

VALMIUSLAIN TOIMIVALTUUSESITYSTEN PERUSTELEMISESTA JA PERUSTELUJEN RETORIIKASTA

Yleisesikuntamajuri Kaarle Törrönen

JOHDANTO

Uusissa uhkakuvisa sotilaalliset kriisit ulottuvat yhä laajemmin yhteiskuntaan ja erityisesti sen ydinalueille. Yhteiskunnan ja sen puolustuksen lamauttamiseksi käynnistettävät sotatoimet eivät ole sidoksissa aikaan ja paikkaan siten, kuin perinteisissä asevoimien yhteenotoissa. Tämä on antanut aiheita pohtia kriiseihin liittyvää ongelmatiikkaa laajemminkin. Etsittäessä soveltuvia kriisinhallintamalleja on jouduttu syventymään myös toiminnallisten menettelytapojen perusteisiin. Tapauksissa, joissa toiminnalliset ratkaisut ovat tukeutuneet arkiuskomuksiin, on herännyt oikeutettu epäily näiden paikkansapitävyydestä. Yksi kysymyksiä herättävä aihealue on toimivaltainen sotilaallisen valmiuden kohottaminen. Toimivaltaisuuden ongelmatiikka näyttää ohitetun varsin vankkaan uskomukseen nojautuen, jonka mukaan valmiuden kohottamissuunnitelmiin sisältyisi automaattisesti ylimmän valtiojohdon ja eduskunnan valtuutus. Perustasosta sotilaallista valmiutta voidaan kohottaa puolustusvoimilla ja muilla viranomaisilla olevan toimivallan puitteissa, mutta kriisin syvetessä tarvittavat lisävaltuudet edellyttävät poliittista päätöstä. Siksi uskomus aiottuja vastatoimia palvelevasta ”päätäusautomaatista” on epärealistinen jo siksin, että se sisältää varsin kyseenalaisen ajatuksen poliittisen päätöksenteon ja sotilaallisen toiminnan välisestä suhteesta kriisiaikana.

Suuri osa valmiuden kohottamista ja operatiivista toimintaa tukevista lisävaltuuksista sisältyy valmiuslakiin (1080/91 ja muutos 198/00). Lain sisältämien toimivaltuuksien mahdollisuudet ovat laajasti tunnustetut ja niiden käytönon valmistelut ymmärretään tänään varsin hyvin osaksi operatiivista suunnittelua. Kahden toisistaan poikkeavan ”rationaalisuusmaailman” kohtaaminen suunnittelussa ei kuitenkaan ole sujunut kitkatta. Kun sotilasorganisaatiossa tehtävänanto tähtää tavoiterationaaliseseen toimeenpanoon, valmiuslain ratio edellyttääkin operatiiviselle ajattelulle vieraampaa asteittaista ja valitsevaan tilanteeseen rajoitettua toimivallan käyttöä. Lisäksi toimivaltuusesityksiltä vaaditaan tilannekohtaisia perusteluja, jotta lisätoimivallan päättämiselle olisi olemassa lainmukaiset ja päätöksenteon edellyttämät riittävät perusteet. Perusteluissa tulisi vielä ottaa kantaa valtuuden tarkoituksenmukai-

suuteen, toimivallan mahdollisimman suppeaan soveltamiseen, lisätoimivallan välttämättömyyteen ja yksilön oikeusturvaan. Ei siis ole mikään ihme, että vilkkaaseen toimivaltuuskeskusteluun on viimeksi liitetty käytännöllinen kysymys perustelujen laatimisvastuista. Mitä ilmeisimmin kysymys on vallitsevan organisaatiokulttuurin ja mainittujen rationaalisuuskäsitysten yhteensovittamisen käytännön vaikeuksista. Eräiden näkemysten mukaan ongelma olisi ratkaistavissa keskittämällä perustelujen laatiminen ylimpiin esikuntiin. Tätä näkökulmaa tukee hierarkinen organisaatio ja sille ominainen toimeenpanoprosessi; pääesikunta on ottanut tavoitteekseen liittää ennalta suunniteltujen tehtävien toimeenpanokäskyihin myös tarvittavat valmiuslain valtuudet. Tätä ”lupausta” voidaan pitää tavoitteellisena, koska lisävaltuuksien antaminen ei ole puolustusvoimien päätösvallassa, mutta lupauksen lunastamiseksi voidaan kuitenkin edellyttää lain suoman tuen käyttöönottovalmistelua. Tämä tarkoittaa lisävaltuustarpeiden valmistelun lisäksi niiden kattavaa perustelemista, jotta valtuuksien käytöstä päättämiseksi olisi edellytykset.

Toimivaltuustarpeita kuvaavien, kattavien ja laajojen perustelujen laatiminen keskitetysti on perusteltua ainoastaan toimeenpanon näkökulmasta, sillä keskitettyyn malliin sisältyy tavoitteiden kannalta eräs heikkous. Suunnittelun keskittäminen voi nimittäin johtaa valtuustarpeiden liialliseen yleistämiseen. On muistettava, että perustelun kattavuus syntyy useista toisiaan tukevista näkökohdista, mistä johtuen alueelliset tai jopa paikalliset vaikuttimet on syytä ottaa huomioon kattavuuden lisäämiseksi. Perusteluiden kattavuus ja laaja-alaisuus ovat ensisijaisia lain tarkoituksenmukaisuuden ja suhteellisuusvaatimusten takia, mutta myös siksi, että ne palvelevat poliittisen päätöksentekoprosessin keskeisintä osaa, keskustelua. Koska päätösprosessin keskusteluvaihe on argumentointia ja vasta-argumentointia on korostettava, että perusteluihin tukeutuen toimivaltuusesitys joko hyväksytään, hylätään tai hyväksytään muutoksin. Siksi ei ole täysin merkityksetöntä, miten ja millä organisaatiotasolla toimivaltuustarpeiden perustelua laaditaan.

Artikkeli keskittyy perustelemisen ongelmatiikkaan aiheen kannalta varsin erikoisesta, retorisenä näkökulmasta. Pohdinnasta johdettujen tulosten kautta pyritään vastaamaan perustelemisen organisointia koskevaan kysymykseen. Ennen pidemmälle menevää tarkastelua, on kuitenkin syytä tähdentää, että tilannekohtaiseen ja tilannesidonnaiseen päätöksentekoon perusteluilla on tavoitteellista vaikutusta vasta kriisitilanteessa. Tästä syystä perustelujen retorista merkitystä ja painoarvoa voidaan vain arvailla, mutta arvioinnissa voidaan tukeutua havaintoihin ja tuntemuksiin siitä, miten vakuuttavilta jäljempänä esitetyt mallit tai rakenteet nyt vaikuttavat.

RETORIIKASTA

Miten retoriikka liittyy toimivaltuusperusteluihin? Mikäli retoriikka tunnustetaan yleisesti osaksi ihmistieteitä, kuten Kari Palonen ja Hilikka Summa (1996) ilmaisevat ja siten myös osaksi käytännön toimintaa, retoriikan merkitystä voidaan tarkastella myös toimivaltuuksien käyttöönottoprosessiin vaikuttavana tekijänä. Tarkastelun kohteena ovat siten laaditut kirjalliset esitykset tarvittavista valmiuslain toimivaltuuksista, joilla tuetaan sotilaallista valmiuden kohottamista. Kun lisäksi tunnustetaan puolustusvoimien osavastuu toimivaltuuksien käyttöönottovalmisteluista, voidaan toimivaltuuksia kuvaavia asiakirjoja pitää retorisisina argumentteina, puheenvuoroina toiminnan edellyttämien lisävaltuuksien käyttöönsaamiseksi.

Retoriikkaa voidaan kuvata eräänlaiseksi ”opiksi” siitä, miten asia puheessa esitetään vakuuttavasti ja suostuttelevasti. Retoriikan historian juuret löytyvät antiikin klassikoiden, kuten Ciceron ja Aristoteleen tuotannossa. Ciceroille puhetaito oli suurin inhimillisen taidon ulottuvuus, jonka merkitys korostui kulttuuria vaalivana voimana. Aristoteleen retoriikka keskittyi vastavasti vakuuttavan puheen elementtien määrittämiseen, jossa järkeen vetoamisella oli keskeinen asema. Aristoteleen retoriikalla voidaan nähdä olevan varsin selkeä yhteys muun muassa yleisesti käytettyyn dialektisen päättelyn muotoon, syllogismiin, jota artikkelissa käsitellään myöhemmin. Puheeseen ja puheen esittämistilanteeseen keskittyneestä retoriikasta on näihin päiviin mennessä kehittynyt vaikuttamisen keinovalikoima, jonka voidaan katsoa käsittävän lähes kaikki inhimillisen viestinnän osa-alueet. Palonen ja Summa pitävätkin retoriikan käyttötapoja nykyisellään niin moninaisina, ettei siitä voida puhua kapea-alaisesti yhtenäisenä oppina tai metodina.¹ Retoriikan kasva-
neesta ja tunnustetusta merkityksestä huolimatta, sillä näyttää olevan tiedeyhteisöissäkin kiistelty asema asioiden kulkuun vaikuttavana keinona. Retorista taitoa, kuten puhetta tai kirjoitusta voidaan arvostaa juuri sen retorisen taidokkuuden takia, koska sillä voi olla vaikutusta sanoman eteenpäin viemiseksi. Toisaalta samoilla perusteilla puhe tai teksti voidaan leimata myös ”pelkäsi retoriikaksi”.

Kriisitilanteessa puolustusvoimien käyttöönsä tarvitsemien toimivaltuuksien perustelemissa on käytettävissä useita retoriikan ja päättelyn muotoja, joilla poliittinen päätöksentekijä pyritään vakuuttamaan lisätoimivallan välttämättömyydestä. Nimenomaisesti päätöksenteon poliittisuudesta johtuen voidaan sanoa, ettei ole täysin merkityksetöntä miten toimivaltuustarpeet perustellaan. Artikkelissa pohdiskellaan klassisen syllogismin, Chaïm Perelmanin argumentaatiotekniikoiden sekä Stephen Toulminin luonnollisen argumentaation anatomiamallin käytettävyyttä perusteluissa. Perustelurakenteiden

käytettävyyttä arvioidaan sillä perusteella, miten ne näyttävät vastaavan kriisipäätöksenteon tapauskohtaisiin vaatimuksiin.

Klassista syllogismia on syytä tarkastella kahdestakin syystä. Ensinnäkin sillä on varsin voimakkaat sidokset oikeusoppiin ja oikeudellisten päätösten selittämiseen. Muun muassa Aarnio (1989) käyttää syllogismia oikeudellisen päätöksen syntyä kuvaavana yksinkertaistettuna mallina. Toimivaltuuksia koskevassa päätöstilanteessa voidaan katsoa oltavan lähes oikeudellisen päätöstilanteen kaltaisessa tilanteessa, jossa ”tuomarin” roolissa ja siten päätöksen tekijänä toimii tilanteesta riippuen joko eduskunta tai valtioneuvosto. Toinen seikka, joka puoltaa syllogismin käsittelyä tässä artikkelissa on se, että olen diplomityössäni (1998) käyttänyt yksinomaan syllogismin perustelurakennetta kuvaamaan argumentin rakennetta. Nyt käytävä pohdinta ja sen perusteella esitetyt johtopäätökset täsmentänevät syllogismin käytettävyyttä perusteluissa.

