



BRIEFING PAPER 13

25. huhtikuuta 2007

LÄNNENMIES KRIISSISSÄ

KRIISINHALLINNAN VAIHTOEHDOT PUOLUSTUSVOIMIEN
UUTENA PÄÄTEHTÄVÄNÄ

Charly Saloniuss-Pasternak ja Mika Kerttunen





Puolustusvoimat / Juhani Kandel

- Kriininhallinnasta ja viranomaisavusta on tulossa puolustusvoimien uusia päätehtäviä sotilaallisen puolustuksen rinnalle. Tehtävien keskinäinen suhde on arvioitava uudelleen, sillä käytännössä joudutaan valmistautumaan useaan erityyppiseen sotaan ja kriisiin.
- Lähettäessään korkeaa teknologiaa tai erikoisosaamista hyödyntäviä pieniä osastoja ympäri maailmaa Suomi tukee ajatusmaailmaa, joka vannoo teknologiapohjaisen sodankäynnin hyödyllisyyteen kriininhallinnassa. Todellisuudessa teknologiapohjainen sodankäynnin malli ei ole relevantein tapa lähestyä kriininhallintaa.
- Keskittämällä kriininhallintaosallistuminen pariin operaatioon voitaisiin todennäköisesti saavuttaa parempia tuloksia ja samalla kustannustehokkuus nousisi. Oikeiden operaatioiden valinta on kuitenkin poliittisesti vaikea ja jopa arkaluontoinen tehtävä.

Tuleva puolustusvoimalaki säättää puolustusvoimille kolme tehtävää: Suomen sotilaallinen puolustus, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Lain myötä puolustusvoimat siis joutuu valmistautumaan kolmeen erilaiseen tehtävään. Tehtävien suorittamisen perustana on vähintään kolme erilaista sodan kuvaa, ja todellisuudessa vallitseva käsitys kriisien ja sotien luonteesta ratkaisee sen, kuinka paljon voimavaroja kutakin tehtävää varten osoitetaan ja mitä suorituskykyjä kehitetään.

(Maan)puolustuksen ja puolustusvoimien tulevaisuuden kriittisimpiä kysymyksiä ovat, kuinka hyvin voimavarat kyetään jakamaan puolustuksen eri osa-alueiden kesken ja mitä vaikutuksia tällä jaolla on. Voimavarojen määrällisestä jakamisesta eli ohjaamisesta eri tehtäviin päättävät poliitikot. Laadulliset kysymykset, jotka johtuvat eri tehtävien kovinkin erilaisista suorituskykyvaatimuksista, ovat sotilaallisia ja lähinnä puolustusvoimien käsissä.

Etenkin poliitikkojen on muistettava, että se, miten yhteen tehtävään valmistaudutaan, vaikuttaa kahden muun tehtävän käytössä oleviin voimavaroihin. Uuden hallituksen ottaessa ohjat käsiinsä ja seuraavan selonteon valmistelun ollessa vauhdissa onkin nyt valotettava kriisinhallintatoiminnan eri muotoja ja sen vaikutuksia puolustusvoimien kahteen muuhun tehtävään.

Sotilaallisen puolustuksen ensisijaisuudesta puolustusvoimien tehtävänä ei vielä liene erimielisyyttä. Suomalaisen puolustuspoliittisen keskustelun ja sotien jälkeisen ajan käytäntöjen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että meillä vallitsee useita erilaisia kuvia sodasta: siitä, millaista sotaa voisimme joutua

käymään, ja siitä, millaista sotaa meidän pitäisi käydä. Uuden ja trendikkään sodankuvan mukaan kriisinhallinnan kautta Suomea puolustetaan ulkomailta, kun taas perinteisemmät sodankuvat keskittyvät sotilas-siviili-toimintaan Suomen rajojen sisällä tai läheisyydessä.

