



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Sotilaallinen kriisinhallinta

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 9/2013



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Sotilaallinen kriisinhallinta

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-244-2 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2013

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 040/54/2012

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen sotilaallista kriisinhallintaa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään puolustusministeriölle, sisäasiainministeriölle, ulkoasiainministeriölle ja Puolustusvoimille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller-toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista puolustusministeriöllä, sisäasiainministeriöllä ja ulkoasiainministeriöllä sekä Puolustusvoimien Merivoimien esikunnalla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2015.

Helsingissä 5. päivänä syyskuuta 2013

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen

Ylitarkastaja Sanna Ollila (4.1.2013 asti)

Johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkangas (luku 3.3.2)

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä (31.1.2013 asti)

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

ulkoasiainministeriö

puolustusministeriö

sisäasiainministeriö

Asiasanat:

ulkoasiainministeriö, puolustusministeriö, sisäasiainministeriö,

Puolustusvoimat, Merivoimat, kriisinhallinta, operaatiot

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	15
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	15
2.1.1 Säädösperusta ja toimijat	15
2.1.2 Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat	18
2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit, -aineistot ja -menetelmät	20
2.3 Tarkastuksen rajaukset	22
3 Tarkastushavainnot	23
3.1 Tavoitteenasettelu ja raportointi	23
3.1.1 Hallitusohjelmat ja selonteot	23
3.1.2 Talousarvio- ja tulossopimustavoitteet	25
3.1.3 Operaatioille asetetut tavoitteet	29
3.1.4 Tavoitteiden saavuttamisesta raportointi	37
3.1.5 Yhteenveto havainnoista	42
3.2 Eduskunnan kuuleminen	43
3.2.1 Kuulemismenettelyn valinta	44
3.2.2 Riskiarviot	52
3.2.3 Operaatioista annetut taloudelliset tiedot	55
3.3 Kriisinhallintaoperaatioiden taloudenhoito	58
3.3.1 Operaatioiden talouden suunnittelu ja raportointi	58
3.3.2 Aluspalvelusopimuksen hankintamenettely Atalanta- operaatioissa	68
3.4 Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittäminen	71
3.4.1 Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia	72
3.4.2 Kriisinhallintastrategian toimenpiteiden toteutus	77
3.4.3 Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi	90
3.4.4 Kokonaisvaltainen lähestymistapa tapausoperaatioissa	95
4 Tarkastusviraston kannanotot	102
Lähteet	108
Liitteet	119

Sotilaallinen kriisinhallinta

Sotilaallinen kriisinhallinta on osa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ulkoasiainministeriön toimialaan. Sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta kuuluu puolestaan puolustusministeriön toimialaan. Sotilaallinen kriisinhallinta on myös yksi Puolustusvoimien kolmesta lakisäätteisestä tehtävästä. Vuosien 2000–2012 aikana valtio on käyttänyt yhteensä yli miljardi euroa talousarviomäärärahoja sotilaalliseen kriisinhallintaan. Vuoden 2013 varsinaisessa talousarviossa sotilaalliseen kriisinhallintaan osoitettiin 123 miljoonaa euroa, josta ulkoasiainministeriön hallinnonalan pääluokassa noin 63 miljoonaa euroa (51 %) ja puolustusministeriön hallinnonalan pääluokassa noin 61 miljoonaa euroa (49 %).

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko sotilaallisen kriisinhallinnan ohjausmenettelyillä tuettu sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellista toimeenpanoa. Pääkysymys jaettiin edelleen neljään osakysymykseen, jotka käsittelevät sotilaallisen kriisinhallinnan tavoiteasettelua ja raportointia, eduskunnan kuulemista, talouden suunnittelua, seurantaa ja hankintamenettelyä sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamista. Tarkastuksessa ei arvioitu kriisinhallintaoperaatioiden onnistumista.

Vastauksena pääkysymykseen tarkastusvirasto katsoo, että sotilaallisen kriisinhallinnan ohjausmenettelyt ovat kohtuullisen toimivat, mutta niitä voidaan vielä selvästi parantaa ja näin tukea paremmin sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellista toimeenpanoa.

Tarkastuksen perusteella kriisinhallinnalle esitetyt tavoitteet eivät ole kattavat, riittävät ja loogisesti toisiinsa yhteydessä. Valtioneuvostotason asiakirjoissa sotilaallisen kriisinhallinnan tarkoitus osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tuodaan esiin, ja niistä ovat nähtävissä sotilaallisen kriisinhallinnan laajat kehittämissuunnat. Operaatioita käsittelevissä valtiopäiväasiakirjoissa kerrotaan, minkä vuoksi operaatiota ylipäänsä toteutetaan, mutta muilta osin tavoitteiden esittäminen on epäsystemaattista. Eduskunnan saaman kirjallisen aineiston perusteella on vaikea päätellä, miksi on tärkeätä osallistua juuri kyseessä olevaan operaatioon ja mikä sen merkitys on Suomen kriisinhallinnan kokonaisuudelle. Myös Puolustusvoimien pyrkimys ylläpitää ja kehittää sotilaallisia suorituskykyjä kriisinhallinnan keinoin näkyy huonosti valtiopäiväasiakirjojen tavoiteasetannassa.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta on raportoitu eduskunnalle vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksessa ja hallituksen toimenpidekertomuksessa

sekä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annetuissa kriisinhallintakatsauksissa. Lisäksi valtioneuvosto on raportoinut ministeriöiden ja Puolustusvoimien toimintakertomuksissa ja Puolustusvoimat sisäisesti vuosikertomuksessaan sekä operaatoraporteissa. Useista raportointikanavista huolimatta raporteista ei saa kuvaa sotilaallisen tai kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuudesta. Yksittäistenkään operaatioiden onnistumisesta ei ole raportoitu julkisesti jälkikäteen, vaikka eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on nimenomaisesti korostanut vaikutusten arvioinnin merkitystä.

Valtioneuvosto on kuullut eduskuntaa selonteko- ja selvitysmenettelyillä operaatioihin osallistumisesta sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti. Valtioneuvoston antamien selvitysten ja selontekojen tietosisältö ei ole ollut tasalaatuinen ja hyvä. Operaatioille asetettuja tavoitteita ei ole esitetty selvästi. Kuulemismenettelyn valinnan ja eduskunnan harkinnan kannalta tärkeät operaatioiden riskiarviot on esitetty usein pinnallisesti, ja tästä eduskunnan ulko- ja puolustusvaliokunta ovat usein valtioneuvostoa huomauttaneetkin. Riskiarvioiden laatu ei kuitenkaan ole parantunut. Myös operaatioiden taloudellisten tietojen esittämisessä on selvästi parannettavaa, sillä esitettyjen tietojen perusteella eduskunta ei ole saanut kuvaa operaatioiden kokonaiskustannuksista tai kustannusten jakautumisesta eri vuosille.

Tarkastukseen valittujen operaatioiden perusteella Puolustusvoimat on ohjeistanut kriisinhallintaoperaatioiden taloudenhoidon asianmukaisesti. Puolustusvoimat on myös seurannut operaatioiden taloudenhoitoa taloussääntöjen mukaisesti. Raportointi ei kuitenkaan ole vastannut operaatio-suunnitelman erittelytarkkuutta. Toteutumatietojen puutteellinen raportointi saattaa haitata tulevien operaatioiden resurssien suunnittelua. Tapausoperaatioiden yhteydessä tarkastettiin myös Atalanta-operaation aluspalvelusopimuksen hankintamenettelyä. Tarkastuksen mukaan hankintaa ei tehty julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti ja niin, että hankintalain tavoite julkisten varojen taloudellisesta käytöstä olisi toteutunut.

Valtioneuvosto on laatinut kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian eduskunnan edellyttämällä tavalla. Vuonna 2009 laaditussa kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa päämääräksi asetettiin vahvistaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa Suomen kriisinhallintatoiminnassa. Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi strategian mukaan koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Tarkastuksen perusteella valtioneuvosto on toteuttanut strategian mukaisia kehittämistoimenpiteitä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämiseksi vain osittain. Puitteet kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamiselle ovat kuitenkin olemassa.

Den militära krishantering

Den militära krishantering utgör en del av utrikes- och säkerhetspolitiken, som enligt reglementet för statsrådet hör till utrikesministeriets ansvarsområde. Den militära krishanterings- och fredsbevarande verksamheten hör för sin del till försvarsministeriets ansvarsområde. Den militära krishantering är också en av Försvarsmaktens tre lagstadgade uppgifter. Staten har under åren 2000–2012 använt totalt över en miljard euro budgetanslag för militär krishantering. I den ordinarie budgeten för år 2013 anslogs för militär krishantering 123 miljoner euro, av vilket ca 63 miljoner euro (51 %) i utrikesministeriets förvaltningsområdes huvudtitel, och ca 61 miljoner euro (49 %) i försvarsministeriets förvaltningsområdes huvudtitel.

Huvudfrågan vid revisionen var, om styrningsförfarandena i den militära krishantering har stött ett framgångsrikt verkställande av den militära krishantering. Huvudfrågan uppdelades vidare på fyra delfrågor, som behandlade den militära krishanteringens måluppställande och rapportering, hörandet av riksdagen, planeringen och uppföljningen av ekonomin och upphandlingsförfarandet samt verkställandet av en övergripande krishantering. Vid revisionen utvärderades inte hur krishanteringsoperationerna hade lyckats.

Som svar på huvudfrågan anser revisionsverket, att styrningsförfarandena i den militära krishantering är skäligen fungerande, men att de alltfjämt kan klart förbättras och på så sätt bli ett bättre stöd för ett framgångsrikt verkställande av den militära krishantering.

På basis av revisionen är de för krishantering uppställda målsättningarna inte täckande, tillräckliga och logiskt bundna till varandra. I dokument på statsrådets nivå framförs den militära krishanteringens syfte som en del av utrikes- och säkerhetspolitiken, och i dem kan ses de omfattande utvecklingstrenderna i den militära krishantering. I de riksdagsdokument som behandlar operationerna berättas varför operationerna överhuvud verkställs, men till övriga delar är presentationen av målsättningarna osystematisk. Utgående från det skriftliga material som riksdagen har fått är det svårt att sluta sig till, varför det är viktigt att medverka i just ifrågasvarande operation och vilken dess betydelse är för den finländska krishantering som helhet. Också Försvarsmaktens strävan att upprätthålla och utveckla den militära prestationsförmågan med krishantering som ett verktyg framgår svagt ur måluppställandet i riksdagsdokumenten.

Om den militära krishanteringens rapportering har rapporterats årligen i statens bokslutsberättelse och i regeringens åtgärdsberättelse samt i åt riksdagens utrikesutskott givna översikter av krishanteringens. Därtill har statsrådet rapporterat i ministeriernas och Försvarsmaktens verksamhetsberättelser och Försvarsmakten internt i sin årsberättelse samt i rapporter om operationerna. Trots de flertaliga kanalerna för rapportering ger inte rapporteringen en bild av den militära eller övergripande krishanteringens resultat. Inte heller om hur enskilda operationer har lyckats har rapporterats offentligt i efterhand, trots att riksdagens utrikesutskott uttryckligen har framhållit betydelsen av en utvärdering av verkningarna.

Statsrådet har hört riksdagen med redogörelse- och utredningsförfaranden angående deltagandet i operationerna i enlighet med lagen om militär krishantering. Faktainnehållet i de av statsrådet lämnade utredningarna och redogörelserna har inte varit av jämn kvalitet och gott. De för operationerna uppställda målsättningarna har inte framförts klart. De med tanke på valet av förfarande med hörande och riksdagens överväganden viktiga riskbedömningarna av operationerna har ofta presenterats ytligt, och riksdagens utrikes- och försvarsutskott har också ofta påpekat detta för statsrådet. Riskbedömningarnas kvalitet har ändå inte förbättrats. Också i presentationen av ekonomiska uppgifter om operationerna finns klart rum för förbättring, emedan riksdagen inte på basis av de lämnade uppgifterna har fått en bild av operationernas totala kostnader eller av hur kostnaderna fördelar sig på skilda år.

På basis av de operationer som valts ut för revisionen har Försvarsmakten gett adekvata instruktioner om skötseln av finanserna vid krishanteringsoperationerna. Försvarsmakten har också följt upp skötseln av finanserna vid operationerna i enlighet med ekonomistadgorna. Rapporteringen har emellertid inte svarat mot exaktheten hos specificeringen i operationsplanen. Den bristfälliga rapporteringen av utfallsdata kan hämma planeringen av resurser för kommande operationer. I samband med kasusoperationerna granskades också förfarandet vid upphandlingen av Atalantaoperationens fartygsserviceavtal. Enligt granskningen gjordes upphandlingen inte i enlighet med lagen om offentlig upphandling och så, att upphandlingslagens syfte, en lönsam användning av offentliga medel, hade förverkligats.

Statsrådet har gjort upp en övergripande krishanteringsstrategi på det sätt som riksdagen har förutsatt. I den år 2009 uppgjorda övergripande krishanteringsstrategin uppställdes som målsättningar att stärka ett övergripande närmelsesätt i den finländska krishanteringsverksamheten. Den militära och den civila krishanteringens samt utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet borde enligt strategin koordineras inbördes så att den bästa möjliga sammantagna effekten och hållbara resultat uppnås.

Enligt revisionen har statsrådet endast delvis vidtagit utvecklingsåtgärder enligt strategin för att uppnå en övergripande krishantering. Ramarna för att stärka ett övergripande närmelesätt existerar emellertid.

1 Johdanto

Sotilaallinen kriisinhallinta voidaan määritellä sellaisiksi sotilaallisiksi toimiksi, joilla pyritään vakauden ja turvallisuuden palauttamiseen ja säilyttämiseen kriisialueella ja joiden tavoitteena on luoda edellytyksiä yhteiskunnan muiden toimintojen käynnistämiseksi. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukaan Suomi voi osallistua Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen, palauttaminen tai humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen.

Sotilaallinen kriisinhallinta on osa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ulkoasiainministeriön toimialaan. Saman ohjesäännön mukaan sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhan- turvaamistoiminta kuuluu puolustusministeriön toimialaan¹. Sotilaallinen kriisinhallinta on myös yksi Puolustusvoimien kolmesta lakisääteisestä tehtävästä². Vuoden 2012 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan kriisinhallintaan osallistumalla Suomi kantaa kansainvälistä vastuuta, kohottaa kansainvälistä painoarvoaan ja kehittää osaamistaan.³

Valtio on käyttänyt vuosien 2000–2012 aikana yhteensä yli miljardi euroa talousarviomäärärahoja sotilaalliseen kriisinhallintaan. Keskimäärin vuotuinen (nimellinen) käyttö on ollut 78 miljoonaa euroa. Vuoden 2013 varsinaisessa talousarviossa sotilaalliseen kriisinhallintaan osoitettiin 123 miljoonaa euroa, josta ulkoasiainministeriön hallinnonalan pääluokassa noin 63 miljoonaa euroa (51 %) ja puolustusministeriön hallinnonalan pääluokassa noin 61 miljoonaa euroa (49 %).

Suomen osallistuminen sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin on henkilöstömäärällä mitattuna vähentynyt selvästi 2000-luvun aikana. Vuosina 2000–2012 sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistui vuosittain keskimäärin 892 henkilöä. Suurimmillaan henkilömäärä oli 1 629 vuonna 2000. Vuosina 2010–2012 osallistujia oli keskimäärin enää 381 henkilöä ja vuonna 2012 vain 357 henkilöä.⁴ Vuoden 2013 aikana määrä on noin 400.

¹ Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003), 13 ja 16 §.

² Laki puolustusvoimista (551/2007) 2 §.

³ Valtioneuvoston selonteko 2012, s. 53.

⁴ <http://www.findikaattori.fi/fi/100>.