Perelmanin argumentaatioteoria ansaitseen huomion siksi, että siinä keskitytään pohtimaan asioihin liittyviä arvopäätelmiä. Teorian tavoitteena on arvopäätelmien uskottavuuden rakentaminen vakuuttavan kielenkäytön perustalle². Perelmanin teoriasta tekee mielenkiintoisen ja aiheeseen liittyvän se, että arvo- ja tosiasiapäätelmiä ei hänen mukaan voidaan asettaa keskinäiseen arvojärjestykseen. Perelmanin mukaan tosiasiapäätelmien paremmuus arvopäätelmiin nähden ei ole perusteltua.³ Tämän huomioon ottaminen on keskeistä erityisesti valmiuslain avaamista perusteltaessa.

Toulminin luonnollisen argumentaation anatomia muodostaa varsin hyvän vertailukohteen klassiselle syllogismille. Vertailun lähtökohta on Toulminin kritiikki syllogismia kohtaan ja sen myötä syntynyt argumentin anatomia-malli. Toulminin argumentin anatomia- ja yksittäiset perustelut eli premissit rooliteetaan ja suhteutetaan toisiinsa klassista syllogismia selkeämmin. Argumentissa premissillä on keskinäinen hierarkiansa ja sen mukainen rooli osana argumentin kokonaisuutta. Lisäksi Toulminin mallilla voidaan tuoda esiin muun muassa ”siirtymäsääntöjä”, joiden välityksellä tietyistä esitetyistä lähtökohdista tai tavoitteista tulee esitetyn väittämän perusteluja.⁴ Jotta toimivaltuuksien perustelemisen retorinen tarkastelu voidaan asemoida kriisipäätöksenteoon, on ensin syytä kuvata tätä ympäristöä.

VALMIUSLAIN KÄYTTÖNOTTOON LIITTYVÄ PÄÄTÖKSENTEKOTILANNE

POLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSI

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttämiseen johtavan tilanteen määrittely on eittämättä varsin kauaskantoinen ja kompleksinen kokonaisuus. Periaatteellisen päätöksenteosta tekevät esiin nousevat kysymykset yhteisen edun turvaamisen keinoista, missä diplomatialla on kiistatta keskeinen rooli. Kyse ei siis ole ainoastaan puolustusvoimia palvelevasta ”häätäistunnosta” päätöksineen, vaikka tilanne edellyttäisikin pikaisia päätöksiä sotilaallisen valmiuden edellyttämistä lisävaltuuksista. Lisävaltuuksien perustelemissa on siksi otettava huomioon, että kriisin ratkaiseminen sotilaallisin keinoin on valtiojohdolle äärimmäisen pakon sanelema vaihtoehto. Kokonaisuutta monimutkaistavana seikkana tulee huomata, että kriisillä on vaikutuksensa myös itse päätöksentekoon ja siten sen tuloksiin. Huomion ansaitsee niinkään poliittisen päätöksenteon inkrementalistinen ja päätösvaihtoehtoja muovaava luonne.

Vaikka sodan mahdollisuus edellyttääkin valtiojohdon kannanottoa voiman käyttämiseksi, kriisin kokonaisratkaisuun liittyvien *tavoitteiden* yhtenevyys ei välttämättä takaa kaikkia puolustus suunnitelmien toteutuksen edellyttämiä päätöksiä toimivaltuuksista. Voi nimittäin olla niinkin, että vaikka periaatetasolla kriisin ratkaisemisesta vallitseekin yhteisymmärrys, ongelmaksi muodostuvatkin toiminnalliset elementit, *ratkaisukeinot*. Koska toimivaltuuksilla nimenomaisesti tuettaisiin sotilaallisen maanpuolustuksen toteutusta, keskeinen kysymys muodostuu siitä, miten toimivaltuudet tulisi perustella, jotta laadittujen operatiivisten suunnitelmien toimeenpano olisi mahdollisimman kitkatonta?

Toimivaltuuksien käyttöönottovalmistelut voidaan nähdä operatiivisen suunnittelun systeemiä laajempänä ja kokonaisvaltaisempänä *prosessina*. Klassisen systeemiajattelun mukaan kriisi ja poliittinen päätöksenteko luokiteltaisiin suunnittelusysteemin ympäristöksi.⁵ Tässä tulevat kuitenkin esiin systeemiajattelun rajoitteet. Ensinnäkin systeemin katsotaan yleisesti olevan ympäristönsä kanssa kiinteässä vuorovaikutussuhteessa. Jos näin olisi tässäkin tapauksessa, voitaisiin poliittista päätöksentekoa toimivaltuuksista pitää osana operatiivisen suunnittelun systeemiä. Näin ei välttämättä ole, sillä systeemiin kuuluvan päätöksenteon ominaispiirteisiin kuuluvat seuraavat seikat: systeemissä päätöksentekijä nähdään rationaalisena, ongelma selkeänä ja hyvin muotoiltuna sekä päätöksentekoa koskeva informaatio täydellisenä.⁶ Havaintoon liittyen onkin otettava huomioon, että siinä missä systeemissä tehty päätös on ongelmanratkaisun kannalta rationaalinen, poliittinen päätöksenteko

tekee toimivaltuuksien käyttöön otosta pikemminkin prosessin. Poliittinen päätös on systeemiä laajempi prosessimainen kokonaisuus, joka ei rajoitu ainoastaan osaksi toiminnallista ympäristöä. Tämänkaltaisen prosessin luonne on toinen: ”Muodollisten päätösmallien mukaisen järjestäytyneen etenemisen sijasta prosessi voi saada yllätyksellisiäkin käänteitä”⁷.

Kriisitilanteessa rauhan ajalle ominaista varsin pysyvää vallanjakorakennetta muutetaan ennakoita sovitulla tavalla. Valmiuslaissa tämä ennakkosopimus sisältyy päätöksentekomenettelyä koskevaan 2 lukuun, jonka mukainen toimivaltuuksia koskeva päätöksenteko on kolmiportainen ja rakenteeltaan ehdollinen. *Ensimmäisessä vaiheessa* tehdään päätös valtioneuvoston oikeudesta käyttää lain 4 luvun säännösten mukaisia toimivaltuuksia, kun lain 2§:n mukainen poikkeusolo on todettu. Pääsäännön mukaan valtioneuvostolla ei vielä Tasavallan presidentin asetuksen perusteella ole oikeutta toimivaltuuksiin, vaan oikeus edellyttää eduskunnan hyväksyntää. Kiiretilanteessa voidaan asetus kuitenkin antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi, jolloin valtioneuvosto voi asetuksen nojalla ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Tällöin eduskunnalla on päätöstä koskeva jälkitarkastusoikeus. *Päätöksenteon toisessa vaiheessa* valtioneuvosto antaa asetukset siitä, minkä sisältöisinä tarvittavat toimivaltuudet otetaan käyttöön. Toimivaltuudet on heti sovellettavissa, mutta ne on saatettava eduskunnan käsiteltäviksi. *Kolmannella päätöksenteon vaiheella* tarkoitetaan päätösten tekemistä valtioneuvoston voimaansaattamisen normipäätösten toimeenpanemiseksi. Päätöksenteko kuuluu tällöin niille viranomaisille, joiden tehtäväalueeseen ne normaalistikin kuuluvat. Kolmannen vaiheeseen kiinteästi liittyvässä toimeenpanossa korostuvat kaikki edellä esitetyt ehdot poikkeusoloista, sekä toimivaltuuden tarkoituksenmukaisuudesta että tilanteen mukaisesta suhteellisuudesta.⁸

Poliittinen päätöksentekoprosessi jaetaan vaiheisiin, joiden kokonaisuutta pidetään suhteellisen kiinteänä päätöksentekojärjestyksenä. Nämä vaiheet ovat aloite, valmistelu, keskustelu ja päätös. Tärkeän päätöksen syntymiselle on tyypillistä, että sen kaikissa vaiheissa sekä päätöksentekijät että päätöksen valmistelusta vastaavat virkamiehet ovat kiinteässä yhteistyössä.⁹ Poliittinen päätöksenteko on päämääräkeskeistä, joten päätöksentekoprosessia tulee tarkastella päätöksen suuntaan vaikuttavista tavoitteista lähtien. Toimivaltuuksista päättäminen on siten nähtävä myös päätöksentekona vallasta: kenen tavoitteiden suuntainen päätös tehdään? Tavoitteisiin ja myös valtaan kohdistuva päättäminen tapahtuu poliittisen päämääränasettelun, yksilöiden ja myös valmisteluelinten erilaisten motiivien välillä¹⁰.

Toimivaltuuksia koskevassa päätöksenteossa aloitteentekijän rooli on käytännössä puolustusvoimilla ja sitä kautta puolustusministeriöllä. Aloite sisältää sotilaalliseen valmiuden kohottamiseen liittyvät keskeisimmät toimenpi-

teet ja tilanteesta riippuen akuuteimmat toimivaltuusesitykset. Aloitetta seuraava valmisteluvaihe, jota Jansson pitää päätöksentekoprosessin tärkeimpänä vaiheena. Tähän vaiheeseen liittyy perusoletus siitä, että valmistelija toimii teknisenä asiantuntijana. Hän tekee hallussaan olevan faktatiedon ja vaihtoehtojen pohjalta esityksensä päätökseksi tai alistaa muodostamansa vaihtoehdot poliittiselle päätöksenteolle. Toimivaltuuspäätösten osalta valmisteluvaihe sisältää käytännössä ennalta laadittujen toimivaltuusesitysten sisällön tarkistamisen tai uudelleen muotoilun.

Varsinaista päätöksentekoa edeltävällä *keskustelulla* on korostunut merkitys demokraattisessa ideologiassa. Koska poliittisen päätöksenteon luonteeseen kuuluu sen kollektiivisuus ja vaatimus päätöksen yksimielisyydestä, päätöksentekoprosessi korostaa keskustelun merkitystä ja pyrkimystä kompromissipäätökseen¹¹. Keskustelun aikana päätöksentekijät voivat vielä muotoilla valmistelun tuottamia vaihtoehtoja uudeksi vaihtoehdoksi. Toisaalta päätöksentekoprosessi ei välttämättä edes edellytä vaihtoehtojen olemassaoloa, sillä ne voivat syntyvät keskusteluvaiheen aikanakin.¹² Toimivaltuuksia koskevassa päätöksenteossa keskusteluvaiheen merkitys on tärkeä, sillä sen aikana laaditut esitykset toimivaltuuksista joko hyväksytään tai niitä muokataan poliittisin perustein.

Poliittisen päätöksentekoprosessin painopiste asettuu helposti keskusteluvaiheeseen, jonka aikana poliittinen prosessi muokkaa tai jopa tuottaa uuden vaihtoehdon päätöksen perustaksi. Keskustelun kautta päätösprosessi vastaa kompromissipäätöksen vaatimuksiin. Näyttääkin siltä, että poliittisen päätöksenteon keskeisin kysymys muotoutuu käytännön tarpeiden ja ideologisten tavoitteiden välille. Tätä voidaan kuvata myös termeillä poliittisesti mahdollinen ja taktisesti oikea.¹³ Kun tähän vielä lisätään se seikka, että päätöksenteossa kohtaavat toimijaosapuolten erilaiset motiivitaustat, rajaavat oikeus- ja moraalिनormit myös tilannekohtaisesti käsillä olevien resurssien käyttöä¹⁴.