Yleisin suomalaisista sodankuvista lienee tavanomainen tai laajamittainen hyökkäys/puolustussota, missä valtiot ja niiden asevoimat ottavat mittaa toisistaan. Käsitettä on vuosien saatossa uudistettu. Esimerkiksi 1990-luvun loppupuolella esiteltiin niin kutsuttu strategisen iskun uhkamalli. Sodankuvan viimeisin evoluutio on kuva teknologisesta sodasta,



F/A-18 Hornet, Boeing Photo

jossa luotetaan korkean teknologian – esimerkiksi tiedustelun, tiedonsiirtojärjestelmien ja täsmäaseiden – ylivoimaiseen suorituskykyyn verrattuna perinteisiin massa-armeijoihin. Toinen, kriisinhallintaa lähempänä oleva, asymmetrisen sodan malli korostaa, että Suomenkin turvallisuutta uhkaavat ensisijaisesti uudet ei-valtiolliset toimijat sekä terrorismi. Tällöin valtio ja puolustusvoimat eivät niinkään

taistelisi toisia vastaavia instituutioita vastaan, vaan ne kohtaisivat toimijoita, jotka käyttävät epätavanomaisia toimintamenetelmiä saavuttaakseen poliittiset tavoitteensa.

Kriisinhallinnan kvartaalitalous

Edellä esitellyt mallit keskittyvät siis kotimaan puolustamiseen. Kriisinhallinnan malli puolestaan painottaa maamme etujen ja arvojen turvaamista rajojemme ulkopuolella. Tällä on perinteisesti ymmärretty rauhanturvatoimintaa tarkkailu- ja valvontatehtävineen. Nykyinen sotilaallisen kriisinhallinnan malli vastaa kuitenkin lähinnä Balkanin,

Kongon ja Afganistanin operaatioita. Ääritapaus on ISAF-operaatio Afganistanissa, jossa kriisinhallinnan käsitettä on venytetty niin, että siihen kuuluu jopa laajamittainen sodankäynti hyvin organisoituja vastarintataistelijoita vastaan.

Kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista perustellaan globaaleilla, ja meihinkin vaikuttavilla, turvallisuusongelmilla kuten sortuvilla valtioilla, terrorismilla ja ihmisoikeusrikkomuksilla. Useat operaatiot ovat osoittautuneet ikuisuusprojekteiksi, joissa todellista poliittista ratkaisua ei ole näkyvissä. Pitkäaikainen kansainvälinen läsnäolo on muuttunut ratkaisuksi – ja osaksi ongelmaa.

Nyt halutaan saada nopeita tuloksia. Yksi osoitus tästä on Euroopan unionin taisteluosastojen 5–10 päivän toimeenpano-aika. Joukkojen halutaan myös poistuvan paikalta nopeasti. Kriisinhallinta onkin ruvennut muistuttamaan James Stewartin tähdittämiä lännenelokuvia, joissa vastentahtoinen sankari yhteisön painostuksesta nousee roistoja vastaan, ampuu heistä suurim-

man osan ja lopussa ajaa hevostuolissa armaansa kanssa kohti auringonlaskua. Kovin harva vakava kriisi on kuitenkaan ratkaistavissa muutamassa kuukaudessa. Nykyaikainen kriisinhallinta voikin tosiasiaassa vaatia niin nopeutta kuin sitkeyttäkin, esimerkiksi valmiuden pitkäjänteisesti toteuttaa asymmetrisen vastarintasodan toimintamalleja.