Puolustusministeriön hallinnonalan riskianalyyseissa kriisinhallinnan tarkastusta pidettiin tarpeellisena ja sen tuloksellisuutta riskialttiina muun muassa siksi, että operaatioiden yksikkökustannukset ovat kallistuneet, kriisinhallinnan toimintaympäristö ja operaatiot ovat vaikeutuneet ja kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuutta on pyritty edistämään ilman, että tämän onnistumisesta on selvää näyttöä. Myös se, että sotilaalliseen kriisinhallintaan ei ole aiemmin kohdistunut tuloksellisuustarkastusta, puolsi tarkastuksen aloittamista. Sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi tarkastuksessa käsiteltiin Suomen kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuutta sekä kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia.

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää kriisinhallinnan tavoiteasetantaa, eduskunnan kuulemista sekä taloudellisuuden ja kokonaisvaltaisuuden huomioimista operaatioiden valmisteluvaiheessa, toteutuksessa ja raportoinnissa.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Säädosperusta ja toimijat

Käsite sotilaallinen kriisinhallinta⁵ tarkoittaa sotilaallisin keinoin ja pääsääntöisesti sotilaallisesti järjestetyn organisaation avulla toteutettavia, kansainvälisiä kriisinhallintatehtäviä. Niihin eivät kuulu valtioiden alueen puolustaminen eivätkä myöskään siviilikriisinhallinta. Käsite sotilaallinen kriisinhallinta kuvaa myös kattavammin sotilashenkilöstön osallistumista ulkomaisiin kriisinhallintatehtäviin kuin aiempi termi rauhanturvaamistoiminta.

Suomi osallistuu perustuslain (731/1999) 1 §:n 3 momentin mukaan kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Kriisinhallintalain⁶ 1 §:n 2 momentin mukaan Suomi voi osallistua sellaiseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tavoitteena on ylläpitää tai palauttaa turvallisuutta, tukea humanitaarista avustustoimintaa tai suojata siviiliväestöä ja joka ottaa huomioon YK:n peruskirjan⁷ päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt. Sen sijaan sotilaallisessa kriisinhallinnassa ei voi perustuslakivaliokunnan mukaan olla kysymys sellaisista tilanteista, joissa Suomen olisi mahdollista joutua sodaksi luonnehdittavaan aseelliseen selkkaukseen⁸.

Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan on ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluva asia, ja osallistuminen kriisinhallintaan on perustuslain kannalta aina poliittisen harkinnan ja päätöksenteon piiriin kuuluva asia⁹. Perustuslain 58 §:n mukaan Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päätetään sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään.

⁵ Käsite otettiin käyttöön sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006).

⁶ Laki korvasi Rauhanturvaamislain (514/1984, jäljempänä myös vanha kriisinhallintalaki).

⁷ Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja (SopS 1/1956).

⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 54/2005–HE 110/2005 vp.

⁹ Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto 54/2005 vp.

Päätöksentekomenettelystä on säädetty kriisinhallintalain toisessa ja kolmannessa pykälässä. Päätöksen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ehdotuksesta. Ennen päätöstä asiaa tulee käsitellä valmistelevasti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa. Ennen kuin valtioneuvosto antaa tasavallan presidentille ratkaisuehdotuksen, sen on kuultava eduskuntaa joko antamalla tälle selonteko tai eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle selvitys.

Kriisinhallintaosallistumista koskevien linjausten ja päätösten valmistelua johtaa ja koordinoi ulkoasiainministeriö kiinteässä yhteistyössä puolustusministeriön kanssa.¹⁰ Kun päätös osallistumisesta on tehty, puolustusministeriö antaa sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämät tehtävät Puolustusvoimille sekä ohjaa ja valvoo kriisinhallintaa.

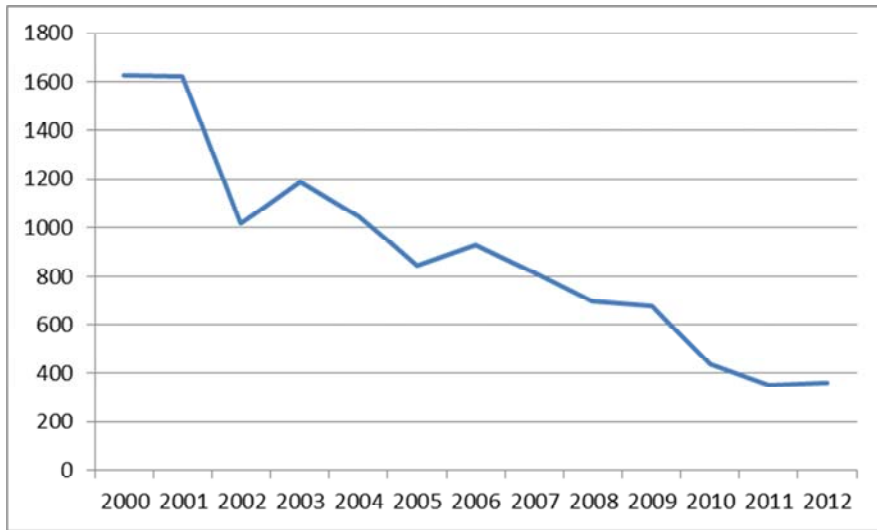
Puolustusvoimissa Porin Prikaati toimii maavoimien sotilaallisen kriisinhallinnan kansallisena johtoportaana ja vastaa kriisinhallintajoukkojen henkilöstön kouluttamisesta, lähettämisestä ja kotiuttamisesta, henkilöstön tuesta sekä materiaalista ja kalustosta. Porin Prikaati vastaa myös kriisinhallinnan tilannekuvan tuottamisesta kaikista niistä operaatioista, joissa palvelee suomalaisia sotilaita.

Varsinainen kriisinhallintaorganisaatio kuuluu Puolustusvoimiin ja on Pääesikunnan alainen. Toiminnallisesti kriisinhallintaorganisaatio on kuitenkin kriisinhallintalain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetun toimeenpanijan alainen. Kriisinhallinnan toimeenpanijana voi olla YK, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ), Euroopan unioni (EU) tai muu kansainvälinen järjestö tai maaryhmä¹¹.

Suomen osallistuminen sotilaallisen kriisinhallintaan on henkilöstömäärällä mitattuna vähentynyt 2000-luvulla olennaisesti. Vuonna 2012 sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistui vuoden aikana keskimäärin 357 henkilöä (kuvio 1).

¹⁰ *Ulkoasiainministeriö 2009, s. 44; www.puolustusvoimat.fi.*

¹¹ *Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, 1 §:n 3 momentti.*



KUVIO 1. Sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioihin osallistuneiden määrä (keskiarvo vuoden aikana operaatioihin osallistuneista) vuosina 2000–2012 (lähde: www.findikaattori.fi/fi/100 / Pääesikunnan henkilöstösasto).

Tarkastuksen luvussa 3.4. käsitellään myös kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, johon luetaan sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi siviilikriisinhallinta, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Siviilikriisinhallintaa ohjataan lailla siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004). Ulkoasiainministeriö käsittelee myös siviilihenkilöstön osallistumista kriisinhallintaan koskevat asiat. Sisäasiainministeriö käsittelee puolestaan kotimaan valmiuksia koskevat asiat. Näihin kuuluvat rekrytointivalmiudet, materiaaliset ja logistiset valmiudet, kriisinhallintakoulutus sekä näihin liittyvien asioiden valmistelun yhteen sovittaminen eri hallinnonaloilla ja yhteistoiminta kansalaisjärjestöjen kanssa.¹²

Vuonna 2012 siviilikriisinhallintaan osallistui keskimäärin 104 henkilöä. Asiantuntijoista naisten osuutta on myös määrätietoisesti lisätty, naisten osuus oli vuoden 2012 aikana lähes 40 prosenttia.¹³

Liitteessä 1 on esitetty ne vuoden 2012 lopussa käynnissä olleet kriisinhallintaoperaatiot (sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan operaatiot henkilöstömäärineen), joissa Suomi on ollut mukana.

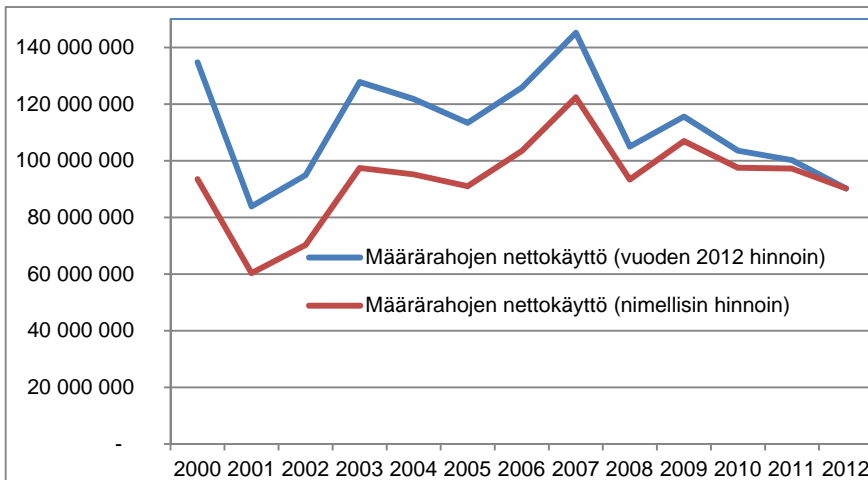
¹² Sisäasiainministeriö 2013a.

¹³ Sisäasiainministeriö 2013b, s. 69.

2.1.2 Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat

Kriisinhallintalain 5 §:n 1 momentin mukaan Suomi osallistuu sotilaalliseen kriisinhallintaan siihen valtion talousarviossa ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön pääluokissa myönnettyjen määrärahojen rajoissa. Kuviossa 2 esitetään määrärahojen nettokäyttö sotilaalliseen kriisinhallintaan vuosina 2000–2012. Kuviossa esitetään määrärahan käyttö nimellisin ja reaalisin hinnoin, siten että hinnan muutoksessa on käytetty julkisten menojen hintaindeksiä (2010 = 100).

Määrärahan käyttö oli suurimmillaan vuonna 2007, jolloin sotilaalliseen kriisinhallintaan käytettiin 122 miljoonaa euroa (vuoden 2012 hinnoin noin 145 milj. euroa). Vuonna 2012 määrärahojen nettokäyttö oli noin 90 miljoonaa euroa eli reaalisesti 62 prosenttia viiden vuoden takaisesta määrärahan käytöstä.



KUVIO 2. Sotilaalliseen kriisinhallintaan osoitettujen talousarviomäärärahojen nettokäyttö vuosina 2000–2012 nimellisin ja reaalisin hinnoin. Hintamuutoksessa käytetty julkisten menojen hintaindeksiä, 2010 = 100 (lähde: www.netra.fi ja www.stat.fi).

Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat budjetoidaan kahdessa eri pääluokassa siten, että ulkoasiainministeriön pääluokassa budjetoidaan henkilöstömenot ja puolustusministeriön pääluokassa kalustomenot. Vuoden 2013 talousarviossa sotilaalliseen kriisinhallintaan myönnettiin määrärahaa noin 123 miljoonaa euroa. Ulkoasiainministeriön hallinnonalan pääluokassa määrärahaa myönnettiin noin 63 miljoonaa euroa (momentti 24.10.20 Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot) ja puolus-

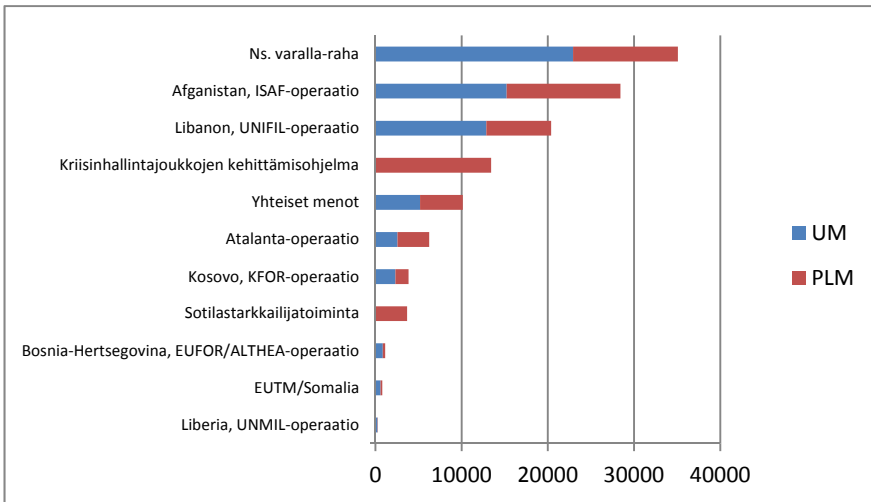
tusministeriön pääluokassa lähes 61 miljoonaa euroa (momentti 27.30.20 Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot).

Aiemmin valmistuneessa puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastuksessa¹⁴ tarkastusvirasto katsoi, että kriisinhallintamenojen budjetointi vain yhteen pääluokkaan parantaisi talousarvion selvyyttä ja läpinäkyvyyttä. Budjetoinnin muutos ei muuttaisi päätöksentekoa kriisinhallinnasta. Tuolloisesta kertomusluonnoksesta antamissaan lausunnoissa ulkoasiain- ja puolustusministeriö eivät pitäneet budjetointia yhteen pääluokkaan perusteltuna. Ulkoasiainministeriön mukaan osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, minkä vuoksi ministeriö piti tärkeänä, että myös vastaava määrärahojen käyttö on ulkoasiainministeriön ohjauksessa. Talousarvionkäytäntö ei ole tältä osin muuttunut, vaan kriisinhallinta budjetoidaan edelleen kahteen eri pääluokkaan. Vuoden 2013 ja 2014 talousarvioesityksissä on kuitenkin puolustusministeriön pääluokan sotilaallinen kriisinhallinta -luvun perusteluissa esitetty tieto siitä, mitkä ovat sotilaallisen kriisinhallinnan menot kokonaisuutena ja miten menot jakautuvat ulko- ja puolustusministeriön pääluokkiin.

Kuviossa 3 on esitetty vuoden 2013 talousarvion¹⁵ mukaiset operaatiokohtaiset määrärahat hallinnonaloittain. Käyttösuunnitelman mukaan ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön hallinnonalan pääluokissa määrärahoja on eniten myönnetty varalla käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin ja niiden jatkamiseen, kansainvälisestä helikopterirahastosta aiheutuviin menoihin, mahdollisiin uusiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä muihin kriisinhallintamenoihin (ns. varalla-raha; määrärahat yhteensä noin 35 milj. euroa). Kriisinhallintajoukkojen kehittämisohjelman sekä sotilastarkkailijatoiminnan menoihin on määrärahoja osoitettu vain puolustusministeriön hallinnonalan pääluokan käyttösuunnitelmassa.

¹⁴ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011.*

¹⁵ *Tilanne kesäkuussa 2013.*



KUVIO 3. Sotilaalliseen kriisinhallintaan osoitetut määrärahat momenteilta 24.10.20 ja 27.30.20 vuonna 2013, 1 000 euroa.

Myös siviilikriisinhallinnan määrärahat on jaettu kahteen pääluokkaan. Vuoden 2013 varsinaisessa talousarviossa määräraha siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin oli sisäasiainministeriön hallinnonalan pääluokassa (momentti 26.01.23) 1,439 miljoonaa euroa. Ulkoasiainministeriön hallinnonalan pääluokassa määräraha siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan (momentti 24.10.21) oli 17,360 miljoonaa euroa. Momentin 24.10.21 selvitysosana mukaan määräraha oli mitoitettu siviilikriisinhallintaan osallistuvan 130 asiantuntijan mukaisesti.

2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit, -aineistot ja -menetelmät

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, *onko sotilaallisen kriisinhallinnan ohjausmenettelyillä tuettu sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellista toimeenpanoa.*

Sotilaallisen kriisinhallinnan ohjausmenettelyistä tarkastettiin tavoiteasetantaa, eduskunnan kuulemisen tapaa ja kuulemisen tietoperustaa, talouden seuranta ja raportointia sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategista suunnittelua ja strategian toimeenpanoa. Tarkastuksen osakysymyksinä olivat seuraavat:

1. Onko sotilaalliselle kriisinhallinnalle asetettu selkeät tavoitteet ja onko näiden toteutumisesta raportoitu?

2. Onko valtioneuvosto kuullut eduskuntaa asianmukaisella tavalla?
3. Onko kriisinhallintaoperaatioiden talouden suunnittelu ja seuranta ollut toimivaa?
4. Onko valtioneuvosto kehittänyt kokonaisvaltaista kriisinhallintaa eduskunnan edellyttämällä tavalla?