Poliittista päätöksentekoa voidaan pitää inkrementaalisenä, asteittain lisääntyvänä ja keinokeskeisenä päätöksentekona. Sille on tyypillistä erilaisten toimintamallien vertaaminen keskenään. Vertailulla pyritään määrittämään eri vaihtoehtojen aiheuttamat poikkeamat vallitsevasta olotilasta. Vertailu keskittyy sellaisiin toimintamalleihin, jotka eroavat toisistaan sen perusteella millaisen muutoksen ne aiheuttavat vallitsevassa järjestelmässä. Poliittinen päätöksenteko asettaa tavoitteensa käytössä olevien keinojen perusteella, joiden saavuttamiseen liittyviä keinoja vertaillaan samanaikaisesti. Vertailun perusteena olevaa tietoa muokataan ja hankitaan päätöksenteon aikana, josta johtuen päätöksiä tehdäänkin vain tarpeen mukaan, asteittain. Tämä piirre rohkaiseekin päätöksentekijää etsimään jatkuvasti uusia toimintamalleja ja siten muuttamaan toimintapolitiikkaansa jopa päätöksenteon aikana.¹⁵

Toimivaltuuksien käyttöönottovalmistelujen kannalta päätöksen syntyprosessilla on merkitystä. Erittäin keskeistä on tietää tapahtuuko päätös valitsemalla aloitteen tekijän päätösesitys vai muovautuuko päätösratkaisu poliittisen päätöksentekoprosessin aikana? Koska kriisin sotilaalliset ratkaisukeinot edellyttävät toteutuakseen eräiden toimivaltuuksien käyttöönsaamista, olisi operatiivisessa suunnittelussa ennalta laadittujen esitysten toteutuminen ensiarvoisen tärkeää. Kriisin olemuksen mukaisesti sen ratkaiseminen edellyttää joka tapauksessa päätöksiä. Päättämättömyys voi näet johtaa tilanteeseen, jossa lykätty toimenpiteet voivat edellyttää alunpitäen aiottuja rajumpia vastatoimia tai ne voivat olla kohtalokkaasti myöhässä.

KRIISIN VAIKUTUKSIA PÄÄTÖKSENTEKOON

Kriisiaikaista poliittista päätöksentekoa tutkineen Charles F. Hermannin mukaan kriisi liittyy olennaisesti epävakaaseen olosuhteeseen, jota varjostaa tilanteenhallinnan menettämisen pelko. Tähän pelkoon vaikuttavat ne uhkat, jotka voivat konkretisoitua kriisin eskaloituessa. Hermannin määritelmän mukaan kriisi päätöksentekoympäristönä sisältää kolme keskeistä kokonaisuutta: (1) kriisi uhkaa päätöksentekijöille tärkeitä arvoja tai päämääriä, (2) se asettaa rajatun ajan reagoinnille ja (3) yllättää päätöksentekijät tapahtumillaan. Hermann vertaa kriisiä psykologiasta tuttuun ärsykkeeseen, joka saa aikaan reaktion. Kriisi toimii ärsykkeenä, joka edellyttää reagoimista tilanteen ratkaisemiseksi.¹⁶

Sotilaallisessa uhkassa toimivaltuuksia koskeva päätöksentekoprosessi käynnistyy tarpeesta vastata siihen vähintäänkin toiminnallista valmiutta kohottamalla. Koska päätösprosessi käynnistyy juuri uhkan todentamisesta, sillä on korostunut merkitys prosessissa; uhkan toteaminen on edellytys valmiuslain avaamiselle. Uhkan konkretisoitumisen mahdollisuus ja toisaalta vastatoimien vaatima aika synnyttävät tarpeen vastata uhkaan ennakoivasti, jotta yllätyksen mahdollisuus suljettaisiin pois. Yllätys voidaan ymmärtää tietoisuutena tapahtumasta, koska yllätyksen vastakohtana Hermann pitää ennakoitua tilannetta. Yllätyksellä ei, yllättävää sinänsä, näytä hänen mukaansa olevan suurta merkitystä yhteyttä päätöksentekotilanteisiin. Sen sijaan uhka- ja aika-tekijöillä on voimakas vaikutus päätöksentekoon. Uhka vaikuttaa päätöksenteossa käsiteltäviin ratkaisuvaihtoehtoihin seuraavasti: Mitä suurempi uhka, sitä useampia vaihtoehtoja ratkaisun pohjana käsitellään ja päinvastoin¹⁷. Toimivaltuustarpeita koskevassa päätöksenteossa ollaan tämän kaltaisessa tilanteessa. Jos uhka kuvataan todellista suuremmaksi, voidaan olettaa käyttöön saatavien toimivaltuuksien olevan riittävät vallitsevan tilanteen hallitsemiseksi. Voimakkaan uhkan ”maalaaminen” voi kuitenkin tuottaa valmistelluista

vaihtoehtoista poikkeavia ratkaisumalleja. Tästä aiheutuu toimeenpanon hidastuminen, koska uusi päätöksentekoprosessissa syntynyt ratkaisu edellyttää jälkisuunnittelua. Jos uhka taas koetaan kuvattua pienemmäksi, tuloksena voivat olla toimenpiteisiin riittämättömät toimivaltuudet.

Aikatekijän vaikutus päätöksentekoon korostuu suuren uhkan yhteydessä. Uhkan ollessa pieni ei käytettävissä olevalla ajalla ole juurikaan merkitystä vaihtoehtojen muodostamiseen. Sen sijaan kun uhka on suuri, päätöksenteon aikana muodostettavien ratkaisuvaihtoehtojen määrään riippuu käytettävissä olevasta ajasta seuraavasti: Mitä enemmän aikaa on sen vähemmän vaihtoehtoisia ratkaisuja ollaan valmiita tarkastelemaan ja päinvastoin¹⁸. Rajallisen ajan puitteissa tehtävistä päätöksistä aiheutuu samainen ongelma kuin suureksi koetussa uhkassa. Lyhyt toimeenpano-aika ja mahdollisesti muuttuneet toimintaperusteet asettavat suunnitelmien toimeenpanolle suuret vaatimukset. Ennen päätöksen mukaista toimintavaihetta on tehtävä kenties mittava jälkisuunnittelutyö ennenkuin toimeenpano voidaan käynnistää. Jotta kriisin aikatekijää voitaisiin hallita, päätöksenteon tulisi olla valintaa valmiista vaihtoehtoista ilman kiireen tuntua. Näin aikapainetta saataisiin pienennettyä eikä itse päätöksenteon tarvitsisi keskittyä suunnitteluprosessin elementteihin kuten tilanteen analysointiin, toiminnallisiin mahdollisuuksiin ja vaihtoehtojen rakentamiseen.

Kriisiaikaista informaatiota ja yksilön suhtautumista siihen voidaan kuvata viidellä keskeisellä havainnolla. Kriisissä (1) miellyttäviin uutisiin kiinnitetään suurempi huomio, (2) aiempien käsitysten vastaisia faktoja pyritään välttämään, (3) huomio kiinnitetään tutuista, mieluisista lähteistä saataviin tietoihin, (4) suurempi huomio kiinnitetään faktoihin, joiden mukaan tulee toimia tai joista tulee keskustella muiden huomion kiinnittämiseksi ja (5) suurempi huomio kiinnitetään tietoihin, jotka liittyvät siihen toimintaan, jossa jo ollaan mukana.¹⁹ Kriisin vaikutukset ryhmäkäyttäytymiseen on havaittavissa yksilöllisellä ja organisaatiotasolla. Ryhmäkiinteys kasvaa yhteisen uhkan kokemisen myötä, mutta se voi joutua myös koetukselle, ellei uhkaa koeta samankaltaisena; vastakkainasettelut eivät aina kiinteytä ryhmiä.²⁰

Toimivaltuuksia koskevassa päätöksenteossa korostuu toiminnan tulevaisuusolottuvuus. Koska toiminnallinen tavoite sijaitsee jossain tulevaisuudessa, se liittyy päätöksenteon tilannekehityksen *epävarmuuteen*. Päätöksenteon epävarmuudesta voidaan puhua tilanteessa, jossa eri toimintavaihtoehtoilla on erilaiset seuraukset, mutta niiden todennäköisyyttä ei kyetä arvioimaan²¹. Epävarmuutta ja riskejä laajempi kokonaisuus muodostuu kriisin kokonaisvaltaisuudesta ja vaikutuksista päätöksentekoon ja sitä seuraavaan tilannekehitykseen. Tällöin puhutaan kriisin *epäselvyydestä*. Kun päätös tehdään epävarmana tilanteen kehittymisestä, sen ongelmana on löytää kriisin ratkaisun

lähtökohdaksi jokin *tulkinta*, johon perustaa koko päätöksen tekeminen. Ongelma ei olekaan tiedon puute vaan lukuisat erilaiset tavat käsittää ja käsitellä kriisiä.²² Tämä on toinen keskeinen kiinne kohta päätöksentekoon liittyvässä retorisessa tarkastelussa. Ongelman ratkaisijalla ei ole ”oikeutta olla väärässä”, sillä hän on moraalisessa vastuussa tekemistään ratkaisuihin.²³ Epäselvyyden ongelmat voidaan nähdä myös sodan uhkaamassa yhteiskunnassa, jollainen kriisi on mitä ilmeisimmin. Se on ainutlaatuinen eikä näin ollen anna anteeksi ”väärää päätöstä”.

Poliitikko toimii päätöksentekijänä monien ristiriitaisten tavoitteiden ja keinojen hallitsemassa sosiaalisessa ympäristössä. Poliittisen päätöksenteon ominaisuus on siihen sisältyvien ja vaikuttavien tekijöiden muodostama kokonaisuus, ei yksittäisen ongelman ratkaisun suljettu systeemi. Päätöksenteko on luonteeltaan suunnittelua ja neuvottelua erotuksena virkamiespäätöksenteosta, jota leimaa toimintakeskeisyys ja pyrkimys ongelmien ratkaisemiseen. Riskit tai uhkat eivät ole poliittiselle päätöksenteolle objektiivisia faktoja vaan sosiaalisissa yhteyksissä toimivia keskustelun aiheita. Poliittisen päätöksentekijän roolissa korostetaan kokonaisnäkemystä ja vastuullisuutta tehtävistä päätöksistä. Kyseessä ei siis ole peliteoreettisten mallien tai ongelman ratkaisun mukainen valinta joko – tai -asetelmassa.²⁴

RETORIikka PÄÄTÖKSIIN VAIKUTTAMISEN KEINONA

Päätöksenteon kohteita ja erilaisia näkökulmia

Voidaan perustellusti olettaa, että toimivaltuuksia koskevassa poliittisessä päätöksentekotilanteessa keskustelun kohteeksi nousee ensisijaisesti sotilaallisen valmiuden kohottamisen arvo kriisin ratkaisukeinona ja poliittisena välineenä. Näin siksi, että diplomaattiset keinot tai sotilaallisten toimien ja diplomatian kombinaatiot ovat valtiojohdon muita käytössä olevia vaihtoehtoja. Keskustelua siis käydään sotilaallisten toimien vaikutuksesta tilanteeseen ja siitä hinnasta, joka toimilla on sekä yhteiskuntaan että kriisin poliittiseen tulevaisuuteen. Tähän voidaan kytkeä myös aiottuun toimintaan liittyvät ja sen taustalla olevat motiivit toimivaltuuksia kohtaan. Koska useat sotilaalliset toimet edellyttävät lisätoimivaltuuksia toteutuakseen, keskustelussa on kyettävä vastaamaan myös valmiuslain sisältämiin soveltamisrajoitusten vaatimuksiin. Näin ollen keskusteluun nostettaneen myös toimivaltuuksien tarpeellisuutta, suppeaa soveltamista ja välttämättömyyttä koskevat seikat.