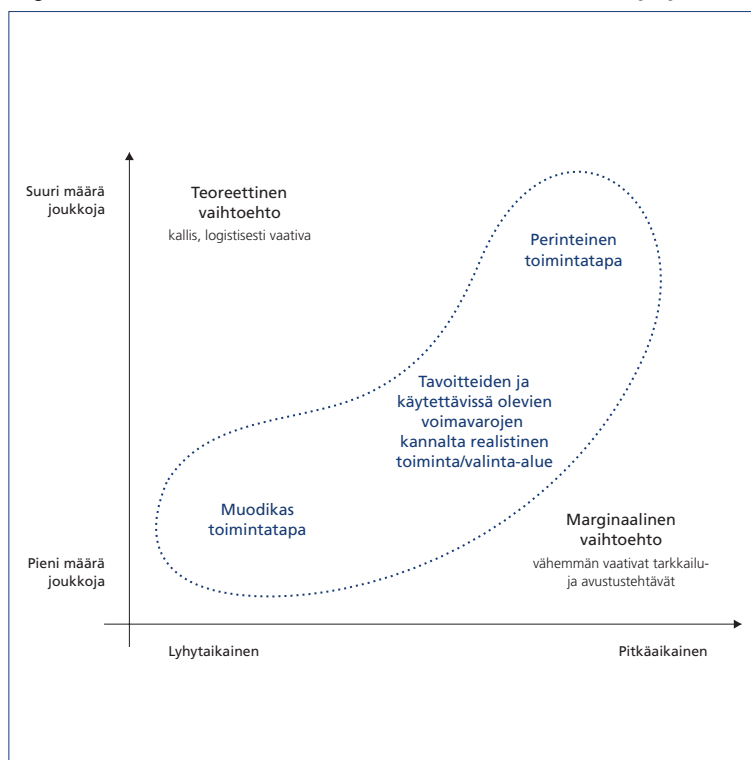
Eurooppalainen kriisinhallintakeskustelu ja -kehitys painottavat vuoroin joko nopeaa toimintaa tai pitkäaikaista osallistumista, ja taustalla on lähes aina länsimainen kuva ”tavanomaisesta” sodasta. Euroopan unioni haluaa kovin innokkaasti vahvistaa kansainvälistä asemaansa, mutta se turvautuu

toimiin, joilla tämä ei välttämättä onnistu: pienillä osastoilla voidaan ratkaista vain pieniä ongelmia.

Nykymeno vastaan keskittäminen – tai lisävarat

Erilaiset sodankuvat ja käsitykset siitä, mitä kuuluu kriisinhallinnan käsitteeseen, vaikuttavat suoraan poliittisiin valintoihin siitä, minkä tyyppisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumme ja minkälaista käsitystä kriisinhallinnasta olemme Euroopan unionin piirissä edistämässä. Suomen kriisinhallintapolitiikalla on useita vaihtoehtoja. Voimme lähettää moneen eri lyhytaikaiseen operaatioon pieniä

erikoisosaamista sisältäviä osastoja, keskittää toiminnan yhteen tai kahteen pitempiaikaiseen operaatioon ja lähettää sinne suuria 500–800 sotilaan joukkoyksiköjä – tai lisätä resursseja ja tehdä kumpaakin. Oheisella kaaviolla pyrimme havainnollistamaan tätä poliittista valintaa ja sen vaikeutta. Olipa valinta mikä hyvänsä, se vaikuttaa puolustusvoimien kahden muun tehtävän toteuttamiseen.



Keskeisimmät sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin liittyvät kysymykset ovat:

- Mitä toimintaa saadaan aikaiseksi kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan osoitetuilla voimavaroilla?
- Mitä tällä toiminnalla yritetään viestittää ja todistaa?
- Minkä tyyppisiä vaikutuksia tällä toiminnalla on kahteen muuhun puolustusvoimien tehtävään ja niistä suoriutumiseen?

Voimassa olevan puolustuspoliittisen selonteon mukaan kriisinhallintatoiminnan ja -kyvyn kehittäminen edellyttää uusien toimintamuotojen omaksumista ja huomion kiinnittämistä osallistumisen vaikutuksiin. Käytäntö on osoittanut, että tällä tarkoitetaan osallistumista sotilaallisesti vaativiin kriisinhallintaoperaatioihin pienillä, noin komppanian kokoisilla, erikoisosaamista omaavilla osastoilla. Uutta on myös Suomen osallistuminen ensimmäisen portaan joukkoihin, mikäli Saksa-Hollanti-Suomi-EU-taisteluosastoa joudutaan käyttämään. Vuodesta 2010 lähtien Suomi kykenee osallistumaan vaativiin kriisinhallintaoperaatioihin niin maa-, meri- kuin ilmavoimienkin yksiköillä.