Ensimmäinen tarkastuskysymys oli, *onko sotilaalliselle kriisinhallinnalle asetettu selkeät tavoitteet ja onko näiden toteutumisesta raportoitu*. Tavoiteasetannan kriteerinä käytettiin tavoitteiden johdonmukaisuutta, loogisuutta ja selkeyttä. Tarkastuskohteena olivat hallitusohjelmissa ja turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa, talousarvioissa ja tulossopimuksissa sekä operaatiokohtaisissa asiakirjoissa esitetyt tavoitteet. Raportointia arvioitiin erityisesti eduskunnalle annettujen raporttien perusteella.

Toinen tarkastuskysymys oli, *onko valtioneuvosto kuullut eduskuntaa asianmukaisella tavalla*. Tarkastuskohteena olivat kuulemismenettelyn käyttö sekä operaatioihin osallistumista koskevien selvitysten ja selonteokojen sisältämät riskiarviot ja taloudelliset tiedot. Tietoperustan kriteerinä käytettiin olennaisuutta, luotettavuutta ja riittävyttä. Päätöksentekoprosessiin liittyvän kuulemismenettelyn kriteerinä käytettiin kriisinhallintalain mukaisuutta. Tarkastusaineistona käytettiin valtioneuvoston eduskunnalle antamia selontekoja ja selvityksiä sekä haastatteluja ministeriöissä ja eduskunnan valiokunnissa.

Kolmas tarkastuskysymys oli, *onko kriisinhallintaoperaatioiden talouden suunnittelu ja seuranta ollut toimivaa*. Tarkastuskohteena olivat kriisinhallintaoperaatioiden talouden suunnittelu- ja seurantajärjestelmät. Kriteereinä käytettiin seurantajärjestelmien tuottamien tietojen käyttökelpoisuutta ja kattavuutta sekä seurannan ja raportoinnin riittävyttä. Valituista operaatioista verrattiin operaatioiden toteutuneita kustannuksia muun muassa päätöksentekoa varten annettuihin suunniteltuihin lukuihin. Tämän kysymyksen yhteydessä tarkastettiin myös operaatioon liittyvän hankintamenettelyn laillisuutta ja taloudellisuutta. Tarkastusaineistona käytettiin seurantajärjestelmistä saatavia tietoja ja raportointia operaatioiden toteuttamisesta sekä Atalanta-operaatiota varten tehdyn hankinnan hankinta-asiakirjoja. Tarkastuksessa hyödynnettiin myös tarkastusviraston tilintarkastusyksikön edustajien tammikuussa 2013 Libanoniin tekemän tarkastusmatkan havaintoaineistoa.

Neljäs tarkastuskysymys oli, *onko valtioneuvosto kehittänyt kokonaisvaltaista kriisinhallintaa eduskunnan edellyttämällä tavalla*. Tarkastuksen kohteena oli se, miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämiseksi annetut tavoitteet ovat toteutuneet. Kriteerinä pidettiin ulkoasiainvaliokunnan lausunnossaan (1/2008 vp.) asettamia tavoitteita kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämiseksi. Tarkastuksessa selvitettiin ministeriöiden

toimintaa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan johtamisessa ja kansallisessa koordinoinnissa sekä kahden tapausoperaation (Atalanta ja UNIFIL) suunnittelussa.

Tarkastusaineistona käytettiin hallinnon asiakirja- ja haastatteluaineistoa, operaatioiden raportointiaineistoa sekä tutkimusaineistoa. Tarkastuksessa tehdyillä käynneillä haastateltiin puolustusministeriön, sisäasiainministeriön, ulkoasiainministeriön ja Puolustusvoimien edustajia. Haastattelumenetelmänä käytettiin puolistrukturoituja teemahaastatteluja.

2.3 Tarkastuksen rajaukset

Tarkastus kohdistui pääasiassa toteutettuihin sotilaallisen kriisinhallinnan menettelyihin ja operaatioihin, mutta päätöksentekomenettelyjen yhteydessä käsiteltiin myös käynnistyviä operaatioita.

Tarkastus ei kohdistunut sotilaallisten operaatioiden kustannusten ja hyötyjen arviointiin. Valittujen operaatioiden suunniteltuja ja toteutuneita kustannuksia käsiteltiin taloudenhoidon seurannan ja raportoinnin näkökulmasta. Lisäksi arvioitiin yleisesti operaatioiden kustannustietojen riittävyyttä päätöksenteon kannalta.

Eduskunta on edellyttänyt kirjelmässään¹⁶, että valtioneuvosto sisällyttää käynnissä olevia kriisinhallintaoperaatioita koskeviin selontekoihin tai selvityksiin arvion kriisinhallinnan vaikuttavuudesta. Kriisinhallinnan vaikuttavuutta ei ole Suomessa tarkasteltu kokonaisuutena ennen vuonna 2012 toteutettua Kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi -hanketta (KRIHAVA-hanke)¹⁷.

Tarkastus ei varsinaisesti kohdistunut siviilikriisinhallintaan, mutta kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämisen yhteydessä käsiteltiin myös siviilikriisinhallintaan liittyviä toimenpiteitä sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia, vaikuttavuuden arvioinnin esteitä sekä menettelyjen kehittämistä suunnittelun ja päätöksenteon tueksi. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämistoimenpiteistä ei tarkastettu kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamista kansainvälisessä yhteistyössä.

¹⁶ EK 6/2010 vp. – VNS 1/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko Afganistanin tilanteesta ja Suomen osallistumisesta ISAF-operaatioon.

¹⁷ Hanke käynnistyi maaliskuussa 2012 ulko-, puolustus- ja sisäministeriöiden yhteisenä tilaustutkimushankkeena. Hankkeen loppuraportti valmistui marraskuussa 2012.

3 Tarkastushavainnot

Luvussa 3.1 esitetään havainnot, jotka liittyvät sotilaallisen kriisinhallinnan tavoiteasetannan arviointiin. Luvussa 3.2 esitetään havainnot, jotka liittyvät eduskunnan kuulemisen tapaan ja eduskunnan saamiin tietoihin. Luvussa 3.3. esitetään havainnot, jotka liittyvät kriisinhallintaoperaatioiden talouden suunnitteluun ja seurantaan. Luvussa 3.4 esitetään havainnot Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämisestä.

3.1 Tavoitteenasettelu ja raportointi

Tässä luvussa tarkastellaan, millaisia tavoitteita sotilaalliselle kriisinhallinnalle on asetettu hallitusohjelmissa ja turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa (luku 3.1.1), talousarvioissa ja tulossopimuksissa (3.1.2) sekä operaatiokohtaisissa asiakirjoissa (3.1.3). Lopuksi tarkastellaan sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden raportointia (3.1.4). Tarkastuksen kriteerinä pidettiin tavoitteiden selkeyttä, eri asiakirjoissa esitettävien tavoitteiden loogista yhteyttä toisiinsa, talousarviosta annettujen säädösten vaatimuksia tavoitteenasettelulle sekä raportoinnin riittävyttä. Kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian sisältämiä tavoitteita ja niiden toteutumista tarkastellaan lähemmin luvussa 3.4.

3.1.1 Hallitusohjelmat ja selonteot

Kolmessa viimeisessä hallitusohjelmassa sotilaallista kriisinhallintaa on käsitelty vähän, joskin kaikissa esitetään joitakin kriisinhallintaa koskevia lausumia. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa sotilaallinen kriisinhallinta on jonkin verran enemmän esillä. Asiakirjojen perusteella sotilaallisen kriisinhallinnan todetaan olevan oleellinen osa Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Kriisinhallinnan tarkoituksiksi voidaan määritellä

- maailman konfliktialueiden vakauden edistäminen ja tätä kautta sekä vastuun kantaminen kansainvälisestä vakaudesta että oman turvallisuuden parantaminen
- Suomen painoarvon lisääminen kansainvälisessä politiikassa
- oman puolustuskyvyn vahvistaminen
- kansainvälisen yhteistyökyvyn kehittäminen.

Valtioneuvoston asiakirjoissa vähemmän näkyvästi esillä on YK:n kriisinhallintatoimintaan osallistuminen, jota eduskunta on korostanut. Ulkoasiainvaliokunta on korostanut osallistumista YK-operaatioihin ja tätä kautta Suomen tukea YK:lle esimerkiksi vuoden 2009 selonteosta antamassaan mietinnössä (UaVM 5/2009 vp.) sekä UNIFIL-operaatioista antamassaan lausunnoissa (UaVL 2/2011 vp., UaVL 3/2013 vp.).

Tarkastelluissa hallitusohjelmissa ja selonteissa näkyy edellisten päämäärien lisäksi kaksi laajempaa kriisinhallinnan kehittämispyrkimystä: Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittäminen ja tähän liittyvänä EU:n kriisinhallintaan osallistuminen sekä kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittäminen kriisinhallintaan.

Suomen tavoite tukea EU:n turvallisuuspolitiikan vahvistamista on asiakirjoissa esitetty useilla tavoilla, muun muassa tavoitteina ”osallistua EU:n nopean toiminnan joukkoihin”, osallistua ”merkittävällä panoksella EU:n kriisinhallintaoperaatioihin” ja tukea ”unionin kriisinhallintakyvyn parantamista”.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallintaan on vahvasti esillä lähes kaikissa tarkastelluissa asiakirjoissa. Pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan hallitus tiivistää yhteistyötä sotilaallisten ja siviilivoimavarojen käytössä¹⁸. Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukaan ”hallitus edistää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu, diplomatia sekä sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta toimivat saumattomasti yhdessä”¹⁹. Vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan kokonaisvaltaista näkökulmaa kriisinhallinnassa vahvistetaan siten, että ”sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu koordinoidaan keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi”. Tämä edellyttää ”kansallisen suunnittelun, koordinoinnin ja resursoinnin tiiviimpää yhteensovittamista.”²⁰

Valtioneuvoston asiakirjoissa nousee esiin myös vaikuttavuuden entistä parempi huomioiminen. Vuoden 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan ”Suomi pyrkii vahvistamaan kriisinhallintatoimintansa vaikuttavuutta” ja että ”päätoimintasuunnitelmassa arvioidaan myös osallistumisen vaikuttavuutta sekä operaatiosta saatavia hyötyjä suorituskykyjen kehit-

¹⁸ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 19.4.2007, s. 8.

¹⁹ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 22.6.2011, s. 22.

²⁰ Valtioneuvoston selonteko 2009, s. 76, 96.

tämiseksi.”²¹ Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on moneen kertaan korostanut, että kriisinhallinnan yleensä ja operaatioiden vaikutuksista tulee esittää arviointitietoa (esimerkiksi UaVL 3/2010 vp., UaVM 8/2010 vp., UaVM 1/2012 vp., UaVL 3/2013 vp.).

3.1.2 Talousarvio- ja tulossopimustavoitteet

Tarkastuksessa arvioitiin niitä tavoitteita, joita kriisinhallinnalle on esitetty ulkoasiain- ja puolustusministeriön hallinnonalan talousarvioesityksissä vuosina 2010–2013.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992, 1 b §) ja sen nojalla annetun talousarvioehdotusten laadintamääräyksen²² mukaan ministeriöiden hallinnonaloiltaan laatimien talousarvioehdotusten pääluokkaperusteluissa esitetään keskeiset yhteiskuntapolitiikan tavoitteet ja näille muutama indikaattori tai arviointikriteeri. Lukuperusteluissa tulee esittää keskeiset toiminnalliset tavoitteet tai tarvittaessa tärkeimmät vaikuttavuustavoitteet, ja näistä tulee myös esittää indikaattoreita tai arviointikriteerejä. Usean hallinnonalan vastuulle kuuluvissa asioissa keskeisimmät yhteiskunnalliset tavoitteet asetetaan siinä pääluokassa, jossa merkittävimmät määrärahat ovat.

Tarkastelluissa vuosien 2010–13 talousarvioesityksissä esitetään kaikkina neljänä vuonna molempien hallinnonalojen *pääluokkaperusteluissa* kriisinhallinnan tavoitteita. Ulkoasiainministeriön pääluokassa sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteet kytkeytyvät yleisemmin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (esimerkiksi EU:n turvallisuuspolitiikan vahvistamiseen ja YK-järjestelmän kehittämiseen) sekä muuhun kriisinhallintaan (siviilitai kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan), kun taas puolustusministeriön pääluokassa tavoitteet kytkeytyvät tiiviimmin Puolustusvoimien suorituskykyjen kehittämiseen sekä operaatioiden toteuttamiseen.

Ministeriöt esittävät pääluokkaperustelujen tavoitteet eri tavoin.

Ulkoministeriön pääluokassa tavoite esitetään kaikkina vuosina sanallisena. Esimerkiksi vuonna 2013 tavoitteena on ”aktiivinen osallistuminen kriisinhallintaan” sekä ”kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan edistäminen”. Minkään vuoden tavoitteiden perusteella ei voi nähdä, miten tavoitteen saavuttamista aiotaan arvioida.

Puolustusministeriön pääluokassa tavoitteille on määritelty numeerinen taso. Vuosina 2010–11 tavoitteena on ”osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan” siten, että varsinaisena tavoitteena esitetään luku 3,8 (as-

²¹ Valtioneuvoston selonteko 2012, s. 82–83.

²² Valtiovarainministeriö 2011, s 11–12.

teikko on 1–5, jossa 3= tyydyttävä ja 4=hyvä). Ulkopuoliselle lukijalle tavoitteen ja tavoitetason esittäminen tällä tavoin ei kerro mitään siitä, mitä sotilaallisella kriisinhallinnalla ajatellaan saavutettavan. Vuosina 2012 ja 2013 pääluokkaperusteluissa tavoitetta on muutettu ja se on ”kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen”. Tavoitetta on avattu lyhyesti ja kerrottu kriisinhallinnan päämääristä ja merkityksestä Suomen puolustuspolitiikan kehittymiselle sekä turvallisuuspolitiikalle. Tavoitetasoksi on määritelty 4, mikä esitetyllä asteikolla tarkoittaa ”Tavoite on saavutettu”.

Molemmat ministeriöt esittävät tavoitteita myös lukuperusteissa.

Ulkoministeriön tavoitteita esitetään luvussa 24.10 Kriisinhallinta. Tavoitteet ovat jälleen toiminnallisia: ”Suomi on aktiivisesti mukana kriisinhallintaa toteuttavien järjestöjen työssä”, ”Suomi osallistuu kriisinhallintatehtäviin” tai ”kriisinhallintaosallistumista kehitetään”. Tavoitteille ei aseteta tavoitetasoja tai indikaattoreita, joiden avulla tavoitteiden saavuttamista voitaisiin mitata tai arvioida.

Puolustusministeriön hallinnonalalla tavoitteita esitetään kolmessa eri luvussa: kaikkina neljänä vuonna luvussa 27.01 (Puolustuspolitiikka ja hallinto), kolmena vuonna luvussa 27.10 (Sotilaallinen maanpuolustus)²³ sekä kolmena vuonna luvussa 27.30 (Sotilaallinen kriisinhallinta). Tavoitteiden jakautuminen eri lukuihin johtuu siitä, että kriisinhallintatoimia valmistelelee poliittisella tasolla ministeriö (luku 27.01), kriisinhallinnan edellytyksiä luo Puolustusvoimat (luku 27.10) ja kriisinhallintaa toteutetaan operaatioissa (jotka rahoitetaan luvusta 27.30). Lukuperustelujen tavoitteiden toteutuminen on arvioitavissa, koska tavoitteille on asetettu numeerinen tavoitetaso (1–5). Esitystapa jättää kuitenkin piiloon sen, miten tavoitetaso on asetettu tai miten tavoitteiden saavuttamisen arviointi tehdään – esityksissä todetaan vain, että ”tavoitteiden saavuttamista arvioidaan valtion yhteisellä arviointiasteikolla 1–5”.