Mikä on retoriikan rooli toimivaltuuskysymyksessä? Kenneth Burke on todennut, että jos ihmiset ”olisivat yhtä”, ideaalinen ja täydellinen kommunikointi olisi mahdollista, eikä retoriikkaa tarvittaisi²⁵. On kuitenkin niin, että sotilaallisen valmiuden kohottamisen ja poliittisen päätöksentekoprosessin

taustoilla olevat käsitykset tilanteen edellyttämistä toimenpiteistä voivat erota toisistaan, vaikka toiminnan päämäärästä vallitsisikin yksimielisyys. Voidaan sanoa, ettei ideaalin ja täydellisen kommunikaation saavuttaminen kriisitilanteessa näytä olevan täysin mahdollista²⁶. Jotta päätöksentekoon liittyvälle retoriikalle voitaisiin luoda viitekehys, on syytä pohtia mahdollisessa keskustelussa erilaisia kantoja esittävien tahojen rationaalisuusajattelua ja keinoja tuottaa päätöksiä kriisin ratkaisemiseksi.

Operatiivinen toiminta on luonteeltaan varsin tavoitekeskeistä. Operatiiviseen suunnitteluun sisältyvän suunnittelumetodin, tehtävätaktiikan mukaisesti tilanteen analysoinnin jälkeen tavoite jaetaan osatavoitteisiin, joiden kautta toiminnassa saavutetaan lopullinen tavoite. Toiminnassa tarvittavat keinot johdetaan nimenomaisesti tavoitelähtöisesti. Operatiivista suunnittelua voidaankin pitää varsin selkeästi tavoite- ja päämääräkeskeisenä suunnitteluna²⁷. Suunnittelulle on ominaista, että se varsin tavoiterationaalisena pyrkii toiminnassaan havaitun ongelman ratkaisemiseen *parhaalla mahdollisella tavalla*. Näin ollen kriisi ratkaistaan tai taistelu voitetaan, kun suunnitteluvaiheessa laadituista vaihtoehdoista valitaan toimeenpantavaksi päätöshetkellä paras mahdollinen esitys.²⁸ On kuitenkin otettava huomioon, että valmiuslain rakenne ja poliittinen päätöksenteko ovat luonteiltaan keinokeskeisiä ja asteittain eteneviä prosesseja. Keinokeskeinen toiminta ja suunnittelu valitsee tavoitteensa sen perusteella, mitä keinoja on toimeenpanolla käytössään. Keinot siis määräävät tavoitteet. Poliittista päätöksentekoa voidaan pitää varsin keinokeskeisenä, koska se asettaa tavoitteensa käytössä olevien keinojen perusteella. Näitä tavoitteita ja niiden saavuttamiseen liittyviä keinoja vertaillaan samanaikaisesti. Vertailun perusteena olevaa tietoa muokataan ja hankitaan päätöksenteon aikana, josta johtuen päätöksiäkin tehdään vain tarpeen mukaan, asteittain.²⁹

Toimivaltuuskysymyksessä voidaan nähdä poliittisen päätöksentekoprosessin keinokeskeisyys ja operatiivinen suunnittelun tavoitekeskeisyys kysymystä eri näkökulmista tarkastelevina ajattelumalleina. Keskeisin ero näiden kriisi-aikana toisiinsa liittyvien näkökulmien välillä on suhtautuminen käsillä olevan ongelman ratkaisemiseen. Sotilaallisen valmiuden kohottamisen näkökulmasta kriisi ratkaistaan valitsemalla jo suunnitelluista vaihtoehdoista paras. Tämän ongelmanratkaisuprosessia lähellä olevan ajattelun painopiste on vaihtoehtoja tuottavassa suunnitteluvaiheessa. Poliittinen päätöksenteko ei tyydy valintaratkaisuun vaan muokkaa tai jopa laatii vaihtoehtoja vielä keskusteluvaiheen aikana. Jääkö tässä tilanteessa jo laadituille ratkaisuesityksille ja niiden perusteluille enää mitään roolia?

Valmiuslain avaaminen – voimankäyttö todellisena vaihtoehtona

Puolustusvalmiuden kehittämiseksi ja sotilaallisen valmiuden kohottamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että poliittiset päätöksentekijät pitävät sen kautta avautuvaa voimankäytön mahdollisuutta todellisena ja käyttökelpoisena vaihtoehtona. Tällä tulee nimenomaisesti ymmärtää päätöksenteon vaikutukset myös kriisikehityksen myöhempiä aikoja luotaavana tapahtumana. Tämä tarkoittaa, ettei mitään vaihtoehtoa, kuten voiman käyttämistä ei ole tarkoituksenmukaista sulkea pois päätöksenteon varhaisimmassakaan vaiheessa. Tämän kaltainen ”kaukovaikutteinen” ongelma voi konkretisoitua erityisesti valmiuslakia avattaessa ja sen 2§ mukaista sotilaallista uhkaa todennettaessa.

Nopeasti kehittyvässä kriisissä, kuten strategisen iskun uhkassa valtiovaltan mahdollisuudet päämääriensä saavuttamiseksi ilman sotilaallisia toimenpiteitä voivat olla rajalliset. Tämänkaltaisessa tilanteessa päätöksentekoon vaikuttavat käytössä oleva erittäin lyhyt aika ja pelko uhkan nopeasta konkretisoitumisesta³⁰. Mitä nopeammin kriisin kielteiset vaikutukset uhkaavat konkretisoitua, sitä helpommin valtiovaltan voidaan olettaa käyttävän tai ainakin valmistelevan sotilaallista voiman käyttöä. Koska tilanteessa on kuitenkin myös muita ratkaisuvaihtoehtoja, korostuu lain pikaisen soveltamisen perustelemisessa aikapaineen aiheuttama tarve reagoida tilanteeseen vielä kun siihen on mahdollisuus. Jos päätöstilanteen tuottamissa ratkaisuisa ei oteta kantaa sotilaallisiin toimintaedellytyksiin, ei voimankäyttöä voida enää jatkossa pitää kriisin ratkaisemisen vaihtoehtona.

Kuvatussa kriisikehityksessä huoli valtiovaltan suhtautumisesta sotilaallisen voiman käyttämiseen on akuutti. Pelko uhkan nopeasta konkretisoitumisesta aiheuttaa kumuloituvia ongelmia sotilaallisen voiman toimeenpanolle. Päätöksentekoon liittyvää ongelmaa voi syntyä myös uhkan kokemiseen liittyvistä eroista. Strateginen isku ei olisi strateginen isku, jos sen valmistelu- ja toimeenpanoaikomuksista annettaisiin viitteitä. Näennäisen rauhallisissa oloissa esitettyjä voimakkaita uhkakuvia ja vastatoimenpiteiden edellyttämiä laajoja toimivaltuustarpeita voidaan helposti pitää haihatteluna. Uhkan kuvaamista ja sillä vakuuttamista voidaan pitää haasteena tilannekohtaiselle asiantuntijavallan käytölle. Tämä konkretisoituu valmiutena osoittaa nopeasti ja eritoten perustellusti ne toimivaltuudet, joiden käytöllä sotilaallisen voimankäyttö taa-
taan.

Kriisin alkuvaiheeseen liittyvien toimivaltuusperustelujen motiivit kohdistuvat sotilaalliseen toimintaan, joten niiden taustalla voidaan nähdä myös lähtökohtia arvokeskustelulle motiivien mukaisten päätösten vaikutuksista. Lie-
nee selvää, ettei nopeasti kehittyvän kriisin alkuvaiheessa synny epäselvyyttä yleensäkin ratkaisun tarpeellisuudesta. Sen sijaan keskustelu voi kohdentua

käytettävissä oleviin ratkaisukeinoihin ja niiden edustamiin arvoihin. Perelmanin arvopäätelmien retoriikkaa koskevat analyysit keskittyivät erityisesti arvo- ja tosiasiapäätelmien väliseen suhteeseen. Perelmanin mukaan arvo- ja tosiasiapäätelmiä ei voida asettaa vastakkain, sillä tällöin arvopäätelmiltä kielletään niiden rationaalinen perusta.³¹

Valmiuslain avaaminen kriisitilanteessa on mitä suuremmissa määrin kompleksinen prosessi. Hallinnollisesta näkökulmasta kyse on vallitsevien valtara-kenteiden muuttamisesta siirtämällä päätöksentekovaltaa eduskunnalta hallitukselle. Samalla osa ministeriöistä voi saada käyttöönsä niiden toiminnalle keskeisiä valtuuksia. Toisaalta kyse on myös kriisin ratkaisukeinojen etsimisestä. Kriisin ratkaisemisen tavoitteet tuskin muodostuvat keskustelukysymyksiksi, mutta toisaalta toimivaltuuksien kompetenssiluonteon mukaisesti tavoitteilla kuitenkin luodaan edellytyksiä tiettyjen keinojen käytölle. Tästä syystä sotilaallisen voimankäytön valmistelujen tukeminen saatetaan nähdä diplomatiaa poissulkevana keinona ja päinvastoin, josta voi muodostua kompleksisen päätöstilanteen ydin; kysymys toiminnan ja diplomatian keinovalikoiman eroista ja siten myös arvoista. Vuonna 1999 Kosovon kriisissä muodostui vastaavan kaltainen tilanne, jossa vastakkain olivat diplomatian jatkaminen tai sotilaallinen toiminta. Diplomatian tietä ei vielä oltu kaikkien tilannetta seuranneiden mielestä kuljettu loppuun, mutta toisaalta käynnissä olleelle kansanmurhalle haluttiin pikainen loppu. Muun muassa lehdistössä käydyssä keskustelussa otettiin kantaa YK:n pääsihteerin Kofi Annanin ja presidentti Koiviston toisistaan poikkeaviin näkemyksiin ”oikeasta päätöksestä” kriisin myöhemmästä ratkaisusta³².

