointi

Suomen liittyessä Naton rauhankumppanuuteen ja sitä myöden seuraavana vuonna kumppanuusohjelman uuteen työkaluun, PARP-prosessiin, oli tilanne puolustusvoimissa Nato-yhteistyön kannalta täysin alkutekijöissä. Suomi joutuikin keskittymään ensimmäisen vuosikymmenen ajan ainoastaan kiireisempien puutteiden ja yhteensopivuusongelmien korjaamiseen, erityisesti Naton kriisinhallinnassa tarvittavien suorituskykyjen osalta.⁹⁸

Vasta tämän jälkeen suunnittelu- ja arviointiprosessia on alettu hyödyntää laajamittaisemmin, ei ainoastaan puolustusvoimien kolmannen päätehtävän kautta, vaan myös suoraan kotimaan puolustuksen ja viranomaisyhteistyön kehittämiseen. Suomi teki Natolle esityksen, jonka mukaisesti vuonna 2008 käynnistyi puolustusvoimien kehittämisohjelman (KEHO) ja kumppanuustavoitteiden integrointi. Tavoitteena oli jatkossa määrittää PARP-prosessin kumppanuustavoitteet kokonaisvaltaisesti puolustusvoimien kehittämisohjelman tavoitteiden mukaisesti.⁹⁹

⁹⁶ UTP 9/2008 vp - jatkokirjelmä 1.

⁹⁷ Maanpuolustus nro 92 (2010), 24-27

⁹⁸ Maanpuolustus nro 92 (2010), 24-27

⁹⁹ Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta Naton rauhankumppanuuteen vuonna 2008

Puolustusvoimien kehittämisohjelma on strategisen suunnittelun lopputuote, jolla katetaan pitkän aikavälin linjaukset seuraavien 12 vuoden ajalta.¹⁰⁰ Kehittämisohjelma jakautuu seitsemään alaohjelmaan:

- Tiedustelu ja valvonta
- Johtaminen
- Vaikuttaminen
- Logistiikka
- Maapuolustus
- Meripuolustus
- Ilmapuolustus¹⁰¹

Ohjelmien ja kumppanuustavoitteiden yhtenäistäminen alkoi konkreettisesti vuoden 2010 kumppanuustavoiteneuvotteluissa. Integrointiprosessi saatiin virallisesti päätökseen vuonna 2011, jolloin lopputuloksena PARP:ssa huomioitiin kattavasti puolustusvoimien kehittämisohjelmakokonaisuus ja KEHO:ssa puolestaan täysimääräisesti monikansallinen suorituskyky-yhteistyö.¹⁰²

¹⁰⁰ Puolustusministeriö (2007), *Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käsikirja*, Kirjapaino Keili Oy, 17

¹⁰¹ Pääesikunta, Suunnitteluosasto, Strateginen suunnittelu - Puolustusvoimien kehittämisohjelma 2009-2020, *PV:n kehittämisohjelma ja näkymiä suunnittelusta*, FINSEn kevätseminaari, 20.5.2010

¹⁰² UTP 8/2012 vp

5 PÄÄTELMÄT

5.1 Johtopäätökset

Naton edistyksellisyyttä sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisessä on vaikea kiistää, varsinkin kun vertailee muita kansainvälisiä järjestöjä, joiden kanssa Suomi tekee sotilaallista yhteistyötä. Esimerkiksi Euroopan unionilla ei ole varsinaista omaa puolustussuunnittelua, joukkojen harjoitus- tai arviointitoimintaa, vaikka unionissa tehdäänkin yhteistä voimavaratyötä. EUBG-taisteluosastoihin ja EU:n kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen olisi varsinkin Suomelle entistä haasteellisempaa ilman Naton kansainvälisesti käytössä olevia standardeja, kehittämisohjelmia sekä joukkojen arviointitoimintaa, jotka ovat käytössämme rauhankumppanuuden ja PARP-prosessin myötä.

Nato kannustaa jäseniään pohjoismaiden NORDEFECO:n kaltaiseen yhteistyöhön, joka edelleen syventää Naton ja sen kumppanuusmaiden välistä toimintaa. NORDEFECO ei täten kilpaille Naton kanssa esimerkiksi kustannustehokkuuden tuottamisesta, vaan täydentää sitä sillä kokemuksella, joka pohjoismailla on annettavanaan yhteiseen käyttöön. Esimerkiksi Yhdysvallat on osoittanut suurta mielenkiintoa Suomen sotilaalliseen erityisosaamiseen arktisen alueen kylmissä ja pimeissä olosuhteissa. On myös huomioitava etteivät puolustusvoimien säästöpainet tuskin pääty vuoden 2015 jälkeen. Tällöin Naton avustuksella toteutettava vahva pohjoismainen yhteistyö sekä aktiivinen kumppanuustoiminta tulevat varmasti vahvistamaan asemiaan, niin Suomessa kuin Ruotsissa.

