

SUOMI EUROOPPALAISessa KRIISINHALLINTAOPERAATIOSSA

Vara-amiraali Juhani Kaskeala

(esitelmä MTS:n turvallisuuspoliittisessa seminaarissa 11.4.2000)

Kriisinhallinnasta on tullut iskunasana, joka herättää monenlaisia reaktioita. Joillekin se on salakieltä, jolla yritetään peitellä sotilaallisen intervention todellisuus. Toiset asettavat kriisinhallinnan siviili- ja sotilaalliset ulottuvuudet vastakkain ja vaativat valinnan tekemistä suuntaan tahi toiseen. Termi on moniselitteinen ja siksi on tärkeää, että asiasta käydään mahdollisimman monipuolista keskustelua. Keskustelun tulee tietysti tähdätä sekä kansalaisten että päätöksentekijöiden ajattelun selkiyttämiseen.

MTS:n seminaari palvelee hyvin tätä tavoitetta. Tänään kuultavat alustukset avaavat useita näkökulmia kriisinhallintaan. Olen itse puhunut viime kuukausien aikana kriisinhallinnan sotilaallisesta ulottuvuudesta monenlaisille yleisöille. Syynä on se, että kehitys EU:n puitteissa on edennyt nopeasti ja tietoa kaivataan. Itse asian käsittely työllisti sekä ulko- että puolustushallinnon virkamiehiä Suomen EU-puheenjohtajakaudella enemmän kuin osasimme etukäteen aavistaakaan. Työ kuitenkin tuotti tulosta ja Helsingin Eurooppa-neuvosto teki selkeät linjapäätökset, joiden pohjalta nyt jatketaan kriisinhallintakyvyn kehittämistä.

Yritän esityksessäni konkretisoida eurooppalaiseen kriisinhallintaan osallistumista Suomen näkökulmasta. Mistä tähän mennessä on sovittu? Mihin Suomi on sitoutunut, ja kuinka paljon meillä on kansallista päätösvaltaa? Onko Suomi kriisinhallintayhteistyön myötä ”liukumassa” Natoon? Mitä eroa on Suomen kannalta sillä, mikä organisaatio kulloinkin johtaa kriisinhallintaoperaatiota? Minkälaisilla joukoilla Suomi osallistuu ja mitä vaikutuksia osallistumisella on omaan puolustuskykyymme?

Näiden kysymysten uskon askarruttavan suomalaisia ja toivon, että alustukseni sisältää edes osittaisia vastauksia. On kuitenkin muistettava, että kriisinhallintavalmiuksien kehittämisessä on kyse muuttuvasta prosessista, eikä loppuun asti mietityn suunnitelman toteuttamisesta. Siksi Suomen kaltaisilla pienillä mailla on mahdollisuutensa vaikuttaa kehityksen suuntaan ja tuloksiin. Itse asiassa Suomen ja Ruotsin aloitteesta sotilaallinen kriisinhallinta aikanaan sisällytettiin EU:n tehtävien joukkoon.

Kriisinhallintavalmiuksien luomisen taustalla on ajatus turvallisuuden jakamattomuudesta - periaatteesta, joka aikanaan synnytti koko eurooppalaisen integraatiokehityksen. Euroopan turvallisuuden halutaan perustuvan yhteistyön ja avoimuuden periaatteille sekä pyrkimykselle ratkaista ristiriidat muutoin kuin voimakeinoja käyttäen. Näiden periaatteiden rikkomuksia ei toisaalta olla valmiita katsomaan sivusta, vaan niihin on voitava tarvittaessa Bosnian ja Kosovon kriisinhallintaoperaatioiden tavoin puuttua.

Periaatteellinen kehitys näkyy myös Euroopan turvallisuusjärjestelmän muutoksessa. Sekä Nato että EU ovat ottaneet kriisinhallinnan tehtäväkseen. Järjestöjen välinen yhteistyö on tiivistymässä, sillä tarkoituksena ei ole suinkaan luoda kilpailevia vaan pikemminkin toisiaan täydentäviä järjestelyjä. EU ja Nato ovat valmiita laajentamaan jäsenkuntiaan, mutta myös halukkaita yhteistyöhön niiden maiden kanssa, jotka eivät joko halua tai pääse vielä jäseniksi.