Aikatekijän hallinta kriisissä edellyttää päätöksenteolta nopeutta. Päätöksen tulisi kaiken lisäksi olla vielä ”oikea”, sillä eskalaatio voi johtaa tilanteeseen, jossa ”väärää päätöstä” ei yksinkertaisesti ole enää aikaa korjata. Tästä syystä päätöksen tulisi olla myös niin laadukas, että siinä otetaan huomioon myös kriisin mahdollinen kehittyminen ennakoidusta poikkeavalla tavalla sekä politiikalle ominainen tietty korrektiluus, jolla säilytetään mahdollisuus avata myöhemmin keskusteluyhteydet kriisin toiseen osapuoleen. Kun kiiretilanteeseen vielä yhdistetään sotilaallisen valmiuden kohottaminen ja sen riippuvuus päätöksen kohteena olevista toimivaltuuksista, voidaan päätöstilannetta luonnehtia varsinaiseksi ”retoriseksi taistelulentäksi”. Jo tästäkin syystä tulee varoa ettei päätöksentekoprosessi ajautuisi sisäiseen kriisiin sen sijaan, että päähuomio kiinnittyisi ulkoisen uhkan torjuntaan.

Perelmanin retoriikkateorian ja käytettyjen kriisiesimerkkien valossa sotilaallisen voimankäytön valmisteluja ja diplomatiaa ei tule asettaa vastakkain niitä koskevassa argumentoinnissa. Näin lienee helpommin sanottu kuin tehty. Sen sijaan Perelmanin teoriaan nojautuen keskeisintä olisi pikemminkin

keskittyä argumenttien laadullisuuteen, koska argumentaatioissa liikutaan ”todennäköisyyksien maailmassa”, jollaiseksi vielä uhkan asteella oleva kriisi voidaan käsittää. Perelmanin argumentaation ensisijaisena tehtävänä on järjellisen päättelyn kautta sitouttaa yleisö esitettyyn kantaan. Koska Perelmanin näkemyksen mukaan yleisöllä on keskeinen merkitys retoriikan käytössä, hän jakaa yleisön universaali- ja erityisyleisöön. Retoriikan tarkoitus jakautuu näin kahteen osaan: universaaliyleisön vakuuttamiseen ja erityisyleisön suostuttelemiseen³³.

Valmiuslain avaamiseen ja toimivaltuuksien käyttämiseen tähtäävät argumentit kohdistetaan erityisyleisölle, valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Universaaliyleisönä voidaan pitää ennenkaikkea omia kansalaisia, mutta varauksin myös muita valtioita. Euroopan Unionin vaikutusta ei tässä yhteydessä sovi aliarvioida, mutta kriisitapaus ratkaisee sen, kumpaan yleisöön sen ensisijaisesti katsotaan kuuluvan. Lain avaamiseen tähtäävässä argumentoinnissa painopiste asettuu erityisyleisöön. Jotta eduskunta tai valtioneuvosto voitaisiin vakuuttaa lisävaltuuksia tarvitsevien sotilaallisten toimien tarpeellisuudesta, argumentoinnin tulisi Perelmanin näkökulman perusteella olla suostuttelevaa. Tämän suuntaisina argumentteina voidaan käyttää seikkoja, joissa toisaalta ei kumota muiden mahdollisten vaihtoehtojen käyttämistä, mutta muistutetaan esitetyn vaihtoehdon edellyttävän juridista tukea jo tässä vaiheessa. Sotilaallista valmiuden kohottamista puoltavaan kantaan voidaan liittää myös toimivallan käyttöön liittyvien ylilyöntiepäilyjen kumoaminen. Tämä voidaan tehdä osoittamalla lisäperusteluiksi laaditut suunnitelmat toimivallan käytön kohteista. Samalla voidaan vastata myös lain suppean soveltamisen ehtoon. Edellä esitettyä menettelyä voitaneen pitää Perelmanin näkemyksen mukaisena vetoamisena juuri poliittisten päätösten tekijöiden intresseihin estää toimivallan käytössä syntyvä mahdollisuus, etteivät sotilaalliset toimet riistäytyisi päätöksentekijöiden otteesta.³⁴ Tämän seikan huomioon ottaminen ilmentää Perelmanin retoriikan ”esisopimusta” siitä, että sotilaallinen voima on politiikalle alisteinen toiminnallinen keino.³⁵

Valmiuslain avaamiseen liittyvässä retoriikassa on tilaa myös perelmanilaiselle retoriikalle ja sen jaolle assosiativisiin ja dissosiativisiin tekniikoihin³⁶. Assosiativisilla perusteluilla tarkoitetaan erilaisten asioiden yhdistämistä. Assosiativisen perustelemisen alalajeja ovat kvasiloogiset, todellisuuden rakenteisiin perustuvat ja todellisuuden rakenteita muokkaavat perustelut. Kvasiloogisella argumentilla osoitetaan esimerkiksi valmiuslain tavoitteiden ja vallitsevan tilanteen ”kiistaton” yhteys. Kvasiloogisen perustelun tavoitteena on arvoyhteyden poissulkeminen päätöksenteosta. Näin todellisuuden rakenteisiin kohdistuvat perustelut pyrkivät tuomaan esiin tapahtumien syy-yhteydet ja tilannekohtaisuuden. Todellisuuden rakenteita muokkaavat perustelut

pyrkivät yksittäistapauksien havainnollistamiseen esimerkein tai analogisen päättelyn avulla.³⁷ Esimerkiksi voitaisiin ottaa kansallisen konsensuksen merkitys, joka näkyi aikanaan varauduttaessa Talvisotaan.

Dissosiativisia, asioita erottavia perusteluja voitaisiin sisällyttää myös toimivaltuusperusteluihin. Dissosiativisella perustelulla on esimerkiksi mahdollista kumota jo ennalta mahdollinen vasta-argumentin epäily, että sotilaallinen voima ryöstäytyisi poliittisesta kontrollista tai että toimivaltaa käytettäisiin omavaltaisesti. Tämän argumentoinnin ongelma kätkeytyy kuitenkin juuri asioiden erottamiseen.³⁸ On nimittäin helppo esittää vasta-argumentti, jossa puututaan tehtyyn erotteluun; onko siis olemassa epäily omavaltaisesta toiminnasta, koska sen mahdollisuus jo lähtökohtaisesti pyritään kieltämään? Toinen dissosiativisen argumentoinnin esimerkki on mahdollista kuvata argumentointina yleensäkin toiminnan puolesta, jota voitaisiin pitää ratkaisun kannalta välttämättömänä. Tällöin erottelu tehtäisiin toimivallan laajuuskysymyksen (tavoitteet lähitulevaisuudessa) ja vallitsevan tilanteen välillä. Perustelussa siis erotettaisiin valmiuslain teoria (tilanteeseen suhteutettu toimivalta) toiminnallisesta käytännöstä, joka konkretisoituisi vasta kriisin tulevaisuudessa (toimeenpanon viive vs. havaittu kriisikehitys).

Perelmanin retoriikkaa voidaan toimivaltuus-kysymyksessä soveltaa erityisesti käytäessä ensimmäisiä keskusteluja lain avaamisesta. Tähän johtopäätökseen voidaan helposti tulla, kun verrataan todennäköistä päätöksentekotilannetta mahdollisine keskustelun aiheineen perelmanilaiseen retoriikkaan. Kyse on varsin selkeästi arvokysymyksiä koskevien argumenttien uskottavuuden rakentamisesta. Päätöksentekovaiheeseen liittyvän argumentoinnin vakuuttavuus kun ei muodostu sen loogisesta rakenteesta, vaan erityisyleisön sille antamasta uskottavuudesta. Uskottavuuden keskeisimpiä tekijöitä ovat siten syy-seuraus -suhteet, tavoite-keino -kytkennät ja käytetyt esimerkit sekä rinnastukset.³⁹ Vallitsevaan tilanteen kuvaamiseen sekä sotilaallisen voiman käyttöä puoltaviin argumentteihin voidaan retoriikan keinoin sisällyttää informaatiota, joka edesauttaa voimankäytön käsittämistä todelliseksi vaihtoehdoksi diplomatian ohella. Tähän liittyen tulee kuitenkin muistaa päätöksenteon poliittisuus, jossa tavoitteellisesti esitetyt valtuustarpeet eivät välttämättä tule käyttöön toivotussa laajuudessaan.

YKSITTÄISEN TOIMIVALTUUSTARPEEN PERUSTELEMINEN

Kuten jo aiemmin todettiin, operatiivisen suunnitteluprosessin luonne on varsin läheistä sukua klassiselle ongelmanratkaisuprosessille, jossa havaittu ongelma pyritään ratkaisemiseen parhaalla mahdollisella tavalla. Menetelmällisesti ongelma ratkaistaan valitsemalla suunnitteluvaiheessa laadituista vaih-

toehdoista paras mahdollinen. Poliittiselle päätöksenteolle taasen riittää yleen- säkin päätöksen tekeminen. Päätöksenteon tarkoituksena ei olekaan maksimoida päätöstä tukevia faktoja vaan optimoida itse päätös. Siksi se lähestyy- kin tunnusmerkeiltään rajoitetun rationaalisuuden mukaista päätöksentekoa, joka tyytyy riittävän hyvään päätökseen⁴⁰. Tähän kätkeytyy yksi syy siihen, miten operatiivinen suunnitteluprosessi ja poliittinen päätöksenteko eroavat toisistaan juuri suhteissaan vaihtoehtoihin; syntyvätkö ne suunnittelu- vaiko keskusteluvaiheessa.

Toimivaltuuksia koskeva päätös voidaan jakaa kahteen osaan, joista päätöksen sisältö muodostaa ensimmäisen osan. Se käsittää kriisitilanteen edellyttämistä toimenpiteistä päättämisen. Tähän liittyvät kriisin aika- ja uhkaelementit, jotka vaikuttavat vaihtoehtoihin. Päätös toimivaltuuksista sisältää siten välinearvoa sitä seuraaville toimenpiteille. Päätöksenteon jälkeen toimivaltuuksia sovelletaan operatiivisessa toiminnassa. Toinen osa liittyy kriisikäsitteeseen päätöksentekorakenteita koskevaan valtasuhteen muutokseen. Päättämässä on kyse siitä, kenelle valtaa ohjataan ja millä perusteilla? Valtaan liittyvä vastuu päätöksestä näkyy siten päättäjien mielenkiintona päätöksen seurauksia ja riskejä kohtaan. Tätä selittävät osiltaan sekä päätöksenteko puutteellisten tietojen perusteella että epävarmuus toiminnan seurauksista ja vaikuttavuudesta⁴¹. Näin myös arvot asemoituvat päätösprosessiin, jonka jakautuminen toimivaltuuksia koskeviin arvoihin ja toisaalta niiden käytännön toimintaa tukevaan välineelliseen hyötyyn ei ole ongelmaton. Toimivaltuuksien välinearvoilla ja tavoitteiden sisältämällä arvoilla on kaiken lisäksi vaikutusta myös toisiinsa. Toisaalta tavoitteiden arvot vaikuttavat niihin toiminnallisiin välinearvoihin, joita etsitään. Toisaalta välinearvot, kuten toiminnalliset ratkaisuvaihtoehdot muokkaavat taas päätöksentekijöiden arvoja⁴². Vaikka päätöksentekotilannetta olisikin toisaalta vaikea jakaa arvoista ja välineistä päättämiseen, osoittaa jaon periaatteellinen mahdollisuus syyn ottaa tämä huomioon.