Ottaen huomioon kaiken sen laajuuden jolla Suomi harjoittaa kansainvälistä sotilaallista yhteistyötä, varsinkin sotilaallista kriisinhallintaa muiden pohjoismaiden ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden kanssa, on selvää että kansalliset rajat ylittävää yhteensopivuutta ja suorituskykyä on kehitettävä. Laajemman kehityksen mahdollisuuden ja varsinkin sen tarpeellisuuden voidaan sanoa lähteneen liikkeelle erittäin voimallisesti 1990-luvun puolivälin jälkeen. Aluksi Suomesta oli tullut vuonna 1994 Naton rauhankumppanuusmaa, seuraavana vuonna suunnittelu- ja arviointiprosessin jäsen ja vielä saman vuoden päätteeksi osallistujamaa Naton kriisinhallintaoperaatioon Bosniassa.

Naton johtamaan kriisinhallintaan osallistuminen kiihtyi entisestään 2000-luvun taitteessa, jolloin Suomi päätti ottaa osaa Kosovon ja parin vuoden kuluttua Afganistanin vakauttamiseen. Toimintaympäristön haasteellisuus sekä vaativammat tehtävät nostivat suorituskykyjen kehittämistyön entistä arvokkaammaksi. PARP-prosessin kumppanuustavoitepakettien sisältöjen määräytyessä pitkälti Suomen ja Nato-maiden operaatiokokemusten pohjalta, olivat ne monta vuotta pääosin konkreettisia, yksittäisiä ja jopa kiireellisiäkin kehittämiskohteita, jotka oli saatava korjattua.

Siirryttäessä 2010-luvulle Suomen kumppanuustavoitteet eivät ole menettäneet merkitystään, vaan ne ovat kehitettävien kohteiden osalta entistä laajempia. Kriisinhallintaoperaatioiden lisäksi puolustusvoimat osallistuu Naton nopean toiminnan joukkoja täydentävään joukkopooliin, johon on ilmoitettu korkealle arvioituja yksiköitä suunnitelmallisesti vuodesta 2012 alkaen. Lisäksi Suomi on asettanut selvän tavoitteen kehittää kaikki kansainväliseen kriisinhallinnan joukkorekisteriin ilmoittamansa yksiköt Naton OCC-arviointiprosessin korkeimmalle tasolle vuoteen 2016 mennessä. Tämän tavoitteen sotilaspoliittinen taustatyö tapahtuu PARP-prosessin avulla, jonka puitteissa suunnitellaan ja seurataan suorituskykyjen kehittymisen edistymistä.

PARP-prosessille ei yksiselitteisesti löydy korvaava tai edes kilpailevaa toimintoa, jolla olisi mahdollista kehittää kriisinhallintajoukkoja ja edelleen koko puolustusvoimia 2010-luvulla yhtä järjestelmällisesti, laaja-alaisesti tai kustannustehokkaasti. Pelkkä kansallinen kehitystyö olisi nykyaikana tuskin tarpeeksi kattavaa, varsinkaan jos emme olisi aktiivisesti mukana Naton kumppanuusohjelmissa ja kriisinhallintayhteistyössä, jotka tarjoavat kokemusta puolustusvoimien kaikkien lakisääteisten tehtävien kehittämiseen.

5.2 Tarkastelu ja jatkotutkimusaiheet

Tutkimuksen tavoitteena oli käsitellä analyttisesti Suomen kansainvälistä sotilaallista yhteistyötä, erityisesti Naton sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumiseen, rauhankumppanuusohjelmaan sekä siihen sisältyvään suunnittelu- ja arviointiprosessiin painottuen. Aiheen rajaaminen puolustusvoimien sotilaallisessa kriisinhallinnassa tarvittavien suorituskykyjen kehittämiseen tuotti tarkoituksenmukaisen tutkimuskohteen, jonka ajankohtaisuus tulee edelleenkin säilymään edetessä kohti 2020-lukua.