Vuoden 2013 talousarvioesityksessä puolustusministeriön hallinnonalan luvun 27.30 Sotilaallinen kriisinhallinta perusteluissa esitetään kolme tavoitetta, joista kaksi on pikemminkin tehtäviä kuin tavoitteita: ”Puolustusvoimat toteuttaa ... kriisinhallintatehtävät” sekä ”Puolustusvoimat ylläpitää valmiutta osallistua...”. Koska kriisinhallinta on jo yksi Puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä, kriisinhallintatehtävien toteuttamista ei sinänsä voi pitää erityisenä tavoitteena. Tavoitteeksi lauseen voi ymmärtää vain siten, että esitetty numeerinen tavoitetaso (4) on ”arvosana” siitä, miten hyvin Puolustusvoimat on operaatiot toteuttanut. Suositeltavaa olisi, että tavoitteet olisivat nyt esitettyä konkreettisempia.

²³ Vuonna 2011 Sotilaallinen kriisinhallinta -luvun perusteluissa ei esitetty lainkaan tavoitteita.

Kumpikaan ministeriö ei esitä sotilaalliselle kriisinhallinnalle tavoitteita momenttiperusteluissa²⁴. Puolustushallinnon pääluokassa tämä on ymmärrettävää siksi, että luvussa 27.30 on vain yksi varsinainen momentti²⁵, joten luku- ja momenttiperustelut kattavat saman asian.

Ulkoasiainministeriön pääluokassa tavoitteet on siis kautta linjan ilmaistu niin, että niiden toteutumista on vaikea arvioida tavoitteen epämääräisen ilmaisun, epäkonkreettisuuden tai numeerisen tason puutteen vuoksi. Puolustusministeriön hallinnonalalla kaikki tavoitteet on muutettu numeerisiksi, mikä mahdollistaa niiden toteutumisen seurannan. Toisaalta joidenkin tavoitelausumien sisältö on liian laava tavoitteeksi. Lisäksi tavoite- tasojen merkitys sekä tavoitteiden toteutumisen arviointitapa jää avoimek- si.

Talousarvioesityksessä sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteet esitetään kahdessa eri pääluokassa ja jopa neljässä eri luvussa. Tämä ei palvele sitä tavoitetta, että lukuperustelut kokoaisivat kyseisen asiakokonaisuuden tai politiikka-alueen tavoitteet yhteen. Tilanne johtuu osin siitä, että sotilaal- linen kriisinhallinta on ulkoministeriön näkökulmasta osa ulko- ja turvalli- suuspolitiikkaa sekä muuta kriisinhallintaa ja puolustusministeriön hallin- nonalan näkökulmasta taas enemmän suorituskykyjen rakentamista ja kriisinhallintaoperaatioiden toteutusta.

Hallinnonalat eivät ole käyttäneet hyväksi sitä talousarvioehdotusten laadintamääräyksen esittämää mahdollisuutta, että usean hallinnonalan vastuulle kuuluvissa asiakokonaisuuksissa keskeisimmät yhteiskunnalliset tavoitteet asetetaan siinä pääluokassa, jossa merkittävimmät määrärahat ovat. Ulkopuolisen lukijan kannalta selvintä olisi, jos sotilaallista kriisin- hallintaa koskevat tavoitteet esitettäisiin kootusti, esimerkiksi luvun 27.30 selvitysosassa. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa puolustusministeriö toteaa, että sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteiden esittämistä kootusti ei voida pitää hyvänä ratkaisuna niin kauan kuin soti- laallisen kriisinhallinnan määrärahat on jaettu kahteen pääluokkaan. Li- säksi sotilaallinen kriisinhallinta kytkeytyy ulkoasiainministeriön pääluo- kassa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, kun taas puolustusministeriön pää-

²⁴ Esimerkiksi vuoden 2013 talousarviossa momentit ovat ulkoasiainministeriön pääluokassa 24.10.20 Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot ja puolustusministeriön pääluokassa 27.30.20 Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot.

²⁵ Vuoden 2013 talousarviossa luvussa 27.30 Sotilaallinen kriisinhallinta on kaksi momenttia: 27.30.20. Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot (63,092 milj. euroa) sekä 27.30.95 Kurssivaihtelut (0,01 milj. euroa).

luokassa tavoitteet kytkeytyvät puolustusvoimien lakisääteisen tehtävän toteuttamiseen ja puolustuskyvyn ylläpitoon.

Ulkopuoliselle lukijalle olisi myös selvintä, jos sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat esitettäisiin kootusti jonkin luvun tai momentin perusteissa, vaikka määrärahat olisikin budjetoitu erikseen kahteen pääluokkaan. Tällä hetkellä puolustusministeriön pääluokan sotilaallinen kriisinhallinta -luvun perusteissa esitetään tieto siitä, mitkä ovat sotilaallisen kriisinhallinnan menot kokonaisuutena ja miten menot kokonaisuutena jakautuvat ulko- ja puolustusministeriön pääluokkiin. Määrärahojen jakoa hallinnonalojen välillä ei kuitenkaan esitetä operaatioittain.

Tulossopimustavoitteet

Tarkastuksessa käytiin läpi myös puolustusministeriön hallinnonalan vuosien 2010–12 tulossopimukset sen selvittämiseksi, sisältävätkö ne sotilaalliselle kriisinhallinnalle asetettuja tavoitteita. Tarkastelu kohdistui erityisesti ministeriön ja Puolustusvoimien väliseen tulossopimukseen.

Kaikkien kolmen vuoden tulossopimuksissa oli esitetty talousarvioesityksen pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoite. Kaikkien vuosien tulostavoiteasiakirjoissa myös esitettiin kriisinhallinnan tavoitteita sekä ministeriölle että Puolustusvoimille. Esimerkiksi vuonna 2012 talousarvioesityksen luvun 27.30 tavoitteita oli neljä ja tulossopimuksessa taas esitetään selvästi Puolustusvoimien toteuttamaan kriisinhallintaan liittyvänä kaksi tavoitetta. Tämän perusteella talousarvioesityksellä on yhteys tulossopimustavoitteisiin, mutta yhteys ei ole kattava. Tavoitteet ovat myös yleisluontoisia ja muodoltaan enemmän tehtäviä kuin tavoitteita (taulukko 1).

TAULUKKO 1. Tavoitteet vuoden 2012 talousarvioesityksessä ja tulossopimuksessa.

Talousarvioesitys 2012, tavoite luvun 27.30 Sotilaallinen kriisinhallinta lukuperusteluissa	Puolustusvoimien tulossopimus 2012: sotilaalliselle kriisinhallinnalle suoraan esitetyt tavoitteet ²⁶
Puolustusvoimat toteuttaa sille osoitetut kriisinhallintatehtävät sekä ylläpitää valmiutta osallistua uusiin operaatioihin tai koulutus- ja neuvontatehtäviin.	Puolustusvoimat toteuttaa sille osoitetut kriisinhallintatehtävät.
Sotilaallisen kriisinhallinnan joukkojen kehittäminen toteutetaan vuoteen 2016 mennessä.	Puolustusvoimilla on valmius osallistua uusiin operaatioihin ja koulutus- ja neuvontatehtäviin.
Kriisinhallinnasta saadut kokemukset hyödynnetään täysimääräisesti suorituskykyjen kehittämisessä.	
Palvelusturvallisuutta ja -suoja kehitetään siten, että operaatioissa palvelevien joukkojen käyttöön toimitetaan aina olosuhteiden ja tehtävien kannalta välttämätön, momentin 27.30.20 määrärahoilla hankittu erikoismateriaali.	

3.1.3 Operaatioille asetetut tavoitteet

Seuraavassa tarkastellaan, minkälaisia tavoitteita eduskunnalle on esitetty kriisinhallintaoperaatioista. Analyysi kohdistuu valtioneuvoston antamiin selvityksiin ja selontekoihin, erityisesti Atalanta-operaatiosta annettuun selontekoon ja UNIFIL-operaatiosta annettuun selvitykseen. Täydentävänä aineistona on käytetty valiokuntien lausuntoja ja mietintöä²⁷ sekä Puolustusvoimien laatimia operaatiosuunnitelmia²⁸. Valiokuntien lausuntoja ja mietintöjä tarkastellaan siksi, että valiokunnat ovat valiokuntakäsittelyn aikana kuulleet asiantuntijoita ja tätä kautta saatu suullinen tieto on täydentänyt valtioneuvoston kirjallista aineistoa. Kansallisten operaatiosuunnitelmien läpikäynnillä saatiin vertailupohjaa siihen, miten tarkasti operaatioita, niiden tehtäviä ja tavoitteita voitaisiin esittää. Tarkastuksessa ei

²⁶ Kohta C. Puolustusvoimien lakisääteisiin tehtäviin liittyvät tavoitteet, kohta 3. Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

²⁷ Atalanta: VNS 5/2010 vp., PuVL 10/2010 vp. ja UaVM 8/2010 vp. UNIFIL: UTP 16/2011 vp., PuVL 5/2011 vp. ja UaVL 2/2011 vp.

²⁸ Atalanta: Merivoimien kansallinen Atalanta-operaatiosuunnitelma. Suomalainen kriisinhallintajoukko Intian valtamerellä SKJI. Merivoimien esikunta 7.12.2010, TLL IV: Viranomaiskäyttö. UNIFIL: Porin Prikaatin alustava suunnitelma mahdolliseen UNIFIL-operaatioon osallistumisesta. Suunnitelma 19.9.2011, TLL IV: Viranomaiskäyttö, Maavoimien esikunta 2012b ja Porin Prikaatin suunnitelma maavoimien osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa. Suunnitelma 12.4.2012, TLL IV: Viranomaiskäyttö.

käyty läpi kriisinhallintaoperaatioiden varsinaisia, kansainvälisiä operaatiosuunnitelmia, joissa operaatioiden tavoitteet esitetään tai tulisi esittää. Suomalaisten viranomaisten suunnitelmien tulee olla yhteneviä näiden kansainvälisten operaatiosuunnitelmien kanssa.

Atalanta-operaatio

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon ”Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUNAVFOR Atalantaan” (VNS 5/2010 vp.). Eduskunnassa puolustusvaliokunta antoi asiasta lausunnon (PuVL 10/2010 vp.) ja ulkoasiainvaliokunta mietinnön (8/2010 vp.). Eduskunnan vastauksessa hallitukselle (28/2010 vp.) eduskunta totesi hyväksyvänsä suomalaisten joukkojen lähettämisen operaatioon.

Atalanta-selonteossa operaation tehtävä esitetään selvästi: ”tehtävänä on Maailman elintarvikeohjelman WFP:n alusten suojele niiden toimittaessa elintarvikeapua Somaliaan, Somalian rannikkovesillä ja läheisillä merialueilla liikkuvien alusten suojele ja merirosvouden ja aseellisten ryöstöjen ennalta ehkäiseminen ja torjunta”. Tehtävämäärittelystä voi tulkita operaation tavoitteeksi sen, että elintarvikeapua kuljettavat alukset pääsevät määränpäähensä ja että merirosvous vähenee. Erikseen korostetaan, että merirosvojen pidättäminen ei ole operaation päätehtävä. Valiokunta-asiakirjojen mukaan siihen mennessä operaatio on onnistunut päätehtävässään eli humanitaaristen kuljetusten suojaamisessa, sillä yhtään kuljetusalusta ei ollut kaapattu. Operaatio on mahdollisuuksien mukaan suojannut ja saattanut myös muuta laivaliikennettä. Asiakirjoissa tuodaan selvästi esiin myös Suomen tehtävä: osallistua operaatioon miinalaiva Pohjanmaalla ja alustarkastusosastolla. Kokonaisvahvuus olisi noin 120 sotilasta, kesto arviolta neljästä viiteen kuukautta ja tästä ajasta operaatioalueella noin kolme kuukautta.

Selonteossa ja myöhemmissä valiokunta-asiakirjoissa korostetaan, että koko operaation tavoitteena on Somalian kokonaisvaltainen vakauttaminen. (Operaation kokonaisvaltaista lähestymistapaa tarkastellaan lähemmin jäljempänä luvussa 3.4.3.) Selonteon mukaan Euroopan unioni tukee Somalian vakauttamista yhdistämällä kriisinhallinnan, kehitysyhteistyön sekä humanitaarisen avun. Komission ja jäsenvaltioiden Somaliaan annetun kehitysavun arvioidaan olevan vuosina 2008–13 yhteensä 215 miljoonaa euroa. Humanitaarista apua Somaliaan on annettu 15 miljoonaa euroa vuonna 2009. Myös kriisinhallinnassa toimet ovat monimuotoiset: EU johtaa itse Atalanta-operaatiota, tukee Afrikan unionin AMISOM-operaatiota sekä tukee alueen omien turvallisuusrakenteiden kehittämistä

kouluttamalla Ugandassa Somalian turvallisuusjoukkoja (European Training Mission in Somalia).

Kokonaisvaltainen lähestymistapa on myös Suomen tavoitteena: operaation katsotaan tukevan Suomen tavoitteena olevaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa Somalian vakauttamiseksi. Suomen kehityspolitiikan yhtenä tavoitteena todetaan olevan sen, että Suomen kontribuutiota lisätään Somaliaan liittyvissä rauhan ja kehityksen kysymyksissä. Suomi on tukenut Somaliaa ja Afrikan sarven alueita antamalla sekä humanitaarista apua että tukemalla kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä. Suomi osallistuu myös edellä mainittuun EUTM Somalia -koulutusoperaatioon kolmella sotilaskouluttajalla sekä ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymysten neuvonantajalla. Tätä kansallisen toiminnan kokonaisvaltaista lähestymistapaa korostetaan sekä puolustusvaliokunnan lausunnossa että ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä: ”[Ulkoasiain]valiokunta korostaa, että Atalanta-operaatioon osallistuminen tulee nähdä osana tätä kokonaisvaltaista lähestymistapaa.”

Suomen kansallisista tavoitteista operaation sanotaan tukevan myös sitä, että EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa vahvistuu. Atalanta on ollut EU:n ensimmäinen merellinen kriisinhallintaoperaatio. Operaation sanotaan myös vahvistavan kansainvälistä yhteistoimintaa, sillä alueella toimivat EU:n lisäksi Nato ja monet yksittäiset maat. Puolustusvaliokunta toteaa lausunnossaan, että Suomi on tukenut EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja osallistuminen unionin kriisinhallintaoperaatioihin on lähtökohtaisesti myönteistä. Ulkoasiainvaliokunta ei mietinnössään vastusta EU-johtoiseen operaatioon osallistumista, mutta korostaa kuitenkin, että ”Suomen tulisi olla riittävästi mukana YK:n johtamissa rauhanturvaamisoperaatioissa Suomen perinteisen YK-roolin mukaisesti”.

Kansallisista tavoitteista selonteossa ei käsitellä Suomen kansallisen puolustuskyvyn kehittämistä, ellei täksi lueta lyhyttä mainintaa siitä, että Atalanta tarjoaisi Suomelle myös kokemusta merellisestä kriisinhallinnasta. Puolustuskyvyn kehittämisen hyödyt nostetaan kuitenkin esiin puolustusvaliokunnan lausunnossa: ”-- Suomen osallistuminen hyödyttää myös suoraan ja välillisesti kansallisen puolustuksen edelleen kehittämistä, sillä Atalanta-operaatioissa on kyse kauppamerenkulun suojaamisesta, joka on Suomen merivoimien päätehtävä.” Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä suorituskyvyn kehittämistä ei korosteta. Valiokunta kylläkin toteaa, että Merivoimat on aikaisempien turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selonteokojen linjausten mukaisesti kehittänyt kykyä osallistua kansainväliseen kriisinhallintaan, Nato on arvioinut miinalaiva Pohjanmaan yhteistoimintakykyiseksi jo vuonna 2006 ja nyt kyseessä olisi Merivoimien ensimmäinen osallistuminen alusyksiköllä kriisinhallintatehtävään.