Kuva Euroopasta ei ole yksinomaan positiivinen tai edes rauhanomainen. Tshetshenia, Kosovo, Bosnia-Hertzegovina, Albania, Vuoristo-Karabah, Abhasia. Kaikki tuttuja nimiä nykyhetkestä tai lähimenneisyydestä, ja kaikkien kohdalla kansainvälinen yhteisö on joutunut tunnustamaan rajallisen kykynsä kriisien hallintaan. Syitä on monia: kriisi voidaan kokea kaukaiseksi, käytettävissä ei ole sopivia välineitä, päätöksenteko on kankeaa tai yhteistyötä eri toimijoiden välillä ei saada syntymään. Valtion suvereniteetin ja sisäisiin asioihin puuttumattomuuden muuri on vaikeasti ylitettävissä, vaikka käynnissä olisi kuinkakin syvä inhimillinen kriisi.

EU:n jäsenvaltiot ovat päättäneet koota tarvittavat voimavarat sekä perustaa poliittiset ja sotilaalliset päätöksentekuelimet kriisinhallintaa eli nk Petersburgin tehtäviä varten. Unionin tavoitteena on itsenäinen päätöksentekokyky sekä myös kyky käynnistää ja toimeenpanna EU-johtoisia sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita, mikäli Nato organisaationa ei ole kokonaisuudessaan käytettävissä.

Ajatellaanpa, että jossakin Euroopassa tai sen lähialueilla syntyy kriisi, jonka rajoittamista tai hallitsemista varten YK on valmis antamaan mandaatin alueelliselle turvallisuusjärjestölle. Oletetaan edelleen, että Yhdysvaltain kongressi estää amerikkalaisten joukkojen osallistumisen, mutta sallii Naton resurssien käytön EU:n johdossa. Sotilaallinen operaatio olisi Kosovon KFOR- operaation mittaluokkaa, eli kyse olisi noin 50 000 eurooppalaisen sotilaan lähettämisestä kriisialueelle. Mitä valmiuksia EU:lla on selviytyä haasteesta joskus vuoden 2003 jälkeen, jolloin EU:n kriisinhallintajoukkojen odotetaan olevan koottavissa ja toimintavalmiudessa.

EU on parhaillaan täsmentämässä sotilaallista kapasiteettivoitettaan Kölnin ja Helsingin Eurooppa-neuvostojen sopimalta pohjalta. Samalla on käynnistynyt poliittis-sotilaallisen päätöksentekokoneiston rakentaminen. Unionin on mahdollisimman pian ratkaistava, kuinka se järjestää suhteensa Natoon, jotta se kykenee hyödyntämään Naton suunnittelua ja voimavaroja. Kitkattoman Nato-yhteistyön edellytyksenä on ratkaisun löytäminen siihen, kuinka unioniin kuulumattomien eurooppalaisten Nato-maiden yhteistyösuhde järjestetään. Nato on samanlaisen kysymyksen edessä valmistautuessaan sotilaallisesti tukemaan unionia ja pyrkiessään sovittamaan Natoon kuulumattomat EU-maat – Suomenkin – omaan suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmäänsä.

Huomaamme, että sama eurooppalaisten valtioiden joukko pyörii tässä kuviossa eri ominaispainolla kulloisestakin kehiksestä riippuen. Suomi unionin jäsenenä, mutta Naton ulkopuolisena sotilaallisesti liittoutumattomana maana, on tietysti täysivaltainen EU:n päätöksenteossa. Nato-johtoista operaatiota koskevien päätösten tekoon Suomi ei Natossa pääse, mutta voi jossain määrin tuoda näkemyksiään esiin päätösten valmisteluvaiheessa. Sotilaallisen kriisinhallintakykymme kannalta Naton suunnittelujärjestelmällä on kuitenkin aivan keskeinen merkitys. Monikansallisten operaatioiden vaatima joukkomme yhteistoimintakyky luodaan Naton suunnittelu- ja arviointiprosessin (PARP) puitteissa.

Helsingin Eurooppa-neuvosto päätti, että EU-johtoiisiin operaatioihin vapaaehtoisesti osallistuvien jäsenvaltioiden on kyettävä vuoteen 2003 mennessä saattamaan 60 päivässä toimintavalmiuteen Petersbergin tehtäviin kykenevät joukot ja ylläpitämään ne operaatiossa vähintään vuoden ajan, Joukkojen määrälliseksi tavoitteeksi asetettiin 50 000 - 60 000 sotilasta eli noin armeijakunnan vahvuus. Tavoitteen saavuttamiseksi joukkojen on oltava sotilaallisesti omavaraiset, eli niillä on oltava itsenäinen johtamis- ja tiedustelujärjestelmä, riittävät huolto- ja tukiyksiköt sekä tarvittavat ilma- ja merivoimavahvennukset.