Tutkimusongelmaan vastaaminen ja johtopäätöksien rakentaminen onnistuivat valitulla tutkimusmenetelmällä. Käytettävän materiaalin rajaaminen ainoastaan julkisiin lähteisiin oli riittävä suhteessa tutkimuksen strategiseen tarkastelutasoon. Lähderajaamisella oli myös mahdollista ohjata tehokkaasti tutkimuksen viitekehyksessä pysyminen sekä estää varsinkin kriisinhallinnan suorituskykyjen taktiseen tai tekniseen tarkasteluun eksyminen.

Aihetta laajentavat ja syventävät jatkotutkimustarpeet nousivat esille tarkastellessa suunnittelu- ja arviointiprosessin rakennetta, toimintaperiaatetta sekä Naton rauhankumppanuusohjelman tulevaisuusnäkyymiä. Esimerkiksi Afganistanin ISAF-operaation jatkomissio, jonka suunnitteluun Suomi ja Ruotsi ovat Natoon kuulumattomina maina päässeet osallistumaan, on esimerkki aktiivisten kumppaneiden ottamisesta mukaan liittokunnan keskeisimpiin toimintoihin. Tutkittavan aiheen tutkimusongelma voisi liittyä Naton täysjäsenyyden ja kumppanuustoiminnan kehittymiseen kohti sotilasverkostoa, jossa on suurempi merkitys valtion yhteistyöhalukkuudella kuin varsinaisella puolustusliiton jäsenyydellä.

LÄHTEET

Alasuutari, Pertti (1994), *Laadullinen tutkimus*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2005), *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä

EUFOR ALTHEA, <http://www.euforbih.org>, (EUFOR Fact Sheet - Troop Contributing Nations), 19.12.2012

FINABEL, <http://www.finabel.org> (About Finabel), 7.8.2012

Finlex, *Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta*, 31.3.2006/211

Heikkilä, Kaisa (2000), *Suomi ja Naton rauhankumppanuusohjelma*, Pääesikunnan kansainvälisen osaston julkaisusarja 2/2000, Ykkös-Offset Oy, Vaasa

Honkanen, Karoliina & Kuusela, Janne (2010), *Uusi Nato? 20 kysymystä ja vastausta*, Yliopistopaino, Helsinki

Kylä-Harakka, Juha (2007) *Suomen osallistuminen kriisinhallintaan - konsepti puolustusvoimien näkökulmasta*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki

Maanpuolustus nro 92 (2010), Maanpuolustuskurssiyhdistyksen julkaisu, Edita Prima Oy, Helsinki

Maanpuolustuskurssit (2012), *Turvallinen Suomi: Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta*, Maanpuolustuskorkeakoulu

Ministry for Foreign Affairs, Iceland, <http://eng.utanrikisraduneyti.is/foreign-policy/security/iceland-nato/>, 7.11.2012

Nato, <http://www.nato.int> (NATO - Topic: Partnership for Peace Planning and Review Process), 19.4.2012

Nato, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_68277.htm?selectedLocale=en, 7.8.2012

Nato, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm, (NATO operations and missions), 18.12.2012

Nato, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm, (NATO's role in Kosovo), 18.12.2012

Nato, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69366.htm (Nato - ISAF's mission in Afghanistan), 20.12.2012

Nato, *Political Military Framework for partner involvement in Nato-led operations*, 15.04.2011

NATO Public Diplomacy Division (2005), *Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla*, Bryssel

NORDEFECO (2012), *Annual Report 2011 military level*, Swedish chairmanship of the Nordic Military Coordination Committee

Puolustusministeriö (2007), *Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käsikirja*, Kirjapaino Keili Oy

Puolustusministeriö, <http://www.defmin.fi/index.phtml?s=520>, 8.8.2012

Puolustusministeriö, <http://www.defmin.fi/index.phtml?s=505>, 9.8.2012

Puolustusvoimat, <http://www.puolustusvoimat.fi> (Kansainvälinen yhteistyö - Kansainvälinen kriisinhallinta - Perustietoa - YK, ETYJ, EU, NATO), 2.8.2012

Puolustusvoimat, <http://www.puolustusvoimat.fi> (Kansainvälinen yhteistyö - Kansainvälinen kriisinhallinta - Kosovo - Suomen osallistuminen), 18.12.2012

Puolustusvoimat, <http://www.puolustusvoimat.fi> (Kansainvälinen yhteistyö - Yhteistyö Euroopan unionissa), 8.11.2012

Puolustusvoimat, <http://www.puolustusvoimat.fi> (Kansainvälinen yhteistyö - Yhteistyö Euroopan unionissa - Euroopan unionin taisteluosastot (EUBG)), 8.11.2012