UNIFIL-operaatio

Valtioneuvosto antoi eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 18.11.2011 selvityksen (UTP 16/2011 vp.) Suomen osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa²⁹. Selvitys sisälsi lyhyen (kolmen sivun) kuvauksen UNIFIL-operaatiosta, operaation luonteesta ja voimankäyttövaltuuksista, Libanonin tilanteesta, Suomen osallistumisesta operaatioon sekä arvon osallistumisen kustannuksista.

Koko operaation tarkoitus esitetään valtioneuvoston selvityksessä sekä myöhemmissä valiokunta-asiakirjoissa selvästi: valvoa vihollisuuksien lopettamista, suojella paikallista väestöä ja tukea pysyvän tulitauon aikaansaamista. UNIFILin konkreettisena tehtävänä on valvoa yhdessä Libanonin ja Israelin asevoimien kanssa Libanonin ja Israelin välistä 121 kilometrin pituista rajalinjaa, niin kutsuttua sinistä linjaa (Blue Line)³⁰. Ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa tehtävät esitetään vielä yksityiskohtaisemmin YK:n päätöslauselman mukaisesti.

Operaatiolle esitetään vain vähän kansallisia tavoitteita. Tavoitteiden sijaan selvityksessä korostetaan niitä seikkoja, joilla Suomen osallistumista perustellaan. Eduskunnalle annetun selvityksen ainoa selvä tavoitelausuma on, että osallistuminen nostaisi Suomen kokonaisuosallistumisen tasoa ja vahvistaisi Suomen panosta YK:n kriisinhallintaan. Myös puolustusvaliokunta pitää lausunnossaan tärkeänä tavoitteena, että Suomi osallistuu riittävästi YK-johtoiseen kriisinhallintaan. Samalla puolustusvaliokunta kuitenkin korostaa, että ensisijaisena kriteerinä osallistumiseen tulee olla vaikuttavuus kriisien ratkaisemiseen. Valtioneuvoston antamassa selvityksessä UNIFILin merkityksestä kriisille todetaan, että UNIFILin myötävaikutuksella tilanne operaatioalueella on onnistuttu pitämään suhteellisen vakaana ja rauhallisena ja että Libanonin ja Israelin yhteistyössä ja toimintatapojen koordinoinnissa on edistytty.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa todetaan, että Suomen turvallisuuspoliittiseen linjaan kuuluu vastuun kantaminen kansainvälisestä turvallisuudesta ja vakaudesta. Tavoitteista ulkoasiainvaliokunta korosti Suomen kokonaisvaltaista lähestymistapaa – kriisien ehkäisyä ja hallintaa kehitys-, siviili- ja sotilaallisin keinoin – kestäväenä ja perusteltuna toimintatapana. Valiokunta korosti myös, että tuolloinen ”sotilaallinen osallistumistasomme ei vastaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan periaatetta eikä po-

²⁹ *Ulkoasiainministeriö 2011b.*

³⁰ *Sininen linja on YK:n määrittelemä jakolinja Libanonin ja Israelin välillä. Maiden välillä ei ole virallisesti vahvistettua rajaa, sillä maat eivät ole solmineet rauhansopimusta (ks. www.puolustusvoimat.fi).*

liittista tahtotilaa.” Osallistuminen UNIFIL-operaatioon nostaisi Suomen kokonaisosallistumisen tasoa ja vahvistaisi Suomen tukea YK:n kriisinhallintatoiminnalle. Valiokunta nostaa myös esiin – tosin vähäisemmässä määrin – puolustuskyvyn kehittämisen operaatioon osallistumisella. Valiokunnan mukaan ”operaatio vahvistaa osaltaan puolustusvoimien kansainvälistä kokemusta”, kun operaatiota toteuttaa 36 maata ja yhteensä 12 300 rauhanturvaajaa.

Operaatioiden tavoitteiden esittäminen yleensä

Edellä kuvattujen Atalanta- ja UNIFIL-operaatioiden lisäksi tarkastuksessa selvitettiin myös muista operaatioista, minkälaisia tavoitteita operaatioille esitetään valtioneuvoston eduskunnalle antamissa asiakirjoissa. Analyysissa selvitettiin, onko valtioneuvoston asiakirjoissa kuvattu

- koko operaatiolle asetettuja tavoitteita
- Suomen osallistumisen merkitystä suhteessa operaation tavoitteisiin
- mitä operaatio merkitsee Suomen kansalliselle tavoitteelle sotilaallisen kriisinhallinnan osallistumistasosta sekä tavoitteille toisaalta tukea YK:n toimintaa ja toisaalta EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittymistä
- tavoitteita puolustusvoimien suorituskykyjen kehittymiselle
- tavoitteita Suomi pyrkimykselle kehittää kokonaisvaltaista lähestymistapaa kriisinhallintaan.

Havainnot on koottu taulukkoon 2. Taulukosta voi havaita, että eduskunnalle annetuissa operaatioasiakirjoissa ei esitetä systemaattisesti, miten operaatiot toteuttavat Suomen kriisinhallinnan päämääriä tai strategisen tason tavoitteita. Asiakirjoissa tuodaan kyllä esiin niitä strategisen tason tavoitteita, joita ko. operaatio välittömimmin palvelee – esimerkiksi, että UNIFIL-operaatio lisää Suomen osallistumistasoa ja parantaa Suomen tukea YK:lle. Missään asiakirjassa ei kuitenkaan kuvata tai analysoida operaatioita siten, että eduskunta saisi kokonaiskuvan siitä, *mitä* Suomen sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteita operaatiolla toteutetaan, *missä määrin* operaatio näitä tavoitteita toteuttaa ja *mitä tavoitteita operaatio ei toteuta*. Esimerkiksi UNIFIL-operaation tavoitekuvaukset ovat hyvin vähäisiä erityisesti suhteessa siihen, että Suomen arvioidaan käyttävän operaatioon lähes 100 miljoonaa euroa vuosina 2012–15³¹. Malin operaation selvityk-

³¹ UNIFILin johtovaltioroolin lisäkustannukset olivat valtioneuvoston selvityksen mukaan 45 milj. euroa vuosina 2013–15. Suppeamman UNIFIL-operaation määrärahan käyttö vuonna 2012 oli 17,6 milj. euroa (Puolustusvoimien vuosiraportti

sessä (UTP 6/2013 vp.) ei puolestaan esitetä yhtään sellaista kansallista tavoitetta, jolla perusteltaisiin operaatioon osallistumista 10 kouluttajalla ja 1,5 miljoonalla eurolla. Kansainvälisen operaation tarpeellisuus sinänsä kerrotaan, mutta avoimeksi jää, miksi Suomi aikoo osallistua juuri tähän operaatioon.

Kun operaatioasiakirjoissa tavoitteita ei käsitellä laaja-alaisesti tai systemaattisesti, on asiakirjojen perusteella vaikea suhteuttaa tulevan operaation merkitystä Suomen kriisinhallinnan kokonaisuudelle. Tavoitteiden kokonaisvaltainen esittäminen olisi tärkeää, jotta eduskunta voisi punnita, mihin operaatioihin sen mielestä kannattaa osallistua ja mihin ei. Sotilaalliseen kriisinhallintaan varatut määrärahat ovat rajatut, ja operaatioihin osallistumalla suljetaan käytännössä pois mahdollisuus osallistua johonkin toiseen operaatioon³². Eduskunnan tiedonsaantia voisi parantaa esimerkiksi mallintamalla asiakirjoja siten, että niissä aina pitäisi käsitellä operaation merkitys Suomen sotilaallisen kriisinhallinnan strategisemman tason tavoitteisiin.

2012, Liite 7, s. 4). Suomi liittyi operaatioon vasta keväällä, ja kustannukset sisältävät myös operaation perustamiskustannuksia. Jos ”vanhan operaation” kustannukset olisivat 12 milj. euroa vuodessa 2013–15, Libanonin operaation kokonaiskustannus vuosina 2012–15 olisi noin 99 milj. euroa.

³² Joskaan sellaisia operaatioita, joihin Suomi ylipäänsä voisi maailmalla osallistua, ei ole rajattomasti.

TAULUKKO 2. Operaatioille esitetyt tavoitteet eduskunnalle annetuissa selvityksissä ja selonteoissa.

(Kyllä = kyseinen tavoite mainitaan. Osin = kyseinen tavoite on tulkittavissa tekstistä. – = kyseistä tavoitetta ei käsitellä tekstissä.)

Operaatio ja toimija	Tshad / EU, YK (VNS 2/2009 vp.)	Atalanta / EU (VNS 5/2010 vp.)	ISAF / NATO (VNS 2/2011 vp.)	UNIFIL / YK (UTP 16/2011 vp.)	UNIFIL / YK (UTP 3/2013 vp.)	Mali / EU (UTP 6/2013 vp.)
Mitä tavoitteita esitetään?	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä (johdettu tehtävästä)	Kyllä (johdettu tehtävästä)	Kyllä
Koko kansainvälisen operaation tavoite	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä (johdettu tehtävästä)	Kyllä (johdettu tehtävästä)	Kyllä
Suomen osallistumisen merkitys koko operaation tavoitteelle	– (vain tehtävä)	Osin	Osin	– (vain tehtävä)	–	–
Kansallinen tavoite: kokonaisosallistuminen	–	–	–	Kyllä	–	–
Kansallinen tavoite: tuki YK:lle tai EU:n yhteiselle turvallisuuspoliittikalle	–	Kyllä	–	Kyllä	Kyllä	–
Kansallinen tavoite: Puolustusvoimien kehittyminen	–	Osin	–	–	Kyllä	–
Kansallinen tavoite: kokonaisvaltainen lähestymistapa	–	Kyllä	Kyllä	–	–	–

Operaatiosuunnitelmat

Valtiopäiväasiakirjojen lisäksi tarkastuksessa käytiin läpi Puolustusvoimien laatimia operaatiosuunnitelmiä. Tarkoituksena oli saada kuva, minkälaisia tavoitteita näissä asiakirjoissa esitetään verrattuna eduskunnalle annettuihin julkisiin asiakirjoihin.

Atalanta-operaation operaatiosuunnitelma³³ vahvistettiin 7.12.2010 eli kolme kuukautta sen jälkeen, kun valtioneuvosto oli antanut eduskunnalle selonteon Atalantasta (17.9.2010) ja noin kaksi viikkoa sen jälkeen, kun eduskunta oli hyväksynyt osallistumisen operaatioon (EK 28/2010 vp., 26.11.2010). Käytännössä operaatiosuunnitelmaa on valmisteltu rinnan valtioneuvosto- ja eduskuntakäsittelyn kanssa. Kansallisessa operaatiosuunnitelmassa operaation tavoitteet esitetään selvästi: yksi tavoite Puolustusvoimille yleensä ja neljä tavoitetta erityisesti Merivoimille³⁴. Tavoitteet on esitetty siten, että niiden toteutumista olisi mahdollista arvioida jälkikäteen lähinnä laadullisena itsearviointina, kunhan arviointikohteita ja -kysymyksiä vielä täsmennettäisiin.

UNIFIL-operaation suunnitelmassa³⁵ puolestaan Puolustusvoimien ja irlantilais-suomalaisen pataljoonan tehtävä esitetään selvästi. Operaation tavoitteet taas esitetään hyvin lyhyesti, ja ne liittyvät enemmän operaation toimeenpanoon kuin siihen, mitä operaatioon osallistumisella halutaan saada aikaan.

Päiesikunnan laatimassa kaikkia operaatioita koskevassa sotilaallisen kriisinhallinnan operaatiosuunnitelmassa vuodelle 2013³⁶ esitetään puolustusministeriön Puolustusvoimille antamat kansainvälistä kriisinhallintaa koskevat yleiset tavoitteet jaettuna päätavoitteeseen sekä strategisen, operatiivisen ja taktisen tason tavoitteisiin. Lisäksi esitetään yhdeksästä operaatiosta operaatiokohtaiset yleiset tavoitteet. Suunnitelman liitteissä esitetään operaatioiden tehtävät ja tavoitteet vielä tarkemmin.

Operaatiosuunnitelmien tehtävät ja tavoitteet eivät poikkea siitä yleiskuvasta, minkä valtiopäiväasiakirjoista saa. Operaatiosuunnitelmissa tavoitteet on kuitenkin esitetty selkeämmin ja yksilöidymmin. Puolustusvoimat on luokitellut operaatiosuunnitelmat suojaustasoon IV (turvalli-

³³ *Merivoimien kansallinen Atalanta-operaatiosuunnitelma. Suomalainen kriisinhallintajoukko Intian valtamerellä SKJI. Merivoimien esikunta 7.12.2010.*

³⁴ *Puolustusvoimat on luokitellut operaatiosuunnitelman turvaluokkaan IV (vain viranomaiskäyttöön), minkä vuoksi asiakirjaa ei referoida tässä tarkemmin.*

³⁵ *Päiesikunta 2012b. Puolustusvoimien osallistuminen UNIFIL-operaatioon Libanonissa. Liite B. PV osallistuminen SOTKRIHA 2013. (Käyttö rajoitettu.)*

³⁶ *Päiesikunta 2012b. Käyttö rajoitettu: Suojaustaso IV.*

suusluokka ”Käyttö rajoitettu”). Haastattelussa Pääesikunnan edustaja totesi, että turvaluokiteltua tietoa ei voi sisällyttää julkisiin valtiopäiväasiakirjoihin, mutta Pääesikunta antaa suullisessa muodossa valiokuntien tarvitseman ja pyytämän informaation.

3.1.4 Tavoitteiden saavuttamisesta raportointi

Seuraavassa tarkastellaan raportointia kriisinhallinnasta. Kysymyksenä on, onko valtioneuvosto raportoinut kriisinhallinnan tuloksellisuudesta riittäväällä tavalla eduskunnalle. Täydentävänä kysymyksenä on, onko valtioneuvosto muodostanut kriisinhallinnan tuloksellisuudesta sellaista tietoa, että raportointi eduskunnalle olisi mahdollista.

Riittävän raportoinnin kriteerinä on se, että raportoinnissa kerrotaan kriisinhallinnan tavoitteiden saavuttamisesta sekä kustannuksista. Kriisinhallinnan tavoitteet voi jakaa usealle tasolle: kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteet, sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteet ja yksittäisten operaatioiden tavoitteet. Tarkastusaineistoina olivat valtion tilinpäätöskertomukset, hallituksen toimenpidekertomukset, ulko- ja puolustusministeriön toimintakertomukset, puolustusministeriön vuosiraportit sekä eduskunnalle annetut kriisinhallintakatsaukset.

*Tilinpäätös- ja toimenpidekertomukset*³⁷

Hallituksen toimenpidekertomuksessa raportoidaan hallituksen toiminnasta yleensä, toiminnasta eduskunnan lausumien johdosta sekä erikseen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Hallituksen toiminnasta raportoidaan hallinnonalakohtaisesti.

Vuosien 2011 ja 2012 kertomuksissa kriisinhallinnasta kerrotaan kolmessa kohdassa: ulkoasiain- ja puolustusministeriön hallinnonalakohtaisissa osissa sekä erillisessä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa katsauksessa. Tekstit käsittelevät enimmäkseen niitä toimenpiteitä, joita Suomi on tehnyt. Teksteissä ei arvioida, onko kriisinhallinnalla saavutettu sille asetettuja tavoitteita tai miten kriisinhallinnassa on muuten onnistuttu. Kumpanakaan vuonna ei kerrota sotilaallisen kriisinhallinnan kustannuksista.

³⁷ *Valtion tilinpäätöskertomus sekä hallituksen toimenpidekertomus ovat perustuslain 44 §:n perusteella eduskunnalle annettavia kertomuksia. Tilinpäätöskertomuksesta säädetään tarkemmin talousarviolain 17 §:ssä. Tilinpäätös- ja toimenpidekertomus on yhdistetty vuonna 2013 hallituksen vuosikertomukseksi (K 13/2013 vp. Hallituksen vuosikertomus).*

Valtion tilinpäätöskertomus sisältää talousarviolain 17 §:n mukaan valtion tilinpäätöksen sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta sekä tärkeimmät tiedot toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Vuosien 2011 ja 2012 tilinpäätöskertomuksissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta raportoidaan osana ulkoasiain- ja puolustusministeriön hallinnonalojen kuvauksia.