Joukkoja EU-mailla kyllä on, mutta puutteita löytyy varsinkin johtamis- ja tiedustelujärjestelmässä sekä strategisessa kuljetuskyvyssä. Jäsenmaat ovat päättäneet ryhtyä korjaamaan näitä puutteita. Kehittämistyön on tarkoitus tapahtua Naton suunnittelujärjestelmää soveltavasti hyödyntäen.

EU-maiden tulee luoda yhteinen käsitys siitä, minkälaisia tehtäviä EU-johtoiisiin operaatioihin voi sisältyä ja millaisia joukkoja niihin tarvitaan. Sen jälkeen kukin jäsenmaa määrittää itse oman panoksensa yhteiseen joukkotavoitteeseen. Yhdessä arvioidaan, kuinka tarjotut kansalliset resurssit täyttävät asetetun tavoitteen.

Käytettävissä olevien joukkojen ominaisuuksista, ja mikä tärkeintä, valmiudessa olevista aukoista voidaan muodostaa täsmällinen kuva Naton puolustus suunnittelun ja kumppanimaille tarkoitetun suunnittelu- ja arviointiprosessin avulla.

Suomen panos kriisinhallintaan tarjoaa hyvän esimerkin. Suomi on ilmoittanut eri organisaatioiden johdossa tapahtuvia kriisinhallintaoperaatioita varten suurimpina yksiköinä kolme pataljoonaa ja kaksi miinalaivaa. Samat pataljoonat ja alukset voidaan siis tarjota niin EU- kuin Nato-johtosiinkin operaatioihin joko kansallisina joukkoyksikköinä tai osana pohjoismaista kokoonpanoa.

Suomen osuus joukkotavoitteesta jää kansallisen lainsäädäntömme asettaman 2000 sotilaan rajan alle. Suomella ei ole realistisia mahdollisuuksia suurempaan panokseen, eikä meiltä suhteellisesti ottaen juuri pataljoonaa enempää odotetakaan. Olennaista on, että Suomi kykenee tarjoamaan laadullisesti korkeatasoisia joukkoja ja mahdollisesti CIMIC-yksiköiden kaltaista erityisosaamista. Meidän on myös huolehdittava siitä, että kansainvälisiin operaatioihin osallistumisen kautta saatavat opit ja kokemukset hyödynnetään oman puolustuksemme kehittämisessä.

Kriisinhallintaoperaatioiden poliittista ohjausta ja valvontaa sekä strategista johtoa varten Helsingissä päätettiin perustaa neuvostoon uusi poliittis-sotilaallinen suunnittelu- ja päätöksentekokoneisto. Se on syytä myös kerrata lyhyesti:

- puolustusministerit osallistuvat yleisten asioiden neuvoston toimintaan sen käsitellessä yhteistä puolustuspolitiikkaa koskevia asioita. Näin laajennettu yleisten asiain neuvosto ohjaa myös joukkotavoitteen saavuttamiseen tähtäävää kehittämistyötä;
- poliittisten ja turvallisuusasioiden pysyvä komitea, joka toimii Brysselissä suurlähettilästasolla. Kriisinhallintaoperaatiossa komitea vastaa neuvoston johdolla operaation poliittisesta valvonnasta ja strategisesta johdosta;
- korkeana edustajana toimiva neuvoston pääsihteeri osallistuu toimintapolitiikkaa koskevien päätösten valmisteluun ja täytäntöönpanoon;
- sotilaskomitea koostuu jäsenmaiden puolustusvoimien komentajista ja heidän edustajistaan. Sotilaskomitea sotilaallisissa kysymyksissä ylin neuvoa antava elin ja se ohjaa sotilasesikunnan työskentelyä;
- sotilasesikunta toimii neuvoston sihteeristön yhteydessä ja seuraa kansainvälisen tilanteen kehitystä, suunnittelee kriisinhallintaoperaatioiden strategisia vaihtoehtoja sekä ylläpitää tiedostoja käytettävissä olevista kansallisista ja monikansallisista voimavaroista.