Jo viimeaikainen maa-voimien osallistumismuotojen laajentuminen on kuitenkin muuttanut kustannuslaskelmia. Enää ei sadalla miljoonalla eurolla pystytä lähettämään operaatioihin tuhatta sotilasta kuten ennen. Kun Suomi on määrätietoisesti tarjonnut *pienempiä erikoisosaamista omaavia tai korkeata teknologiaa käyttäviä osastoja* joskus kaukaisiinkin operaatioihin, ovat yksittäisen sotilaan vuosikustannukset nousseet (arviolta 80 000 eurosta/vuosi jopa yli 130 000 euroon/vuosi).

Erityisosaamiseen kannattaa panostaa, jos uskotaan, että kriisinhallintaoperaatiot onnistuvat todennäköisemmin, mikäli joukoilla on teknologinen ylivoima ”vastustajia” vastaan. Keskittyminen laatuun perustuu teknologisen sodankäynnin kuvaan, joka ei kuitenkaan missään tapauksessa ole ainoa eikä välttämättä edes relevantti tapa lähestyä sotilaallista kriisinhallintaa. Tämä kannattaa pitää mielessä erityisesti, kun harkitaan yhdenkin suomalaisen F/A-18 Hornet-parven osallistumista kriisinhallintaoperaa-

tion: osallistuminen tekisi suuren loven vuosittaiseen 100 miljoonan euron kriisinhallintabudjettiin.

Entäpä jos päättäisimmekin kehitys yhteistyöpolitiikkamme mukaisesti *keskittää kriisinhallintamme muutamaankin yksittäiseen kohteeseen?* Suomi siis kohdistaisi suurimman osan sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan, jälleenrakennuksen ja ehkä kehitys-apunakin voimavaroista yhdelle tai kahdelle alueelle. Tämä voitaisiin toteuttaa nykyisten talouden ja toiminnan kehysten puitteissa. Peräänkuulutetun kokonaisvaltaisen ja pitkäjänteisen toiminnan läpiviemistä voi pitää tulosten saavuttamisen kannalta myönteisenä ja toteuttamisen arvoisena asiana.



Department of National Defence, Canada

Mallissa Suomi ei suinkaan yksin kantaisi vastuuta jonkun alueen ongelmista tai jonkun konfliktin ratkaisemisesta, mutta osallistuisi suurella panoksella. Suuremmat kontribuutiot mahdollistaisivat myös sen, että voisimme vaatia näkyviä kansainvälisiä johtotehtäviä. Kyse ei ole laadun korvaamisesta määrällä tai helpompien tai vaarattomampien tehtävien valinnasta vaan tulosten saavuttamisesta. Pitkäai-

kainen toiminta on myös kustannustehokkaampaa kuin jatkuva uusien operaatioiden perustaminen ja vanhojen purkaminen.

Mallin ongelmana on toimialueen valinnan poliittisuus. Maallemme saattaa olla poliittisesti tärkeää, että olemme mukana useiden järjestöjen toteuttamassa kriisinhallinnassa ja että liehutamme lippuamme monilla mantereilla. Emme välttämättä halua sitoutua vain joko Yhdistyneiden kansakuntien, Pohjois-Atlantin sopimusjärjestön tai Euroopan unionin operaatioihin. Emme välttämättä halua myöskään toimia vain joko Lähi-idässä, Afrikassa tai Aasiassa. Tämä voi olla viisasta liian suurien poliittisten

ja sotilaallisten riskien välttämistä. Toisaalta näin ei ehkä kuitenkaan edistetä parhaalla mahdollisella tavalla niitä kriisinhallinnan tavoitteita, jotka valtiovaltamme on itselleen asettanut.