Tilinpäätöskertomusten hyvänä puolena on se, että molemmat hallinnonalat raportoivat tilinpäätöskertomuksessa toteutuma-arviot niistä yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista, jotka on esitetty talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitetyistä. Ulkoasiainministeriö arvioi molempina vuosina saavuttaneensa arvosanan ”hyvä”. Myös puolustusministeriö arvioi saavuttaneensa tason ”hyvä” omassa vaikuttavuustavoitteessaan. Hyvänä puolena on myös se, että jotkin tiedot esitetään selventävissä taulukoissa ja kuvioissa. Ulkoasiainministeriö esittää vuoden 2011 kertomuksessa taulukossa kriisinhallintaoperaatiot ja niihin osallistuvien sotilaiden määrän ja puolustusministeriö puolestaan kuviossa sotilaallisen kriisinhallinnan menot ja operaatioiden vahvuudet henkilötyövuosina vuosina 2004–2012. Puolustusministeriön esittämä pitempi aikaväli antaa hyvän kuvan menojen ja henkilömäärän muutoksesta. Kuvion huono puoli on, että menot esitetään (ilmeisesti) nimellisinä, jolloin kuvio näyttää rahan arvon heikkenemisen vuoksi viimeisten vuosien menot todellista korkeampina suhteessa aiempiin. Esimerkiksi vuoden 2012 menot ovat kuviossa noin 25 prosenttia korkeammat vuoteen 2004 verrattuna kuin mitä ne olisivat, jos ne esitettäisiin kiinteähintaisina³⁸.

Tilinpäätöskertomusten tekstien heikkona puolena on puolestaan se, että arvioivaa osuutta on vähän kautta linjan. Arvioivaa osuutta ovat oikeastaan vain tavoitetaulukot, joissa on annettu arvosana ”hyvä”, tai puolustusministeriön hallinnonalan taulukot, joissa toimintaa on arvioitu asteikolla 1–5. Arvioivan osuuden heikkous johtuu myös siitä, että esitetyt tavoitteet eivät ole tavoitteita vaan tehtäviä, joita arvioidaan em. asteikolla – lukijan on vaikea ymmärtää, mikä tehtävien suorittamisesta on tehnyt hyvän tai huonon. Tekstissä voisi siis kiinnittää enemmän huomiota siihen, että tekemisen kuvauksen sijaan raportoidaan aina tekemisen onnistumisesta (mikä tosin edellyttää selkeämpiä tavoitteita). Lisäksi tulokselli-

³⁸ *Valtion kulutusmenojen koskevan hintaindeksin mukaan vuoden 2005 pisteluvun ollessa 100 oli vuoden 2012 viimeisen neljänneksen pisteluku 123,5. Karkeasti arvioituna hinnan muutos vuosien 2004 ja 2012 välillä on siis noin 25 %, jos kriisinhallinnan hintamuutosten oletetaan vastaavan muiden valtion kulutusmenojen hintamuutosta. Lähde: www.stat.fi > Tilastot > Hinnat ja kustannukset > Julkisten menojen hintaindeksi. Tieto haettu 24.4.2013.*

suudesta kertovaan tekstiin tulisi myös kautta linjan sisällyttää kuvaus toiminnan kustannuksista. Ulkoasiainministeriön teksteissä varojen käytöstä kriisinhallintaan kerrotaan vain vähän, puolustusministeriön teksteissä enemmän.

Ministeriöiden ja Puolustusvoimien toimintakertomukset

Kirjanpitoyksiköt laativat vuosittain talousarviolain mukaisen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen, jossa raportoidaan ko. yksikön toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Tarkastuksessa selvitettiin, mitä tietoja sotilaallisesta kriisinhallinnasta ulkoasiain- ja puolustusministeriön sekä Puolustusvoimien toimintakertomukset sisältävät.

Kaikki tarkastellut vuosien 2011 ja 2012 toimintakertomukset olivat rakenteeltaan Valtiokonttorin toimintakertomuksesta antaman ohjeen³⁹ mukaisia. Tämä merkitsee sitä, että asiat esitettiin toimintakertomuksissa tavoitetasojen mukaan: ensin vaikuttavuutta koskevat tiedot, toiseksi toiminnallista tehokkuutta koskevat tiedot, kolmanneksi tuotoksia ja laadunhallintaa koskevat tiedot jne. Arvioita tuloksellisuudesta ei siis esitetä toiminnoittain.

Ulkoasiainministeriö esittää toimintakertomuksissaan vaikuttavuusotsikon alla ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja sen alla kriisinhallintaa koskevat tulostavoitteet taulukkomuodossa. Taulukossa esitetään myös arvio tavoitteiden toteutumisesta sekä muutaman lauseen selittävä teksti. Tämän jälkeen ministeriö raportoi eri toiminnoista tekstissä, kriisinhallinnasta sivun verran. Esitystapa on selkeä. Huonona puolena on se, että tavoitteet ovat pikemminkin tehtävänkuvauksia, joille ei ollut määritelty tavoitetasoja, minkä vuoksi lukijan on vaikea ymmärtää siitä, millä perusteella tavoite on arvioitu saavutetun. Kertomuksissa ei myöskään esitetä tietoja sotilaallisen kriisinhallinnan kustannuksista tai määrärahan käytöstä kokonaisuutena. Tekstiosaa olisi voinut parantaa myös lisäämällä arvottavaa tekstiä siitä, onko asia mennyt hyvin vai huonosti, sen sijaan, että kerrotaan vain, mitä on tehty.

Puolustusministeriö raportoi kriisinhallinnasta yhden vaikuttavuustavoitteen ja vuonna 2012 yhden toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteen; vuonna 2011 toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteita oli kolme. Tavoitetasot on selvästi esitetty (arvio asteikolla 1–5), samoin toteutumat. Jokaisen tavoitteen alle on kirjattu lyhyt tulosanalyysi. Rakenne on selkeä. Toisaalta joistakin tavoitteista on tavoitteen näkeminen ja analyysista va-

³⁹ *Toimintakertomuksen laatiminen. Valtiokonttorin ohje 30.11.2010. Dnro VK 510/03/2010.*

kuuttuminen vaikeata.⁴⁰ Kertomuksessa ei raportoida kriisinhallinnasta kokonaisuutena.

Puolustusvoimien vuoden 2011 toimintakertomuksessa esitetään yksi vaikuttavuustavoite, ja tätä tavoitetta operationalisoivat kolme alatavoitetta, tavoitetasot sekä toteutuma-arviot. Alatavoitteiden toteutumista on myös avattu lyhyesti. Rakenne on selkeä. Vuonna 2012 esitetään vaikuttavuustavoite ja todetaan, että osallistuminen kriisinhallintaan on ”toteutettu vaaditulla tasolla 4,0”. Muita tavoitteita ei esitetä vaan todetaan ainoastaan, että ”Puolustusvoimat on toteuttanut hallituksen talousarvioesityksessä 2012 esitetyt tavoitteet asetetun tavoitetason mukaisesti.” Vuoden 2011 esitystapa on lukijalle informatiivisempi, ja siihen sisältyy jonkin verran arvioivaa tekstiä. Sotilaallisen kriisinhallinnan kustannukset esitetään puolustushaarojen mukaan eriteltynä, ei kokonaisuutena. Talousarvion toteutumalaskelmassa esitetään kriisinhallintamäärärahojen talousarvio ja määrärahan käyttö käyttösuunnitelmakohdittain. Esitetty informaatio on yksityiskohtaista ja toteuttaa tilinpäätöstä koskevat vaatimukset. Lukija ei kuitenkaan saa lukujen perusteella selvästi kuvaa siitä, mitä sotilaallinen kriisinhallinta on kuluvana vuonna maksanut. Myöskään pitemmän ajan kustannuksia ei esitetä.

Toimintakertomusten perusteella saa sellaisen kuvan, että ulkoasiain- ja puolustusministeriö sekä Puolustusvoimat ovat onnistuneet hyvin sotilaallisen kriisinhallinnan toimeenpanossa vuosina 2011 ja 2012. Tällainen kuva muodostuu erityisesti siitä, että toimintakertomusten mukaan yksiköt ovat saavuttaneet hyvin talousarvioesityksessä ja tulossopimuksissa asetetut tavoitteet. Lukija saa myös selvän kuvan siitä, mihin operaatioihin ja missä Suomi on osallistunut. Raportoidut tavoitteet eivät kuitenkaan kata sotilaallisen kriisinhallinnan strategisen tason tavoitteita. Esimerkiksi puolustuskyvyn kehittymisestä ei saa selvää kuvaa eikä myöskään operaatiokohtaisesta vaikuttavuudesta. Kriisinhallinnan kustannuksia ei käsitellä juuri lainkaan. Operaatioiden vuotuinen määrärahan käyttö on esitetty Puolustusvoimien toimintakertomuksissa, talousarvion toteutuma -taulukossa, jossa määrärahat esitetään erikseen ulko- ja puolustusministeriölle jaettuna. Kertomuksissa ei käsitellä operaatioiden määrärahojen käyttöä kokonaisuutena.

⁴⁰ *Yhtenä tavoitteena on esimerkiksi ”Vaikuttaa valtioneuvostasoiseen valmisteluun” tavoitetasolla 4. Tavoite todetaan saavutetun ja tulosanalyysissä kerrotaan, että ”Puolustushallinto osallistui kriisinhallinnan valtioneuvostotason valmisteluun yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa. Valmistelu käsitti selontekoja, katsauksia ja UTVA-muistioita.”*

Puolustusvoimien vuosiraportti ja operaatoraportti

Puolustusvoimien vuosiraportissa⁴¹ analysoidaan Puolustusvoimien toimintaa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Itse raportti on lyhyt, mutta siinä on lukuisia liitteitä, joissa esitetään tarkempia tietoja. Raportin allekirjoittajana on Puolustusvoimain komentaja.

Vuosien 2011 ja 2012 raporteissa sotilaallista kriisinhallintaa käsitellään samalla tavalla useammassa kohdassa. Puolustusvoimain komentajan katsauksessa arvioidaan Puolustusvoimien onnistumista yleisellä tasolla sekä tehdään yleisen tason johtopäätöksiä siitä, missä määrin tulosityksiköt⁴² ovat saavuttaneet tavoitteensa (kriisinhallinta mukaan lukien). Yhdessä raportin liitteistä esitetään tulostavoitteet ja annetaan niille arvio; sotilaallisen kriisinhallinnan toteutus sai molempina vuosina tavoitteen mukaisen arvosanan 4,0 (asteikolla 1–5). Toisessa liitteessä puolestaan käsitellään pelkästään sotilaallista kriisinhallintaa: esitetään operaatiot ja niiden vahvuudet sekä analysoidaan kriisinhallinnan menoja ja tuloja.

Vuosiraportissa ja sen liitteissä on kohtuullisessa määrin arvioivaa tekstiä, jonka perusteella lukija saa kuvan siitä, missä määrin Puolustusvoimat arvioi onnistuneensa kriisinhallintaoperaatioissa tai kriisinhallinnan toimintaedellytysten kehittämisessä. Vuosiraportissa on myös analyysia kriisinhallinnan menoista, raportin nimen mukaisesti tosin vain vuositasolla.

Säännöllisen, kaikkea kriisinhallintaa koskevan raportoinnin lisäksi Puolustusvoimat laatii operaatiokohtaisia raportteja. Esimerkiksi Atalanta-operaatiosta laadittiin ainakin kolme loppuraporttia: (1) tarkimmalla tasolla oleva toimialakohtainen kertomus, joka kattaa miinalaiva Pohjanmaan eri toimialat, (2) raportti kriisinhallintajoukon toiminnasta ja keskeiset johtopäätökset operaatiosta sekä (3) Merivoimien komentajan loppuraportti Pääesikunnalle⁴³. Näissä raporteissa esitetään Merivoimien itsearvioita osallistumisen onnistumisesta. Raporteissa ei arvioida kansainvälistä, vuonna 2008 alkanutta operaatiota kokonaisuudessaan.

⁴¹ *Puolustusvoimien vuosiraportti 2011 (29.2.2012) ja 2012 (13.2.2013). Raportit on merkitty suojaustasolle IV (käyttö rajoitettu / viranomaiskäyttö).*

⁴² *Puolustusvoimien tulosityksiköt ovat maa-, meri- ja ilmavoimat, Maanpuolustuskorkeakoulu sekä Pääesikunta ja sen alaiset laitokset.*

⁴³ *Raportit on luokiteltu suojaustasolle IV (käyttö rajoitettu).*

Kriisinhallintakatsaukset

Edellä mainittujen vakioitujen raporttien lisäksi valtioneuvosto on antanut vuosina 2007–2012 ulkoasiainvaliokunnalle ns. kriisinhallintakatsauksia⁴⁴ yhteensä 13. Katsauksia on annettu noin puolen vuoden välein. Niiden päähuomio on ollut operaatioiden yleiskuvauksissa, joissa on kerrottu operaatioiden tilanteesta, lähiajan näkymistä sekä suomalaisten osallistumisesta. Katsauksissa on myös tiedotettu eduskuntaa alustavasti keskustelluista operaatioista. Useimmissa katsauksissa on kuvattu myös siviilikriisinhallintaan osallistumista ja muutamissa myös kehitysyhteistyötä tai humanitaarista apua.

Kriisinhallintakatsauksissa ei ole arvioitu Suomen sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteiden saavuttamista. Joissakin katsauksissa (esim. 26.4.2012 ja 7.9.2011) tuodaan alussa esiin Suomen sotilaallisen kriisinhallinnan päämääriä, mutta tekstissä toimintaa ei peilata näitä vastaan. Myöskään tavoitteita ja niiden toteutumista ei esitetä, kuten ei myöskään analyyseja tai kuvauksia kriisinhallinnan kustannuksista.

Katsausten ensisijainen tarkoitus onkin tuoda eduskunnan tietoon ajankohtaista tietoa käynnissä tai suunnitteilla olevista kriisinhallintaoperaatioista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa sisäasiainministeriö piti tärkeänä, että sisäasiainministeriö osallistuisi yhdessä ulko- ja puolustusministeriöiden kanssa katsausten laadintaan kokonaisuvaltaisen lähestymistavan mukaisesti.

3.1.5 Yhteenveto havainnoista

Sotilaalliselle kriisinhallinnalle esitetään tavoitteita eri tasoilla ja eri asiakirjoissa. Valtioneuvostotason asiakirjoissa esitetään lähinnä sotilaallisen kriisinhallinnan päämääriä tai tarkoituksia, ei mitattavia tavoitteita.

Talousarvioesitys ei anna kokonaisuutena selvää kuvaa sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteista. Sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteet esitetään hajallaan talousarvion kahdessa pääluokassa ja neljässä luvussa. Ulkoasiain- ja puolustusministeriön esittämät tavoitteet ovat enemmänkin tehtävänkuvauksia. Ulkoasiainministeriö ei aseta näille tavoitteille tavoite-tasoa. Puolustusministeriön esittää tavoitteeksi ”tason 4 (hyvä)” asteikolla 1–5. Esitystapa jättää piiloon sen, minkälaisia osa-alueita tavoitteen alla arvioidaan ja miten arviointi tehdään.

⁴⁴ *UTP 40/2005 vp. sekä sen jatkokirjelmät 1–13.*

Eduskunnalle annetuissa selonteissa ja selvityksissä erityisesti operaatioiden kansallisia tavoitteita ei esitetä systemaattisesti ja kattavasti. Sotilaallisen kriisinhallinnan päämääristä tai strategisen tason tavoitteista mainitaan lähinnä ne, joita ko. operaatio palvelee. Tasapainoisempi tapa olisi esittää kustakin operaatiosta kaikki kansalliset sotilaallisen kriisinhallinnan päämäärät ja pohtia, mitä tavoitteita ko. operaatio palvelee. Tarkimmalla tasolla operaatioiden tavoitteet esitetään Puolustusvoimien operaatiosuunnitelmissa. Kansainvälisen tason operaatiosuunnitelmia tarkastuksessa ei käsitelty.

Sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellisuudesta raportointi on monikanavaista, osin päällekkäistä ja sisällöltään puutteellista. Raportointikanavia ovat eduskunnalle vuosittain annettavat valtion tilinpäätöskertomus ja hallituksen toimenpidekertomus (jotka yhdistetään vuoden 2013 aikana), ministeriöiden ja Puolustusvoimien vuosittain antamat toimintakertomukset, Puolustusvoimien operaatoraportit ja vuosikertomus, joka on tarkoitettu vain viranomaiskäyttöön, sekä lisäksi eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle noin puolivuositain annettavat kriisinhallintakatsaukset.

Useista raportointikanavista huolimatta missään raporteista ei käsitellä sotilaallisen (tai kokonaisvaltaisen) kriisinhallinnan tuloksellisuutta alkaen strategiselta tasolta ja päätyen operaatioihin. Taloudellisten tietojen käsittely on useimmissa asiakirjoissa vähäistä, vaikka tuloksellisuuteen liittyy aina tavoitteiden saavuttamisen lisäksi resurssien tehokas käyttö. Operaatiokohtaista arviointia tekee lähinnä Puolustusvoimat hallinnon sisäiseen käyttöön.

3.2 Eduskunnan kuuleminen

Tarkastuksessa yhtenä tarkastuskysymyksenä oli, *onko valtioneuvosto kuullut eduskuntaa asianmukaisella tavalla*. Kuulemista arvioitiin kahdella tavalla: (1) onko valtioneuvosto kuullut eduskuntaa ja ulkoasiainvaliokuntaa kriisinhallintalain mukaisesti ja (2) onko valtioneuvosto esittänyt selonteissa ja selvityksissä operaatioista riittävät taloudelliset tiedot sekä riittävät tiedot operaatioiden riskeistä? Tieto operaatioiden riskeistä on olennainen eduskunnan kannanmuodostukselle sekä tärkeä kriteeri myös sille, tulisiko asiassa kuulla koko eduskuntaa vai ulkoasiainvaliokuntaa. Tarkastusaineistona olivat valtioneuvoston eduskunnalle antamat selonteot ja selvitykset sekä haastattelut ministeriöissä ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa.

3.2.1 Kuulemismenettelyn valinta

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n mukaan valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa tai eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, ennen kuin se tekee tasavallan presidentille ratkaisuehdotuksen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tai osallistumisen lopettamisesta. Lain mukaan koko eduskuntaa on kuultava selonteolla, jos ratkaisuehdotus koskee (1) sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää, (2) sellaista tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, ja (3) sotilasosaston asettamista korkeaan valmiuteen (valmiuosasto). Valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos ratkaisuehdotus koskee enintään kymmenen henkilön määräämistä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään. Ulkoasiainvaliokunnan kuuleminen on riittävää myös silloin, kun osallistumista ei arvioida erityisen vaativaksi tai kun ratkaisuehdotus koskee kriisinhallintaan osallistumista valmiuosastolla.

Kuulemismenettelyn valintaa perustellaan tarkemmin hallituksen esityksessä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettavaksi laiksi (HE 5/2006 vp.). Perustelujen (s. 25) mukaan pääsääntöisesti kuultaisiin ulkoasiainvaliokuntaa selvityksellä. Selontekoa edellyttävinä, erityisen vaativina tehtävinä pidettäisiin kuitenkin aina esimerkiksi ”osallistumista toimeksiannetaan vaativaan Nato-johtoiseen vakautusoperaatioon, kuten KFORiin tai ISAFiin” sekä ”toteuttajatahosta riippumatta - - - kriisinhallintatehtäviin, joihin voi sisältyä pakottamista ja jotka toteutetaan ilmeisen riskialttiissa toimintaympäristössä.” Ei-vaativia tehtäviä olisivat esimerkiksi tarkkailijatehtävät. Perustelujen mukaan ratkaisu kuulemismenettelystä on kuitenkin ”viime kädessä aina tarkoituksenmukaista tehdä tapauskohtaisen harkinnan perusteella, jolloin harkinnassa on mahdollista ottaa huomioon poliittisten tekijöiden sekä kansallisten valmiuksien ohella sellaiset keskeiset operaation luonteeseen vaikuttavat tekijät, kuten operaation tavoitteet, tehtävät ja toteuttamistapa sekä olosuhteet kriisialueella mukaan luettuna tehtävää koskeva riskiarvio”.

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä (UaVM 1/2006 vp.) hallituksen esityksestä valiokunta korostaa, että hallituksella on kaikissa kriisinhallintaoperaatioissa niin harkitessaan mahdollisuus kuulla koko eduskuntaa. Ulkoasiainvaliokunta myös toteaa, että valiokunta voi itse tarvittaessa esittää asian käsittelyä koko eduskunnassa. Ulkoasiainvaliokunnalla on siis itselläänkin mahdollisuus harkita, onko asiasta syytä keskustella täysistunnossa, vaikka operaation luonne sinänsä ei edellytä valtioneuvostolta kriisinhallintalain mukaista selontekomenettelyä.

Sen jälkeen, kun laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta tuli voimaan 1.4.2006, valtioneuvosto on kuullut eduskuntaa yhdeksän kertaa antamalla

sille selonteon sotilaallisesta kriisinhallinnasta tai valmiuosastoon asettamisesta. Taulukossa 3 on esitetty selonteot⁴⁵ ja niiden antamisen peruste.

Selonteon käyttö eduskunnan kuulemisen tapana vaikutti kaikissa tapauksissa perustellulta. Sotilasosaston asettaminen korkeaan valmiuteen edellyttää jo lain 3 §:n 3 momentin mukaan selontekoa eduskunnalle. Afganistanin Nato-johtoinen ISAF-operaatio on lain esitöissä todettu sotilaallisesti erityisen vaativaksi⁴⁶ ja selonteoissa suomalaisten osallistumista operaatioon esitetään muutettavaksi. Keski-Afrikan ja Tshadin operaatiota pidetään selonteoissa erityisen vaativana toimintaympäristön vuoksi.

Vuoden 2006 UNIFIL-operaation selonteossa menettelyä perustellaan nimenomaan ”tapauskohtaisella harkinnalla”: operaatiota ei pidetä sotilaallisesti erittäin vaativana, mutta operaation todetaan olevan sotilasmäärältään kohtalaisen suuri ja operaation rahoitus piti järjestää lisätalousarviomenettelyllä.

Myös Merivoimien osallistumisessa alusyksiköllä Atalanta-operaatioon (VNS 5/2010 vp.) selontekomenettelyä voi pitää perusteltuna, vaikka tässäkin operaation sotilaallinen vaativuus tai operaatioon kohdistuvat riskit eivät olleet erityisen suuria. Operaatio oli erityinen ainakin siksi, että Atalanta oli ensimmäinen kriisinhallintaoperaatio, johon Merivoimat osallistui alusyksiköllä. Operaatioon myös liittyi erityisiä kansainvälisoikeudellisia kysymyksiä nimenomaan merirosvojen mahdolliseen kiinni ottamiseen liittyen.

Yksi annetuista selonteoista (VNS 2/2007 vp.) on siten erityinen, että samalla selonteolla kuultiin eduskuntaa kolmesta asiasta: ISAF-operaatiosta Afganistanissa, EUFOR-operaatiosta Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa sekä sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa. Kriisinhallintalaissa ja sen esitöissä lähtökohtana on, että eduskuntaa kuullaan yhdestä asiasta kerrallaan eivätkä selonteot tai selvitykset sisällä useamman operaation asioita. Selonteosta antamassaan mietinnössä (UaVM 11/2007 vp.) ulkoasiainvaliokunta totesikin, että ”jatkoissa toisistaan riippumattomien sotilaallisten kriisinhallintakysymysten käsittely samassa selonteossa ei ole mielekästä”. Ulkoasiainvaliokunta piti myös tärkeänä, että ”sotilaallista kriisinhallintaa koskeva päätöksenteko pidetään mahdollisimman selkeänä”.

⁴⁵ Mainittujen lisäksi selonteossa VNS 1/2008 vp. valtioneuvosto kuulee eduskuntaa osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan. Selonteossa kyse ei kuitenkaan ole vielä joukkojen asettamisesta valmiuteen. Täydentävään toimintaan ilmoittautuminen on edellytys sille, että Naton rauhankumppanimaa voi myöhemmin osallistua täydentävästi NRF-rotatioihin tai NRF-operaatioihin.

⁴⁶ HE 5/2006 vp., s. 25.

TAULUKKO 3. Valtioneuvoston antamat selonteot eduskunnalle kriisinhallinnasta.

Selonteko	Asia	Esitetty peruste selontekomenettelylle
VNS 2/2011 vp.	Afganistanin tilanne ja osallistuminen ISAF-operaatioon	ISAF-operaation vaativuus ⁴⁷
VNS 8/2010 vp.	Sotilasoston asettaminen korkeaan valmiuteen (EU:n taisteluosasto)	Valmiuosaston asettaminen (3 § 3 mom)
VNS 5/2010 vp.	EUNAVFOR-Atalanta-operaatioon osallistuminen	Selontekomenettelyä ei perustella eikä operaation vaatimista suoraa arvioida. Riskit todetaan keskitasoiseksi. ⁴⁸
VNS 1/2010 vp.	Afganistanin tilanne ja ISAF-operaatioon osallistuminen	ISAF-operaation vaativuus
VNS 2/2009 vp.	Osallistuminen YK:n kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa	Operaation vaativuus, erityisesti haastava toimintaympäristö ⁴⁹
VNS 8/2008 vp.	Osallistuminen ISAF-operaation tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa	Operaation olennainen muutos (100 sotilaan lisäys), vaativuus ja riskit ⁵⁰
VNS 2/2007 vp.	Osallistuminen Afganistanin ISAF-operaatioon, EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa sekä sotilasoston asettaminen korkeaan valmiuteen (EU:n taisteluosasto)	ISAF-operaation vaativuus, Tshad-operaation vaativuus sekä valmiuosaston asettaminen (3 § 3 mom)
VNS 8/2006 vp.	Sotilasoston asettaminen korkeaan valmiuteen (EU:n taisteluosasto)	Valmiuosaston asettaminen (3 § 3 mom)
VNS 6/2006 vp.	Osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Libanonissa	Tapauskohtainen harkinta ⁵¹

⁴⁷ ”Operaatio on sotilaallisesti erityisen vaativa”. VNS 2/2011 vp., s. 13.

⁴⁸ ”Yleinen riski Atalanta-operaatiota kohtaan luokitellaan keskitasoiseksi.” VNS 5/2010 vp., s. 5.

⁴⁹ ”...operaatioon vaativuuteen ja toimintaympäristöön liittyvät näkökohdat puoltavat selonteon antamista eduskunnalle.” VNS 2/2009 vp., s. 4.

⁵⁰ ”Selontekomenettelyä pidetään perusteltuna, ottaen huomioon tehtävä, riskit ja lähetettävä joukko.” VNS 8/2008 vp., s. 4.

⁵¹ ”Valtioneuvosto katsoo tapauskohtaisen harkinnan perusteella, että operaatioon liittyvät poliittiset ja rahoitukselliset näkökohdat puoltavat selonteon antamista.” VNS 6/2006 vp., s. 1.

Selontekoja kevyempi laissa säädetty kuulemisen tapa on se, että valtioneuvosto kuulee eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Eduskunnan valtioväestöjen tietojärjestelmästä löytyi ajalla 1.4.2006–28.2.2013 kymmenen selvitystä, joissa esitettiin eduskunnalle tietoa Suomen osallistumisesta johonkin sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioon⁵².

Seitsemässä tapauksessa kymmenestä selvityksen antaminen ulkoasiainvaliokunnalle vaikutti käsiteltävän asian ja selvityksen sisällön perusteella kriisinhallintalain mukaiselta tavalla kuulla eduskuntaa. Näistä seitsemästä selvityksestä kaksi oli tiedonantoja siitä, että operaatiot ovat alkamassa ja Suomen osallistumisen laajuus selviää myöhemmin (Libanon 2006 ja Malin suunnittelu). Kahdessa tapauksessa operaatioon oltiin lähettämässä alle kymmentä esikuntaupseeria (Atalanta 2008 ja Tshad) ja yhdessä kymmentä sotilastarkkailijaa (Syyria). Yhdessä tapauksessa (Kosovo) pitkään toiminutta operaatiota oltiin olennaisesti supistamassa. Yhdessä tapauksessa esitettiin kahdentoista sotilaan lähettämistä koulutustehtäviin (EUTM Mali).

UNIFIL-operaatioon liittymistä koskevassa asiassa (UTP 16/2011 vp.) eduskunnan ulkoasiainvaliokunta päätti itse kriisinhallintalain ja perustuslain 97 §:n nojalla lähettää selvityksen keskusteltavaksi eduskunnan täysistuntoon. Lausunnossaan (UaVL 2/2011 vp.) ulkoasiainvaliokunta toteaa, että ”UNIFIL-operaatio merkitsisi 180–200 sotilaan lähettämistä kriisinhallintatehtäviin noin 20,9 miljoonan euron vuosibudjetilla” ja että ”kyseessä on tämän eduskunnan ensimmäinen päätös merkittävästä kriisinhallintaoperaatiosta”. Näiden vuoksi ulkoasiainvaliokunta katsoi, että ”operaatiosta on asianmukaista keskustella täysistunnossa eduskunnan poliittisen harkintavallan korostamiseksi”. Valiokunta siis käytti sillä olevaa mahdollisuutta kuulla asiassa koko eduskuntaa täysistuntokeskustelun muodossa, vaikka operaation vaativuus sinänsä ei olisi edellyttänyt valtioneuvostolta selontekomenettelyä ja koko eduskunnan kuulemista. Toisaalta valiokunnalle annettu selvitys oli niin yleisluonteinen, että sen perusteella operaation vaativuutta oli vaikeata arvioida. Puolustusvaliokunta kritisoikin selvityksen yleisluonteisuutta lausunnossaan (PuVL 5/2011 vp.): ”...käsiteltävänä oleva ulkoasiainministeriön selvitys on hyvin yleisluonteinen -- sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentti velvoittaa valtioneuvoston harkitsemaan huolellisesti, onko eduskuntaa kuultava ulkoasiainvaliokunnalle annettavan selvityksen tai eduskunnalle annettavan selonteon muodossa. Puolustusvaliokunnan mielestä harkinnan perustelut tulisi aina sisällyttää selvitykseen tai selontekoon,

⁵² *Aineiston haku on kuvattu liitteessä 2.*

koska erityisen vaativan, ja aina selontekoa edellyttävän, sotilaallisen kriisinhallintatehtävän määrittely on vaikeaa.”

Myös kahdessa muussa tapauksessa operaation vaativuutta oli vaikea arvioida selvityksen riskiarvion perusteella.

Puolustusvaliokunta piti Atalanta-operaation alussuojausosastoa koskevan selvityksen riskiarviota niin yleisluonteisena, ettei ”sen perusteella voida yksiselitteisesti määritellä -- tehtävää sotilaallisesti ei-vaativaksi.” (PuVL 1/2013 vp). Koska operaatio oli alkamassa, valiokunnalla ei myöskään ollut tilanteessa aikaa hankkia aiheesta lisäselvityksiä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyi puolustusvaliokunnan kritiikkiin todeten, että ”selvityksen sisältö oli puutteellinen riskianalyysiä ja voimankäyttösäännöksiä koskevilta osin” (UaVL 1/2013 vp.).

Operaation vaativuuden määrittelyä käsiteltiin myös ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa (UaVL 3/2013 vp.), joka koski Suomen johtovaltioroolia UNIFIL-operaatioissa. Ulkoasiainvaliokunta käsiteli lausunnossaan riskianalyysia melko laajasti, viittasi aiempiin kantoihinsa riskianalyysin tärkeydestä ja kuuli asiantuntijoita riskianalyysin syventämiseksi. Lausunnossaan valiokunta myös totesi, että operaation toteuttaminen on vaativaa, siihen liittyy useita riskitekijöitä ja korkean riskin asettamat vaatimukset on otettava täysimääräisesti huomioon. Ulkoasiainvaliokunta ei kuitenkaan vienyt selvitystä täysistuntoon eikä lausunnossaan sinänsä kiistänyt selvitysmenettelyn oikeellisuutta.