Huomiota ansaitsee myös kriisitilanteesta johtuva epävarmuus tilanteen kehittymisestä, koska tehtävien päätösten vaikutuksia ei voida varmasti tietää. Päätöksentekijä tuntee epävarmuutta päätöksen seurannaisvaikutuksista samoin kuin päätöksien taustalla olevan tiedon riittävydestä. Tilanne voi muodostua asiantuntijalle ongelmaksi, jos hänen antamansa tiedon oikeellisuutta aletaan epäillä. Sen sijaan, että päätöksentekijä paikkaisi tiedollisia aukkoja lisäperusteita vaatimalla, hän voi epäillä välitetyn tiedon taustalla olevia motiiveja.⁴³

Toimivaltuusesityksiä koskevilla perustelluilla voidaan todeta olevan siis kaksi tehtävää. Ensinnäkin ne kuvastavat valmiuden kohottamisessa tarvittavia lisävoimavaroja. Toiseksi ne osoittavat päätöksentekijöille ratkaisuvaih-

toehdon yleisen sisällön ja sen mihin tällä pyritään. Esitys ei siten sisällä ainoastaan esitystä tietyistä valtuuksista vaan myös esityksen sen taustalla olevasta ratkaisuvaihtoehdosta. Toimivaltuusesityksen kaksijakoinen rooli asettaa vaatimuksensa perustelemiselle, jonka tulee siksikin tukeutua tarkasti määriteltyihin tarpeisiin. Tämän lisäksi niitä on voitava käyttää myös poliittisessa arvokeskustelussa. Perustelemisen tulee näin ollen kyetä tasapainoilemaan sekä yksilöityjen toiminnan edellytysten että kokonaisvaltaisten tavoitteiden välillä. Perustelemisen merkitys korostuu näin sekä tiedon tuottajana että yhden potentiaalisen vaihtoehdon kuvaajana. Perustelun sisältämän informaation käyttöarvo liittyy olennaisesti asiantuntijavaltaan, jolla on mahdollisuus lähtökohtaisesti vaikuttaa päätöksentekoon ja ohjata tätä valintaan esitetyn ja perustellun vaihtoehdon eduksi.

Tähänastisista johtopäätöksistä voidaan muodostaa koonnos seikoista, joihin toimivaltuutta koskevalla perustelulla tulisi vastata. Ensinnäkin, perustelussa tulee ottaa kantaa vallitsevaan tilanteeseen, sen kehittymiseen ja todennäköisiin vaikutuksiin. Tällä voidaan katsoa olevan vaikutuksensa myös päätöksentekijöiden kokemaan uhkaan. Siksi tilanteen kuvaamisella on myös informatiivisen arvonsa lisäksi myös uhkan kokemiseen liittyvä tehtävä; sen avulla voidaan saattaa päätöksentekoon osallistuvat tilanteen yksilöllisen kokemisen suhteen samalle tasolle. Toiseksi perustelujen taustalla tulee olla tosiasiaperusteiset johtopäätökset käyttöön tarvittavien toimivaltuuksien taustalla olevista operatiivisista toimista. Tämän vaatimuksen täyttämällä voidaan vastata mahdolliseen kysymykseen poliittisen vallan ja päätöksen myötä lisääntyvän viranomaisvallan suhteesta. Voi nimittäin olla niinkin, että päätöksentekijöiden kokema uhka aiheuttaa pelkoa juuri sotilaallisen voimankäytön seurauksia kohtaan. Kolmanneksi perustelujen tulee sisältää vastaukset siihen, miten esitetyt toimivaltuudet täyttävät valmiuslain 8 §:n vaatimukset tilannesidonnaisuudesta, välttämättömyydestä ja niiden soveltamisen suhteellisuudesta.

Toimivaltuusperustelun rakennetta voidaan kuvata tieteellisestä päättelystä tehdyillä malleilla. Koska kyseessä on toisaalta myös ”tuomarinpäätökseen” verrattava tulkintatilanne, yhtenä päättelyn muotona voidaan käyttää oikeudellisen tulkinnan syllogismia. On kuitenkin muistettava, että toimivaltuuspäätökset ja erityisesti itse lain avaaminen ovat luonteeltaan yhteiskunnallisia ja poliittisia tapahtumia. Tästä näkökulmasta päättelyä ei tulisi rajoittaa vain yhden rationaalisuuden suppeaksi tulkinnaksi. Havainto antaa aiheita tarkastella perustelurakenteita myös syllogismimallista poikkeavilla päättelymalleilla.

Päätöksenteko valmiuslain soveltamisesta perustuu käytännölliselle harkinnalle. Harkintaa ohjaavat erityisesti yleiset rationaalisuusperiaatteet, mutta erityisesti lain avaamiseen voi liittyä piirteitä oikeusopillisen tulkinnan stan-

dardeista. Päätöksen lopputulos on riippuvainen edellä esitettyjen tekijöiden lisäksi toimivaltuuden tarpeen perusteluista. Ne voivat olla joko oikeudellisia perusteluja tai ei-oikeudellisia kuten käytännölliset tosiasiat⁴⁴. Toimivaltuuksia koskeva päätöksentekoprosessi voidaan kuvata loogisena päätelmänä. Mallinnettaessa päätöksentekoa syllogismin mukaisesti, se koostuu kahdesta valtuuttamista tukevasta premissistä. Ensimmäinen muodostuu toimivaltuutta koskevan lainkohdan perustelemisesta ja toinen uhkan edellyttämistä vastaamista, joita seuraa toimivaltuuksien käyttöä koskeva ratkaisu.⁴⁵

Päätely voidaan esittää *kaavamudossa*. Esimerkki on valmiuslain 1§ ja 2§ ”avaamiseen” liittyvä pelkistetty tilanne:

<i>Lainkohdan perustelu:</i>	... lain tarkoituksena on poikkeusoloissa (1§)....poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat....maahan kohdistuva sodanuhka (2§)...
<i>Tilanteen perustelu:</i>	...Valtio X:n toimet viittaavat siihen, että se aikoo käyttää maatamme vastaan sotilaallista voimaa...säännönmukaiset toimivaltuudet <u>ovat tilanteen hallinnassa eräiltä osin riittämättömiä.....</u>
<i>Johtopäätös:</i>	Valmiuslain toimivaltuuksien soveltamiselle on edellytykset...

Poliittinen päätöksenteko on arvoväritteisen luonteensa takia varsin herkkä pureutumaan päätöksen kohteena olevan asian taustoihin ja tavoitteisiin. Kun tähän tilanteeseen tuodaan toimivaltuustarpeita koskeva esitys, se on perusteltava pitävästi. Koska toimivaltuutta koskeva esitys perustuu käytännöllisiin näkökohtiin, epäily sattuman tai mielivallan varassa toimimisesta on kumottava perustelemalla esitys.⁴⁶ Kuvatussa syllogismin sovelluksessa voidaan erottaa sekä tilanteeseen että myös itse perustelun rakenteeseen liittyvät ongelmat. Ensinnäkin tilanteessa vallitsee mitä todennäköisimmin epävarmuus siitä, miten hyvin esitetty laintulkinta vastaa päätöksentekijöiden käsitystä lain tulkinnan ja tilanteen välisestä suhteesta. Epäsuhta voi vaatia runsaastikin lisäperusteluja sekä tulkinnan oikeutuksesta, mutta myös itse tilanteen kehittymisestä. Toisaalta, vaikka itse tulkinta olisikin suhteessa kuvattuun tilanteeseen voidaan tilanteenkuvaus asettaa kyseenalaiseksi sen perustuessa oletukseen tulevasta. Voidaanko olla varmoja kriisikehityksen suunnasta ja nopeudesta: kehittykö se arvioitua hitaammin vai nopeammin vai onko kriisikehityksen suunta kohti de-eskaloitumista? Ongelma kohdentuu siten tilannekuvausten näyttöön ja tilannekehityksen epävarmuuteen⁴⁷.

Hannu Tapani Klami hahmottaa oikeudellisten asioiden päätöksentekoon liittyvää problematiikkaa heuristisesta näkökulmasta. Päätösheuristisella mal-

lilla hän pyrkii kuvaamaan sitä, millä tavoin päätöksentekijä on todellisuudessa arvioinut normeja, tavoitteita, keinoja sekä tavoitteiden saavuttamiseksi huomioon otettavia tosiasioita. Sosiaalisten normien ja arvoihin liittyvien käsitteiden merkitys nousee keskeiseen rooliin päätöksenteossa. Näiden käsitteiden yhteys todellisuuteen löytyy, kun niihin on liitetty tietty arvostus. Näin päätöksen näkökulma laajenee myös seikoilla sen vaikutuksista.⁴⁸ Klamin päätösheuristinen näkökulma osoittaa osaltaan syllogismin puutteellisen kyvyn tulkita arvo- ja tilannesidonnaisia, kompleksisia tilanteita kattavasti. Mikäli syllogismimallia haluttaisiin syventää, sen sisältämien premissien määrää tulisi lisätä. Tällöin lisäpremissien arvo perustelun tukena määräytyy sen mukaan, miten syvän ja laaja-alaisen tuen ne antavat yhdessä koko perusteluketjulle. Tämä kokonaisuus ratkaisee sen, onko perustelu tyydyttävä vai ei. Perustelun voima on siten varsinaisia perusteluja tukevissa lisäperusteluissa ja toisaalta siinä, miten looginen perusteluja koskeva rakenne on.⁴⁹

Esimerkiksi maa-alueen tilapäiseen haltuunottamiseen liittyvä syllogismirakenne voidaan esittää seuraavasti: (*lainkohdan esittely*) Valmiuslain 33 § 4 kohdan perusteella puolustusministeriö voi ottaa maa-alueita tilapäisesti hallintaansa linnoittamista varten (*Tilanteen kuvaaminen*) Koska valtion X toimet alueen A välittömässä läheisyydessä viittaavat selkeään hyökkäysuhkaan, (*premissi*) alueelle A on ryhmitettävät joukot on linnoitettava uhkan torjumiseksi. (*lisäpremissit*) Linnoittamisella taataan joukkojen taisteluarvo sekä pienennetään omia tappioita, joita todennäköisissä kiihkaissa taisteluissa aiheutuisi. (*Johtopäätös*) Tilanteen edellyttämien vastatoimien tukemiseksi Puolustusministeriö tulee oikeuttaa ottamaan tilapäisesti hallintaansa alueen A kiinteistöjä linnoittamista varten.

Perustelun syllogismi ilman esimerkissä mainittuja lisäpremissiä jäisi ylimalkaiseksi. Siksi sitä tulee täydentää arvoihin ja vallitsevaan tilanteeseen liittyvillä faktoilla ja näitä tukevilla lisäpremissillä. Premissien pitkistä ketjuttamisesta voi aiheutua kuitenkin ongelmaa; perustelurakenteen loogisuus kärsii perustelun pidetessä. Toisiaan seuraavien perustelujen ketjussa argumentin selkeys kärsii, sillä siinä ei voida selkeästi havaita eri perustelujen keskinäistä tärkeysjärjestystä. Lisäksi perustelusta on vaikea hahmottaa selkeitä syy-seuraus -suhteita. Toisaalta, jos syllogismin mukainen perustelu halutaan pitää selkeänä perustelua karsimalla, sen informaatioarvo jää väistämättä vähäiseksi. Perustelulla on siten vaarana jäädä vain yleiseksi toteamukseksi.