Yksi vaihtoehto on *lisävoimavarojen osoittaminen kriisinhallintaan*. Tällöin on harkittava, mitä lisäresurssien turvin tehdään: osallistutaanko entistä useampaan operaatioon, halutaanko tehtäviin lähetettävien joukkojen kirjoa laajentaa, halutaanko kasvattaa joukkojen kokonaisuutta tai joukkorakenteita vai halutaanko sitoutua pitkäaikaisiin operaatioihin. Sotilaallisen puolustuksen ensisijaisuudesta ollaan yksimielisiä, joten on kuitenkin poliittisesti realistista todeta, ettei Suomen osallistumista kriisinhallintaan tulla kasvattamaan määrätömästi. Tämän lisäksi kriisinhallintaa tukevat johtamis-, henkilöstö-, koulutus- ja logistiset järjestelmät eivät välttämättä kykenisi vastaamaan pelkkien kriisinhallintamäärärahojen voimakkaaseen kasvattamiseen. Voimakas laajentuminen vaatisi myös laajempaa kansainvälistä yhteistyötä niin maanpuolustuksen kuin kriisinhallinnan saralla.

Vaikutus viranomaisapuun ja puolustukseen

Se, miten Suomi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan, vaikuttaa puolustusvoimien edellytyksiin suoriutua kahdesta muusta lakisääteisestä tehtävästään.

Sotilaallisen kriisinhallinnan resurssien keskittäminen pitkäaikaisiin operaatioihin muutama yksittäiseen kohteeseen ei vaarantaisi puolustusvoimien kahden muun päätehtävän toteuttamista.

Laajamittaisen sodan tai yhteiskunnan kriisitilanteen näkökulmasta katsottuna pataljoonan suuruisen osastojen lähettäminen sotilaallisesti vaativiin operaatioihin voisi myös merkittävästi kehittää sotilaallista suorituskykyä kotimaan puolustuksessa tai kriisitilanteissa. Afganistanin eteläosien rajuissa taisteluissa karaistunut suomalainen jalkaväkipataljoona kantaisi tällaisessa osallistumismallissa oman kortensa maanpuolustuksen uskottavuuden kehoon. Määrärahanäkökulmasta taas pitkäaikaiset operaatiot helpottaisivat taloussunnittelua. Pitkäaikainen sitoutuminen myös ehkäisisi esimerkiksi kesän 2006 Libanonin operaation aiheuttaman lisämäärärahamenettelyn vakinaistumista. Varsinkin toistues-



Leikkaussali Kongossa. Lähde Puolustusvoimat

saan menettely haittaa puolustusvoimien pitkäjänteistä suunnittelua ja toimintaa.

Nykylinjan jatkaminen tai lisävoimavarojen turvin laajentunut osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin erikoisosaamista omaavilla osastoilla tuskin vavisuttaisivat sotilaallisen puolustuksemme perusteita. Tärkeimpiä järjestelmiämme ei liene syytä käyttää ulkomailla, mutta yksittäisten

– vaikka kotimaan puolustuksessakin oleellisten – tiedustelu- ja johtamisjärjestelmien, miinalaivojen tai torjuntahävittäjien käyttö ei vaaranna valmiuttamme tai heikennä puolustuskykyämme. Oleellisempaa on sen sijaan kysyä, mitä todellista vaikutusta esimerkiksi muutamalla Hornet-hävittäjällä saadaan aikaan kriisialueella. Niiden osallistumiskustannukset kun yksinään ehkä jopa ylittäisivät nykyisen suuruisen kriisinhallintabudjetin. Pitää myös tarkkaan arvioida, koska keskittyminen laatuun määrän sijasta on perusteltua. Nykylinjan mukainen lääkintöosaston lähettäminen EU:n EUFOR RDC -operaation joukkojen mukaan ei heikentänyt kansallista puolustuskykyä tai edes viranomaisavunantoa, ja se tarjosi

todellista lisäarvoa operaatiolle, olihan suomalais-osaston mukanaolo yksi operaation aloittamisen perusedellytyksistä.