Näiden toimielinten tuella neuvosto päättää politiikasta, joka koskee unionin osallistumista kriisinhallintaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti. Kaikki jäsenvaltiot voivat osallistua täysimääräisesti ja yhtäläisin edellytyksin EU-johdoisia operaatioita koskevaan päätöksentekoon ja käsitteilyyn neuvostossa sekä valmistelemissä elimissä. Jäsenvaltion sitoumus osoittaa joukkojaan näihin operaatioihin perustuu sen suvereeniin päätökseen.

Jokainen jäsenmaa päättää siis itse operaatioon osallistumisestaan ja osallistumisensa laajuudesta. Jäsenmaat osallistuvat lisäksi operaation valvontaan ja strategiseen ohjaukseen poliittis-sotilaallisella tasolla. EU:n ulkopuolisten maiden mukana olo ei rajoita unionin päätöksenteon itsenäisyyttä. Kansallista päätösvaltaa EU:n kriisinhallintavalmiuksien kehittäminen ei siis kavenna, mutta parantaa huomattavasti kansainvälisen yhteistoiminnan edellytyksiä.

Kun EU on tehnyt päätöksen operaation aloittamisesta, jäsenmaat päättävät omasta osallistumisestaan. Suomen tapauksessa tasavallan presidentti tekee päätöksen rauhanturvaamistoimintaan osallistumisesta valtioneuvoston esityksestä. Valtioneuvosto kuulee eduskuntaa antamalla asiasta selonteon, johon eduskunta vastaa kokonaisuudessaan. Osallistumisen edellytyksenä on yksiselitteisesti YK:n tai ETYJ:in mandaatti ja operaation tulee perustua osapuolten väliseen sopimukseen tai sopimukselliseen tilaan sekä myötävaikutukseen operaation ollessa sopimuksen toimeenpanoa ja valvontaa.

Jos eduskunta hyväksyy hallituksen esityksen rauhanturvaamislain uudistamiseksi Suomi osallistuisi sellaiseen rauhanturvaamistoimintaan, joka tähtää kansainvälisen rauhan- ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaamiseen. Suomalainen rauhanturvajoukko voisi myös osallistua jonkin YK:n erityisjärjestön pyynnöstä (ilman TN:n mandaattia) humanitaariseen operaatioon tai sen suojaamiseen.

Suomalainen joukko voi tarvittaessa käyttää voimaa joukon suojaamisen lisäksi tehtävän täyttämiseksi, johon voi sisältyä pakottamista sopimuksen noudattamiseen ja siihen liittyvää voimankäyttöä tai sillä uhkaamista. Voimankäyttöä ohjataan selkein voimankäytösäännöin, joissa peruseriaatteina ovat voimankäytön minimointi ja suhteuttaminen kulloiseenkin tilanteeseen.

Olennaista on se, että eduskunnan tulee suorittaa kokonaisharkinta ulko- ja turvallisuuspoliittisten näkökohtien sekä operaation ja sille annetun mandaatin perusteella. Poliittisen harkinnan tuloksena tulee selkeästi päättää osallistutaanko operaatioon vai ei, mutta erityistä vain suomalaista joukkoa koskevaa varaumaa ei päätökseen tule sisällyttää. Se siirtää poliittisen vastuun joukon komentajalle ja voi saattaa suomalaisen joukon erityisen suureen vaaraan sen rajoitetun toimintakyvyn vuoksi.

Suomen turvallisuuspolitiikkaan kuuluu aktiivinen osallistuminen Euroopan turvallisuutta vaarantavien ja vakautta uhkaavien sotilaallisten kriisien ennalta ehkäisemiseen, rajoittamiseen ja hallitsemiseen. Näin heikennetään niiden mahdollisia vaikutuksia oman maamme turvallisuuteen. Kansallisen valmistautumisen lisäksi tarvitaan yhteistoimintakykyä ja tiivistä yhteistyötä Euroopan maiden kesken. Natolla on edelleen keskeinen rooli eurooppalaisessa kriisinhallinnassa. EU:n toimintakykyä kehitetään ripeästi. Natossa ja EU:ssa tehtävät työt eivät kilpaile keskenään, vaan edistävät samaa päämäärää. Eurooppalaisilla on siten käytössään useampia toimintamahdollisuuksia. Kriisinhallintayhteistyön tavoitteena on, että voimme vaikuttaa monitahoisten kriisien ratkaisuun entistä varhaisemmin, kattavammin ja tehokkaammin.