Juuri edellä kuvatuista ongelmista johtuen syllogismia onkin kritisoitu. Yksi kritiikin esittäjä on Stephen Toulmin. Hänen retoriikkakritiikkinsä tukeutui havaintoihin syllogismin taustalla olevan deduktiivisen päättelyn oletetusta ylivertaisuudesta ja syllogismirakenteen tautologisuudesta. Toulminin kritii-

kin kohde on syllogismin itseään toistava ominaisuus. Toulminin mukaan syllogismi ei yksinkertaisesti jätä mahdollisuutta muunlaiselle johtopäätökselle, kuin mitä jo lähtökohtaisesti argumentin premisseissä on toisin sanoin tai lausumattomin argumentein ilmaistu.⁵⁰ Syllogismin malliin rakennetusta lain avaamisen esimerkkistä tämä voidaan hyvinkin havaita. Toki on huomattava, että toimivaltuustapauksessa tautologia voidaan osoittaa vain sillä ehdolla, että yleisö tunnustaa ”esisopimuksen”⁵¹ sotilaallisesta voimankäytön tarpeellisuudesta, vaikka sitä ei olisikaan lausuttu tai kirjattu perusteluissa.

Toinen Toulminin esittämä kritiikki kohdistuu deduktiivisen päättelymallin ja siten syllogismin ajatusvirheeseen, jolla perusteella se on käsitetty kaiken päättelyn yleismuodoksi. Toulmin kritisoi erityisesti syllogismin demonstraatiivista luonnetta, jolla hän näkee yhteyden juuri yleispäteviin johtopäätöksiin.⁵² Demonstraation tarkoituksena on osoittaa ”oikea” toimintatapa sekä tukea sitä tarvittavin, tarkoitushakuisin perusteluin. Edellä kuvatussa lain avaamisesimerkissä on juuri tuon yleispätevän johtopäätöksen piirteitä. Välttääkseen yleispätevyyden virheen Toulmin erottaa induktiivisen ja deduktiivisen päättelyn toisistaan niiden käyttötilanteen perusteella. Hän nostaa esiin tarpeen modaalitermien, kuten mahdollinen, mahdoton, todennäköinen jne., käytöstä argumentin rakenteessa.

Toulminin argumentin anatomia muodostuu lähtötiedosta, johtopäätöksestä, perusteesta, varauksista, tarkennuksista ja taustatuesta⁵³. Argumentin anatomian havainnollistamiseksi, annetaan edelliselle perusteluesimerkin premisseille Toulminin määrittämät roolit: (*lähtötiedot*) Valmiuslain 33 § 4 kohdan perusteella puolustusministeriö voi ottaa maa-alueita tilapäisesti hallintaansa linnoittamista varten. Koska valtion X toimet alueen A välittömässä läheisyydessä viittaavat selkeään hyökkäysuhkaan, (*peruste*) alueelle A on ryhmitettävät joukot on linnoitettava uhkan torjumiseksi. (*tarkennus*) Linnoittamisella taatan joukkojen taisteluarvo sekä (*taustatuki*) pienennetään omia tappioita, (*varaus*) joita todennäköisissä kiivaissa taisteluissa aiheutuisi. (*Johtopäätös*) Tilanteen edellyttämien vastatoimien tukemiseksi puolustusministeriö tulisi oikeuttaa ottamaan tilapäisesti hallintaansa alueen A kiinteistöjä linnoittamista varten.

Verrattaessa mallia syllogismiin, voidaan havaita Toulminin roolittaneen lisäpremissikäsitteen kolmella tavalla. Koska valmiuslain toimivaltuuksia koskevassa päätöksenteossa perustelut luotaavat pääsääntöisesti tulevaisuutta ja kriisikehitystä, voidaan erityisesti modaalitermien käytön katsoa nousevan esiin viimeistään vasta-argumenteissa. Toulminin malli argumentin anatomiasta on tässä varsin käyttökelpoinen. Mallin rakenne antaa toimivaltuustarpeita kuvaaville perusteluille johdonmukaisuutta ja jäsentää myös argumentin sisältämää informaatiota. Useiden yksittäisten perustelujen roolittamisella voidaan

nähdä soveltuvan muun muassa puolustusvoimien eri hallintotasojen laatimien perustelujen keskinäisessä hierarkisoimisessa. Siinä, missä varsinainen *perustelu* muodostuu esimerkiksi maanpuolustusalueen tarpeista, *tarkennus* voi sisältää jonkin sen johdossa olevan joukon valtuusperustelut. Sotilasläänin samaa valtuustarvetta koskeva perustelu voidaan osoittaa vaikkapa *taustatueksi* ja viranomaisyhteistoiminta mahdolliseksi *varaukseksi*. Toulminin argumentin anatomialla näyttäisi siis olevan sovellettavissa myös useiden hallinnonalojen yhteisten perusteluiden retoriseksi rakenteeksi.

KOKONAISMAANPUOLUSTUKSEN NÄKÖKULMA – PERUSTELUN TUKEMINEN

Kokonaismaanpuolustuksellisella näkökulmalla tarkoitetaan tässä yhteydessä kriisinhallintaan liittyvien hallinnonalojen välistä yhteistoimintaa ja koordinaatiota, jotta kullekin hallinnonalalle laeissa määrätyt sekä kriisin mukanaan tuomat lisätehtävät voidaan täyttää. Vaikka toimivaltuuksien esittelyvastuu voidaankin jakaa ministeriöittäin valmisteltavaksi, kriisin moniulotteisuus ja toisaalta toiminnallinen verkottuminen edellyttävät poikkihallinnollisia operaatioita ja siten myös poikkihallinnollisia perusteluja. Esimerkiksi työvoiman käyttöä koskevat valtuudet (Valmiuslaki 21 - 24 §) tai valvontaa ja säännöstelyä koskevat valtuudet (valmiuslaki 11 - 18 §) koskevat lähes kaikkia hallinnonaloja. Näin toimivaltuutta koskevan esityksen tueksi voidaan koota toisiinsa sovitettuja, eri hallinnonalojen laatimia perusteluja.

On huomattava, että perustelu tekee päätöksestä sitä hyväksyttävämmän mitä useammalta kannalta ja kriittisemmin esitystä on käsitelty. Tämä on merkittävä seikka, sillä perusteluilla on tiedollisen arvon lisäksi myös oikeusturva-arvoa. Perustelut vastaavat lain edellyttämiin yksilön oikeusturvaodotuksiin, mutta myös lain soveltamisen välttämättömyys-, laajuus- ja suhteellisuus- ehtoihin. Lainmukainen toiminta edellyttää päätöksentekijältä velvollisuutta maksimoida nämä seikat. Esityksen tulee sisältää tilanteesta ja tavoiteltavasta toiminnasta johdetut perustelut, eikä se saa jäädä suppeasti tulkituksi kannanotoksi.⁵⁴ Sisällöllisesti kattavan perustelun muodostamisessa on siksi keskeistä yhdistää eri hallinnonalojen perustelut yhdeksi kokonaisuudeksi.

Perustelujen laajuutta lisäävinä seikkoina voidaan käyttää myös toiminnallisia motiiveja, tavoitteita tai tarkoituksenmukaisuutta.⁵⁵ Erityistä painoarvoa toiminnallisilla perusteluilla on silloin, kun toimivaltuuden ajallinen konkretisoituminen uhkaa jäädä toiminnan kannalta liian myöhäiseksi. Tällöin perusteluissa voidaan ottaa kantaa myös niihin seurauksiin, joita myöhäinen toimivaltuuksista päättäminen tai niiden konkretisoituminen aiheuttaisivat. Viive voi näet aiheutua toimivaltuuden käyttöönoton valmisteluista tai siitä, että

valtuus on kytköksissä läheisesti johonkin toiseen valtuuteen. Perustelujen laajuudella on myös vaikutuksensa toimivaltuusesityksen hyväksyttävyyteen. Siksi perusteluihin kätkeytyvän *oikeutuksen* tarkoituksena on ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät näkökohdat ja osoittaa millaisesta tulkinnasta on kyse. Oikeutus on perustelujen merkittävin osa, sillä yhteiskunnalliselta kannalta perustelun ainut kriteeri on sen pitävyys julkisessa kontrollissa⁵⁶. Kattava perustelu sisältää runsaasti päätöksenteon perustana tarvittavaa informaatiota. Janssonin mukaan tiedon todellinen merkitys näkyy niissä valtaresursseissa, jotka tekevät mahdolliseksi toimeenpanna informaation ilmentämän toiminnan. Koska kriisitilanteessa poliittiset päätökset tehdään enemmän tai vähemmän riittämättömien tietojen perusteella, ratkaisevaa informaation sisällössä on, miten se tulkitaan ja mitä seurauksia sillä on.⁵⁷ Jäsenneyillä perusteilla voidaan vastata päätöksentekijöiden odotuksiin esityksen informatiivisuudesta.

Laaja-alaisen näkökulman huomioiminen syllogistisessa mallissa on hankalaa, sillä moninaisten ja useiden hallinnonalojen esittämien perustelujen suhdetta esitettyyn valtuuteen voi olla vaikea havaita. Voidaan vain arvailla päätöksentekoa edeltävän keskustelun aaltoilua sivujuonne-, asia- ja arvokysymysten välillä tilanteessa, joka perustuisi toisiinsa nähden vaikeasti asemoituviin päätösesityksen perusteluihin. Klassisella syllogismilla voi olla vaikeaa vastata moniulotteisissa kriiseissä esimerkiksi Paul Gricen tavan maksimim teoriana⁵⁸. Tässä tarkastelussa Toulminin argumentin anatomiamalli tarjoaa lähtökohtaisesti syllogismia jäsenyneeemmän rakenteen perustelujen rakentamiseksi. Toulminin mallilla näyttäisi monitahoisesta ja laaja-alaisestakin perustelusta jäsenyvän selkeä kokonaisuus. Malli muodostaa näin perustelun jäsentelyn ja antaa sille loogisen rakenteen.

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Mitä edellä esitetystä retoriikka-analyysistä voidaan hyödyntää käytännössä? Toimivaltuusesitysten perustelemisessä on yhtäältä kyse tilannesidonnaisesta suostuttelusta toisaalta vakuuttamisesta. Nopeasti eskaloituvassa kriisissä päätöksentekijöiden ongelmaksi voi muodostua eräänlainen päättämättömyys, mikä voi johtaa useiden päätösvaihtoehtojen puimiseen käytettävissä olevan ajan kustannuksella. Perustelemisen retorisisissa keinoissa tulisi pitäytyä erityisyleisölle kohdennetussa suostuttelevassa perustelemisessä, vaikka tilanne houkuttelisikin jopa demonstroimaan perustelut. Kiiretilanteesta johdettujen päätöstilanteiden kohteena voi olla lain avaamisen lisäksi myös useiden toimivaltuuksien käyttöönottoon liittyvät kysymykset. Tämän kaltaisessa tilanteessa voi olla vaarana harhautua kiistelyyn asia- ja arvokysymysten väli-

sistä suhteista. Voidaan kuitenkin sanoa, että pitäytymällä esityksissä asiantuntijaroolissa ja toisaalta valmistelemalla esitysten sisältö perelmanilaisen retoriikan mukaisesti laadukkaaksi kokonaisuudeksi arvo- ja asiaperusteista voidaan nostaa todennäköisyyttä saavuttaa kriisin edellyttämiä, suunniteltuja toimenpiteitä tukeva päätös.