Puolustusvoimien suurempi ja erityisesti monipuolisempi kansainvälinen osallistuminen sen sijaan voi vaikeuttaa muiden viranomaisten tukemista, sillä muiden viranomaisten tarpeiden mukaista erikoisosaamista, niin henkilöstön kuin kalustonkin osalta, on vain vähän. Yleisosaamista edellyttävistä tehtävistä kyllä selvittäisiin, siis esimerkiksi varusmiestyövoiman käytöstä etsintä-, metsäpalo-, öljyntorjunta- tai vartiointitehtäviin. Mutta mikäli kenttälaboratorio, alustarkastusosasto tai terrorismin torjuntaan kykenevä erikoisjoukko lähetettäisiin kansainvälisiin tehtäviin, reserviä kotimaan virka-aputehtäviä varten tuskin olisi käytettävissä. Tämä ongelma voitaisiin ratkaista joko varaamalla kriittisin osaaminen vain kotimaisiin tehtäviin, panostamalla puolustusvoimissa enemmän virka-aputehtävissä käytettävään osaamiseen tai lisäämällä muiden viranomaisten kansainvälistä yhteistoimintaa ja sitä kautta jopa varautumista ulkomaisen avun vastaanottoon. Esitys puolustusvoimalaiksi sisältääkin sen mahdollisuuden, että puolustusvoimat antavat apua ”toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta”. Meripelastus ja muut merelliset toimet lienevät tässä pisimmällä, mutta esimerkiksi Suomen, Ruotsin ja Norjan pohjoisessa sijaitsevia sotilaallisia resursseja voitaisiin tulevaisuudessa käyttää yli rajojen virka-aputehtävien hoitamiseksi.

Puolustuspolitiikan haasteet

Uuden hallituksen, eduskunnan ja muun poliittisen johdon pitää tulevaisuuden puolustuspolitiikassa ja tulevassa selonteossa

- löytää tasapaino erilaisten sodan ja kriisin käsitusten välillä
- jakaa voimavarat puolustusvoimien kolmen päätehtävän välillä ilman, että yhden osa-alueen ratkaisut ja painotukset vaarantaisivat muiden tehtävien toteuttamista

- päättää, minkä tyyppistä sotilaallista kriisinhallintaa haluamme edistää: sellaista, joka tuo todellista lisäarvoa autettaville, vai sellaista, joka toimii lähinnä hyvää mieltä tuovana lipunnäyttönä osana kansainvälistä yhteisöä.

On myös muistettava, että Suomen sotilaallisen puolustuksen perusratkaisut vaikuttavat konkreettisesti kriisinhallinta- ja viranomaisaputehtävien toteuttamiseen. Pitää siis hyväksyä se tosiasia, että rahoitus- ja liittoutumispolitiikan pysyessä ennallaan on kyettävä valitsemaan eri sota- ja kriisinhallintakäsitysten välillä ja silloin on myös tehtävä tämä valinta julkisesti selväksi.

B.A. Charly Salenius-Pasternak työskentelee tutkijana Ulkopoliittisessa instituutissa. Evi Mika Kerttunen palvelee Maanpuolustuskorkeakoulun strategian laitoksella strategian pääopettajana. Esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajien omia eivätkä välttämättä vastaa heidän edustamiensa tahojen mielipiteitä.

Charly Salenius-Pasternak
Tutkija, BA
charly.salenius-pasternak@upi-fiia.fi

Mika Kerttunen
Strategian pääopettaja, Evi
mika.kerttunen@mil.fi

ISBN-10: 951-769-198-x
ISBN-13: 978-951-769-198-7
ISSN 1795-8059

Etusivun kuva: Department of National Defence,
Canada
Editointi: Maarika Toivonen
Ulkopoliittinen instituutti 2007
www.upi-fiia.fi