Puolustusvoimat, <http://www.puolustusvoimat.fi> (Maavoimat - Joukko-osastot - Maavoimien Esikunta - Ajankohtaista - FINABEL - eurooppalaista maavoimayhteistyötä), 6.8.2012

Puolustusvoimien määritelmärekisteri, PVAH, 25.7.2012

Pääesikunta, Suunnitteluosasto (2007) *Kenttäohjesääntö - Yleinen osa - Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet*, Edita Prima Oy, Helsinki

Pääesikunta, Suunnitteluosasto, KV-sektori, *Puolustusvoimien kansainvälinen toiminta ja sotilaallinen kriisinhallinta*, 97. kadettikurssi, luento, Maanpuolustuskorkeakoulu, 11.6.2012

Pääesikunta, Suunnitteluosasto, Strateginen suunnittelu - Puolustusvoimien kehittämisohjelma 2009-2020, *PV:n kehittämisohjelma ja näkymiä suunnittelusta*, FINSEn kevätseminaari, 20.5.2010

Suomen Atlantti-Seura, http://atlanttiseura.fi/?page_id=4, 5.8.2012

Suomen erityisedustusto Natossa,
<http://www.finlandnato.org/public/default.aspx?nodeid=31554&contentlan=1&culture=fi-FI#Rauhankumppanuus>, 2.8.2012

Suomen pysyvä edustusto Etyjissä,
<http://www.finlandosce.org/public/default.aspx?nodeid=38338&contentlan=1&culture=fi-FI>, 7.11.2012

Suomen pysyvä edustusto Etyjissä,
<http://www.finlandosce.org/public/default.aspx?nodeid=38948&contentlan=1&culture=fi-FI#eka>, 7.11.2012

UaVM 4/2012 vp - K 5/2011 vp, *Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan toimintakertomus 2010*, Ulkoasiainvaliokunta, 19.4.2012

Ulkoasiainministeriö,
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=32299&contentlan=1&culture=fi-FI>,
13.5.2012

Ulkoasiainministeriö, <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=32293>, 7.11.2012

Ulkoasiainministeriö,
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=32299&contentlan=1&culture=fi-FI>,
18.12.2012

Ulkoasiainministeriö, <http://formin-origin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34631&contentlan=1&culture=fi-FI>, 8.11.2012

Ulkoasiainministeriö,
<http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=42651&contentlan=1&culture=fi-FI>,
8.11.2012

Ulkoasiainministeriö, *Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta Naton rauhankumppanuuteen vuonna 2008*, 29.5.2009

UTP 40/2005 vp - jatkokirjelmä 11. *Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan*,
Ulkoasiainministeriö, 26.04.2012

UTP 40/2005 vp - jatkokirjelmä 13. *Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan*,
Ulkoasiainministeriö, 05.12.2012

UTP 9/2008 vp, *Eduskunnalle tiedottaminen/Vuoden 2008 PARP-neuvottelut*, Puolustusministeriö, 25.04.2008

UTP 9/2008 vp - jatkokirjelmä 1. *Naton rauhankumppanuus; kevään 2009 PARP-neuvottelut*,
Puolustusministeriö, 14.05.2009

UTP 4/2010 vp, *Naton KFOR-operaatio Kosovossa ja Suomen osallistuminen*, Ulkoasiainministeriö, 14.04.2010

UTP 4/2011 vp, *Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta Naton rauhankumppanuuteen vuonna 2010*, Ulkoasiainministeriö, 21.06.2011

UTP 5/2012 vp, *Naton ajankohtaiset aiheet*, Ulkoasiainministeriö, 16.03.2012

UTP 6/2012 vp, *Naton rauhankumppanuus; kevään 2012 PARP-neuvottelut*, Puolustusministeriö, 10.4.2012

UTP 8/2012 vp, *Kertomus Suomen valtionhallinnon osallistumisesta Naton rauhankumppanuuteen vuonna 2011*, Ulkoasiainministeriö, 25.04.2012

Valtioneuvoston selonteko (2004), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*, Edita

Valtioneuvoston selonteko (2009), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009*, Yliopistopaino, Helsinki

Valtioneuvoston selonteko (2013), *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012*, Edita Prima

VNS 6/1996 vp, *Suomen osallistuminen Bosnia-Hertsegovinan rauhansopimuksen sotilaallisen toimeenpanon jatko-operaatioon*, Valtioneuvosto, 12.12.1996

VNS 2/2011 vp, *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, mukaan lukien osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan*, Valtioneuvosto

YLE, http://yle.fi/uutiset/lansi-euroopan_unioni_weu_lopetetaan/5538054, 7.8.2012