Hitaasti kehittyvässä kriisissä voidaan perustelujen painopisteen voidaan olettaa kohdistuvan niiden sisällöllisten tavoitteiden sijaan perustelujen rakenteelliseen muotoon, jäsentymiseen. Nimenomaisesti muodon kautta voidaan laaja-alaisia ja poikkihallinnollisia toimivaltuustarpeita jäsentää päätöstä edeltävässä keskustelussa. Klassisen syllogismin käytettävyys rakenteellisena mallina on perusteltua yksittäisten esitysten rakenteena. Sen sijaan kompleksisen valtuusesityksen hallitsemiseksi Toulminin argumentin anatomia kuvaa perustelun rakennetta syllogismia jäsentyneemmin. Sen avulla premisit ja lisäpremissit voidaan roolittaa osaksi laajaakin perustelua. Näin myös puolustusvoimien eri hallintotasojen tarpeet ja erityisesti toimivallan käyttökohteiden erilaisuus laajentaa ja syventää varsinaista argumenttia. Tämä ei sulje pois tarvetta keskitettyyn koordinointiin, mutta johtopäätöstä voidaan pitää retorisen näkökulman vastauksena alussa esitettyyn perustelujen laatimisvastuukysymykseen. Toiseksi voidaan havaita, että modaalitermien käytöllä voidaan perustelua muokata ”keskustelevampaan” suuntaan sen romuttamalla perusteluketjun loogisuutta. Tällä seikalla voidaan katsoa olevan nimenomaista merkitystä, kun kootaan yhteen useiden hallinnonalojen tarpeita, jotka kohdistuvat laajasti tarvittavaan toimivaltuuteen tai useiden toimivaltuuksien kokonaisuuteen.

Kriisin kenties nopea eskaloituminen asettaa vaatimukset nopealle päätöksenteolle, jolloin poliittista päätöksentekoa edeltävälle valmistelu- ja keskusteluvaiheille käyttöön jäävä aika on vähäinen. Tästä syystä toimivaltuusesitysten toimeenpaneminen kriisitilanteessa edellyttää kaikilta hallinnonaloilta, mutta erityisesti puolustushallinnolta asiakirjavalmiutta. Jotta asiakirjat tai toimivaltuuksien käyttöönottoa koskevat laajemmat suunnitelmakokonaisuudet voitaisiin jäsentää loogiseksi, tilannekohtaisiksi ja riittävän informatiivisiksi, niiden rakenteissa on hyvä ilmentää juuri kuvattuja perustelun rakenteita.

Perustelemisen retoriset muodot eivät välttämättä korostu kriisin ensivaiheessa, jolloin perustellaan yleisesti valmiuslain soveltamista ja pyritään avaamaan laki yleensäkin käytettäväksi. Voidaankin sanoa, että tällöin ratkaisuammassa asemassa on perustelun sisältö. Perustelun muodollisten seikkojen merkityksen voidaan kuitenkin olettaa korostuvan tilanteissa, joissa perustellaan tietyn yksittäisen tai toisiinsa liittyvien poikkihallinnollisten toimivaltuuksien käyttöönottoa. Artikkelin aiheeseen liittymätön, mutta mielenkiintoinen lisähavainto on se, että perustelujen rakenteellinen analyysi näyttäisi soveltu-

van myös apuvälineeksi tutkimukseen, jossa selvitetäisiin kriisin ratkaisemiseen osallistuvien hallinnonalojen keskinäisiä ja kriisiaikana todellisiksi muodostuvia suhteita. Analyysillä olisi näin ollen mahdollista arvioida hallinnonalojen tehtävänkuvauksista tehtyjä johtopäätöksiä. Tämä lienee hyväksyttävissä mikäli katsotaan, että argumentit kuvaavat eri hallinnonalojen välisiä suhteita perustelujen erilaisten roolien kautta.

LÄHTEET

- Aarnio, Aulis (1989): Laintulkinnan teoria, WSOY, Juva.
 American Behavior Scientist 8/1965.
- Burke, Kenneth (1969): A Rethoric of Motives, University of California.
 HE n:o 248/1989 vp. Esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
 HE n:o 186/1999 vp. Esitys eduskunnalle valmiuslain muuttamisesta.
 Helsingin Sanomat 23.9.1999.
- Hermann, Charles F. (1972): International Crises, Free Press, New York.
- Jansson, Jan-Magnus (1990): Poliitiikan teoria, Helsinki.
- Kamppinen, Matti - Raivola, Petri - Jokinen, Pekka - Karlsson, Hasse (1995): Riskit yhteiskunnassa: Maallikot ja asiantuntijat päätöksentekijöinä, Tammer-Paino, Tampere.
- Klami, Hannu Tapani (1981): Oikeudellisen päätösheuristiikan perusteet, Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A:36, luentomoniste.
 Laki valmiuslain muuttamisesta 198/2000.
- Palonen, Kari - Summa, Hilikka (1996): Pelkkää Retoriikkaa, Tampere.
- Perelman, Chaïm - Olbrechts, Lucie (1971): The New Rethoric. University of Notre Dame.
- Sager, T. (1994): Communicative Planning Theory, Avebury Ashgate Publishing Ltd.
- Salminen, Ari - Kuoppala, Kari (1985): Julkisvalta, byrokraatia, organisaatio, Keuruu.
- Sotarauta, Markku (1996): Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana, Jyväskylää.
- Suunnittelukäsikirja (1993), Pääesikunnan suunnitteluosasto, Helsinki.
- Toulmin, Stephen (1958): The Uses of Argument, Cambridge University Press.
- Tuori, Kaarlo (1990): Oikeus, Valta ja Demokratia, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Tuori, Kaarlo - Scheinin, Martin (toim., 1988): Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:5.
 Valmiuslaki 1080/1991.
- Weick, K (1995): Sensemaking in Organizations, Sage Publications.
- Wright, Georg Henrik, von, (1985): Filosofisia tutkimuksia, Juva.

VIITTEET

1. Palonen, Kari- Summa, Hilkka (1996): Pelkkää Retoriikkaa, Tampere, s. 7
2. Palonen - Summa, s. 64.
3. Perelman, Chaim - Olbrechts, Lucie (1971): *The New Rethoric*. University of Notre Dame, s. 512
4. Palonen - Summa, s. 80.
5. Salminen, Ari - Kuoppala, Kari (1985): Julkisvalta, byrokratia, organisaatio, Keuruu, s. 119-122.
6. Sotarauta, Markku (1996): Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana, Jyväskylä, s. 142.
7. Kamppinen, Matti - Raivola, Petri - Jokinen, Pekka - Karlsson, Hasse (1995): Riskit yhteiskunnassa: maallikot ja asiantuntijat päätöksentekijöinä, Tammer-Paino, s. 107.
8. HE n:o 248/1989 vp. ja HE 186/1999 vp.
9. Jansson, Jan-Magnus (1990): *Politiikan teoria*, Helsinki, s. 203-204.
10. Jansson, s. 209-210.
11. vrt. Jansson, 1990, s. 205 ja
12. Tuori, Kaarlo (1990): *Oikeus, Valta ja Demokratia*, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki, s.193 mm. Jansson, s. 204. ja Hermann Charles F. (1972): *International Crises*, Free Press, New York, s. 26.
13. Jansson, s.209.
14. Jansson, s. 210.
15. Salminen - Kuoppala, s. 114-116.
16. Hermann, s. 13.
17. Hermann, s. 198-199.
18. Hermann, s. 198.
19. de Sola Pool, Ithiel and Kessler, Allan, *The Keiser, the Tsar, and the Computer*, *American Behavior Scientist*, 8 (1965), s. 31-38.
20. Tuori, Kaarlo - Scheinin, Martin, (toim., 1988): Lukeeko hätä lakia?, Matti Wibergin artikkeli, *Kriisi ja kriisinhallinta* poliitologisena käsitteenä, s.209.
21. Kamppinen - Raivola - Jokinen - Karlsson, s. 25.
22. Weick, K (1995): *Sensemaking in Organizations*, Sage Publications, s. 91.
23. Sotarauta, s. 117-118.
24. Kamppinen - Raivola - Jokinen - Karlsson, s. 80. Kamppinen käyttää kuvausta tutkimusasetelmansa näkökulman selventämiseen.
25. Burke, Kenneth (1969): *A Rethoric of Motives*, University of California, s.22.
26. vrt. Jansson, s. 221 ja Wibergin artikkeli; Tuori - Scheinin (1988), s. 209.
27. vrt. Sotarauta, s. 142.
28. vrt. Sager, T. (1994): *Communicative Planning Theory*, Avebury Ashgate Publishing Ltd, s. 42 ja Kamppinen - Raivola - Jokinen - Karlsson, s. 32.
29. mm. Salminen - Kuoppala, s. 114-116.
30. vrt. Matti Wiberg; Tuori - Scheinin (1988), s.200 - 201.
31. Palonen - Summa, s. 63.
32. Kivinen, Olli: Kaksi kannanottoa (kolumni), *Helsingin Sanomat* 23.9.1999.
33. Palonen - Summa, s. 66 - 67.
34. vrt. Palonen - Summa, s. 68.
35. Perelmanin esisopimus on argumentoinnin julkilausumaton lähtökohta. vrt myös Riikka Kuusiston artikkeli Sodan retoriikasta: Palonen - Summa, s: 267 ja 277.
36. Palonen - Summa, s. 71 vrt. myös Kuusiston artikkeli s. 280.
37. Kuusisto, Riikka: Sodan retoriikasta (Palonen - Summa, s. 280 - 286).
38. Kuusisto, (Palonen - Summa), s. 286
39. Palonen - Summa, s. 71.
40. Salminen - Kuoppala, s. 111 - 113.
41. Kamppinen - Raivola - Jokinen - Karlsson, s. 25-27.
42. Kamppinen - Raivola - Jokinen - Karlsson, s. 47.
43. Kamppinen - Raivola - Jokinen - Karlsson, s. 26.
44. Aarnio, Aulis (1989): *Laintulkinnan teoria*, WSOY, Juva, s. 306.
45. von Wright, Georg Henrik (1985): *Filosofisia tutkielmia*, Juva s. 51-52 ja Aarnio, s. 156.
46. Aarnio, s.163.
47. mm. Aarnio, s. 159.

48. Klami, Hannu T. (1981): Oikeudellisen päätösheuristiikan perusteet, Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisu A:36, luentomoniste, Turku, s. 1-7 ja 10.
49. Aarnio, s. 199.
50. Toulmin, Stephen (1958): *The Uses of Argument*, Cambridge University Press, s. 150.
51. Perelmanin esisopimuksesta mm. Palonen - Summa, s. 68.
52. Palonen - Summa, s. 76.
53. Toulmin (1958).
54. Aarnio, s. 184-187.
55. vrt. mm. Aarnio, s. 190.
56. Aarnio, s. 191 -192.
57. Jansson, s. 216-219.
58. Grice, Paul (1975): Määrän maksiimi: informaation oikea määrä, laadun maksiimi: totuudessa pysyminen, suhteen maksiimi: asiassa pitäytyminen, tavan maksiimi: selkeys ja havainnollisuus..