Valinnan vaikeutta selonteon ja selvityksen antamisen välillä kuvaa se, että puolustusvaliokunnassa mielipiteet jakaantuivat hyvin tasaisesti siitä, olisiko valtioneuvoston pitänyt tuoda Atalantan alussuojausosasto-operaatio sekä UNIFIL-johtovastuuoperaatio eduskuntaan selontekona. Käsitellessään kokouksessaan 13.12.2012 ns. kriisinhallintakatsausta puolustusvaliokunta äänesti siitä, tulisiko lausuntoon liittää kannanotto, jonka mukaan ”sekä UNIFIL-operaatioon osallistumisen laajentamisen ja EU-NAVFOR Atalantaa tarkoitetun alussuojausosaston lähettämisen yhteydessä olisi perusteltua kuulla koko eduskuntaa selonteon muodossa.” Ehdotus kannanoton sisällyttämiseksi lausuntoon hävisi äänin 8–7. (Puolustusvaliokunnan pöytäkirja 60/2012 vp.).

Syyrian tarkkailijaoperaatiota koskeva eduskunnan kuuleminen oli hiekan poikkeuksellinen. Ulkoasiainvaliokunta sai 18.4.2012 selvityksen Suomen osallistumisesta YK:n Syyrian tarkkailijaoperaatioon⁵³. Selvityksessä esitettiin, että Suomi osallistuisi tarkkailijaoperaatioon enintään kymmenellä sotilaalla. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta käsiteli asiaa ja

⁵³ UTP 7/2012 18.4.2012 sekä tämän jatkokirjelmä 23.4.2012.

päätettiin, että sillä ei ole huomauttamista valtioneuvoston toimintalinjaan⁵⁴. Kesän aikana Syyrian väkivaltaisuuDET kiihtyivät, turvallisuustilanne muuttui, eikä tarkkailijaoperaatio pystynyt toimimaan maassa alkuperäisen tehtäväksi annon mukaisesti. Tämän vuoksi YK päätti 10.7.2012 väliaikaisena toimenpiteenä pienentää operaation vahvuutta puolella, jolloin myös suomalaisten osallistujien määrä supistui viiteen. Tasavallan presidentti tai valtioneuvosto eivät käsitelleet vähennyistä, vaan ulkoasiainministeriön edustajan mukaan siitä päätti puolustusministeriö sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaisesti⁵⁵.

Elokuussa YK:n turvallisuusneuvosto päätti, että tarkkailijaoperaation mandaattia ei enää jatketa, vaan operaatio päättyy 19.8.2012. Operaation päätyttyä loputkin suomalaiset palasivat Suomeen.

Ulkoasiainministeriö tiedotti ulkoasiainvaliokuntaa operaation muuttamisesta 4.9.2012 UTP-selvityksen toisella jatkokirjelmällä. Ulkoasiainvaliokunta käsiteli asiaa kokouksissaan ja antoi asiasta seuraavan lausuman (UaVX 11/2012 vp): ”Syyrian tarkkailijaoperaation (UNSMIS) kehityksestä ja erityisesti Suomen osallistumisen oleellisesta supistamisesta olisi tullut tiedottaa eduskunnalle säännönmukaisesti ja oikea-aikaisesti. Valiokunta pyytää ministeriötä ryhtymään toimenpiteisiin, jotta vastaisuudessa kriisinhallintalain mukainen tiedottaminen hoidetaan asianmukaisesti.”

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 § 2 momentin mukaan valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa tai eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa, jos suomalaiselle kriisinhallintajoukolle määrättyjä tehtäviä suunnitellaan operaation aikana olennaisesti muutettaviksi. Kuulemisen tapa on vastaava kuin uusissa operaatioissa. Lain 2 § 3 momentin mukaan puolestaan puolustusministeriö voi päättää osallistumisen vähäisestä muuttamisesta. Ulkoasiainministeriön edustajan mukaan operaatioissa tapahtuu usein sellaisia muutoksia joukkojen vahvuuksissa, jotka kuitenkin pysyvät tasavallan presidentin päätökseen sisältyvän mandaatin puitteissa.

Edellä käsiteltyjen selvitysten lisäksi valtioneuvosto on informoinut eduskuntaa vuodesta 2007 lähtien selvityksen UTP 40/2005 vp. jatkokirjelmillä, joita on annettu vuodesta 2007 lähtien yhteensä 13 (ns. kriisinhallintakatsaukset). Päähuomio jatkokirjelmissä on ollut operaatioiden yleiskuvauksissa, joissa on kerrottu operaatioiden tilanteesta, lähiajan näkymistä sekä suomalaisten osallistumisesta. Jatkokirjelmissä on kuvattu myös siviilikriisinhallintaan osallistumista ja joissakin kirjelmässä myös kehitysyhteistyötä tai humanitaarista apua. Jatkokirjelmissä on myös tie-

⁵⁴ Valiokunnan kokous 24.4.2012. UaVP 34/2012, 3 §.

⁵⁵ 2 § 3 momentti: Puolustusministeriö voi päättää osallistumisen vähäisestä muuttamisesta.

dotettu eduskuntaa alustavasti keskustelluista operaatioista. Esimerkiksi mahdollisuudesta ja Puolustusvoimien valmiudesta osallistua Atalanta-operaatioon alusyksiköllä mainittiin ensimmäisen kerran 21.10.2009 annetussa kriisinhallintakatsauksessa. Selonteko, jolla eduskuntaa asiasta kuultiin, annettiin eduskunnalle vajaan vuoden kuluttua eli 17.9.2010.

Yhteenvetona selvityksen ja selontekojen antamisesta voi todeta, että valtioneuvosto on kuullut eduskuntaa pääosin kriisinhallintalain edellyttämässä muodossa. Syyrian operaation lopettamisesta annettiin selvitys jälkikäteen. Muutamissa tapauksissa ulko- ja puolustusvaliokunta eivät ole voineet päätellä valtioneuvostolta annetun tiedon perusteella, onko kuulemistapa ollut oikea. Eduskunta on myös useaan kertaan muistuttanut valtioneuvostoa esitettyjen riskiarvioiden riittämättömyydestä.

Selvitysten antamisen aikataulut

Ulkoasiain- ja puolustusvaliokunta ovat lausunnoissaan (esimerkiksi UaVL 1/2013 vp., UaVL 3/2013 vp., PuVL 5/2011 vp., PuVL 1/2013 vp.) arvostelleet valtioneuvostoa siitä, että eduskunnan kuuleminen ei ole ollut oikea-aikaista. Ulkoasiain- ja puolustusvaliokunta ovat myös ulkoasiain- ja puolustusministereille osoittamissaan kirjeissä (4.4.2013) tuoneet esille huolen eduskunnan kuulemisen ajoittamisesta sekä selontekojen ja selvitysten sisältöjen riittävydestä.

Tarkastuksessa selvitettiin kahdeksasta operaatiosta⁵⁶, millä aikataululla asiaa on eri vaiheissa käsitelty. Vaiheita olivat (1) tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan valmistava käsittely, (2) selvityksen tai selonteon toimittaminen eduskuntaan, (3) eduskuntakäsittely sekä (4) tasavallan presidentin päätös.

Päätöksenteon kesto valmistavasta käsittelystä tasavallan presidentin päätökseen oli keskimäärin 67 vuorokautta. Nopeimmillaan päätöksenteko kesti Malin koulutusoperaatiossa vain 14 vuorokautta ja Tshadin operaatiossa vain 16 vuorokautta. Atalantan alusoperaation käsittely kesti puolestaan 80 ja ISAF-operaation käsittely 150 vuorokautta.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toiminta oli useimmissa tapauksissa hyvin nopeaa. Kuudessa operaatiossa eduskunta sai valtioneuvostolta selvityksen tai selonteon 2–11 vuorokautta sen jälkeen, kun tasavallan presidentti ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunta olivat käsitelleet asiaa yhteisessä kokouksessaan. Tasavallan presidentti myös päätti

⁵⁶ *Tshad (2009), Atalantan alusoperaatio (2010), ISAF-operaatio (2011), UNIFIL (2011), Syyria (2012), Atalantan alusuojausosasto (2013), UNIFILin johtovastuu (2013), Mali (2013).*

valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta operaatioon osallistumisesta hyvin nopeasti – keskimäärin alle seitsemän vuorokautta sen jälkeen, kun eduskunta oli lausunut asiasta näkemyksensä.

Kahdessa tapauksessa (Atalantan alussuojausosasto ja UNIFILin johto-
valtiorooli) eduskunta sai selvityksen kuitenkin vasta yli kaksi kuukautta sen jälkeen, kun tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta olivat käsitelleet asiaa valmistavasti.

Atalantan alussuojausosastoa käsiteltiin ensimmäisen kerran tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa jo 14.6.2012. Operaation valmistelu kuitenkin viivästy, ja sen vuoksi asiaa käsiteltiin uudestaan kokouksessa 30.11.2012. Tämän jälkeen asia kirjattiin eduskuntaan saapuneeksi vasta 6.2.2013. Samoin UNIFILin johto-
valtioroolia käsiteltiin tasavallan presidentin ja ministerivaliokunnan kokouksessa 30.11.2012, mutta asia kirjattiin eduskuntaan saapuneeksi vasta 12.2.2013.

Ulkoasiainministeriön edustajan haastattelun mukaan selvitykset olisi voitu lähettää aiemminkin, mutta valtiopäivätyön joulun ajan tauon vuoksi selvitys päätettiin lähettää sitten, kun eduskunta kokoontui uudelleen⁵⁷. Eduskunnasta saadun näkemyksen mukaan tässä tapauksessa selvitykset olisi voitu antaa jo ennen joulua ja valiokunta voidaan joka tapauksessa kutsua kokoon, mikäli päätettävä asia niin vaatii. Eduskunnan käsittelyn kannalta selvitys voidaan antaa myös, vaikka operaation valmistelu ei ole täysin valmis: asiasta voitaisiin antaa poliittista harkintaa varten ns. perus-
selvitys, jota voidaan tarpeen mukaan täydentää yksityiskohtaisemmalla tiedolla.

Käytännössä selvitysten käsittelyn lykkääntyminen helmikuulle tarkoitti sitä, että eduskunnan piti kiirehtiä operaatioselvitysten käsittelyä ja käsittelylle jäi hyvin vähän aikaa, ennen kuin Suomen oli määrä ilmoittaa operaatioihin osallistumisesta. Eduskunta oli saanut molemmista operaatioista tietoa jo joulukuussa, kun niistä raportoitiin alustavasti ulkoasiainvaliokunnalle 5.12.2012 jätetyssä kriisinhallintakatsauksessa (UTP 40/2005 vp., jatkokirjelmä 13)⁵⁸. Katsauksessa todettiin, että operaatioista tullaan kuulemaan eduskuntaa selvityksellä. Nämä kriisinhallintakatsauksissa annetut tiedot eivät kuitenkaan vastaa tai voi korvata sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettuja selvityksiä.

Ulkoasiainvaliokunta lausui syksyllä 2012 tyytymättömyytensä myös Syyrian tarkkailijaoperaation lopettamista koskevaan tiedottamiseen

⁵⁷ *Ulkoasiainvaliokunnan viimeinen kokous vuoden 2012 valtiopäivillä pidettiin 19.12.2012, ja valtiopäivien 2013 ensimmäinen kokous pidettiin 6.2.2013.*

⁵⁸ *Ulkoasiainministeriö 2012b.*

(UaVX 11/2012 vp.). Valiokunnan mukaan Syyrian operaation kehityksestä ja erityisesti Suomen osallistumisen oleellisesta supistamisesta olisi tullut tiedottaa eduskunnalle säännönmukaisesti ja oikea-aikaisesti. Ulkoasiainministeriön edustajan mukaan operaation pienentämisessä oli kyseessä YK:n rauhanturvaosaston (DPKO) väliaikainen toimenpide, jolla reagoitiin siihen, ettei tarkkailijaoperaatio pystynyt toimimaan maassa alkuperäisen tehtävänannon mukaisesti. Muutoksesta päätti puolustusministeriö eivätkä tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsitelleet vähennystä. Muutos tulkittiin siis sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaiseksi vähäiseksi muutokseksi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa ulkoasiainministeriö korosti, että kriisinhallintaoperaatioiden ja kriisinhallintaan osallistumisen valmistelu on kompleksista ja kriisinhallinnan luonteesta johtuen tilanteet voivat edellyttää hyvin nopeaa päätöksentekoa. Kohdemaan tilanne, muiden maiden osallistuminen operaatioon ja kansainvälisen yhteisön toimet laajemminkin vaikuttavat osaltaan siihen, miten Suomen osallistuminen muotoutuu ja siten myös Suomen kansalliseen päätöksentekoon.

3.2.2 Riskiarviot

Operaation riskiarvio on tärkeä tekijä operaation vaativuuden määrittelyssä. Operaation vaativuus puolestaan vaikuttaa siihen, millä tavalla eduskuntaa on kuultava. Eduskunnalle, valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille riskiarvio on tärkeä siksi, että päätöksentekijöinä nämä tahot kantavat poliittisen vastuun siitä, mitä operaatiosta voi seurata. Vakavimmat tapahtumat ovat tietysti kuolemantapaukset, vakavat loukkaantumiset ja sairastumiset sekä materiaalin osalta suuret materiaaliset tappiot.

Edellä jo todettiin, että eduskunnan ulkoasiain- ja puolustusvaliokunnat ovat kritisoineet valtioneuvoston selvityksiä yleisluontoisuudesta. Valiokunnat ovat kohdentaneet erityistä kritiikkiä riskiarvioiden puutteisiin: ulkoasiainvaliokunta on arvostellut riskiarvioiden puuttumista tai puutteellisuutta ainakin kuudessa lausunnossaan tai mietinnössään⁵⁹. Toisaalta mietinnössään (8/2010 vp.) ulkoasiainvaliokunta puolestaan piti hyvänä sitä, että selontekoon sisältyy erillinen ja aikaisempiin selontekoihin verrattuna laajempi riskiarvio.

⁵⁹ UaVL 3/2013 vp., UaVL 2/2013 vp., UaVL 1/2013 vp., UaVL 2/2011 vp., UaVM 3/2009 vp., UaVM 11/2007 vp.

Tarkastuksessa selvitettiin, minkälaisia selvityksissä ja selonteoissa esitetyt riskiarviot ovat. Aineistona oli kuusi selvitystä tai selontekoa⁶⁰. Lisäksi selvitettiin, mihin toimenpiteisiin ulko- ja puolustusministeriö ovat ryhtyneet valiokuntien esittämän kritiikin perusteella. Tarkastelun kriteerinä pidettiin sitä, että eduskunnalla annettavaan tietoon sisältyy riskiarvio ja riskiarvioissa kuvataan operaation toteuttamiseen liittyviä uhkia ja uhkien vakavuutta sekä sitä, miten todennäköisinä näiden uhkien toteutumista pidetään. Lisäksi kriteerinä pidettiin sitä, että valtioneuvosto on ryhtynyt toimenpiteisiin riskiarvioiden kehittämiseksi siten, kuin eduskunnan valiokunnat esittivät.

Tarkastelluissa teksteissä riskiarviot olivat lyhyitä, tyypillisimmillään yksi kappale tai 4–5 virkettä. Vain yhdessä selvityksessä riskiarvio oli nostettu väliotsikoksi ja muissa riskejä käsiteltiin muun tekstin seassa.

Useimmissa teksteissä riskiarvion pääasiana oli kohdealueen tilanteen kuvaus: esimerkiksi, että Syyrian kansannousu heijastuu Libanoniin pakolaisvirtoina sekä lisääntyvänä asekauppana tai että rikollisuuden uhka on kasvussa maan yleisen epävakauden ja heikentyneen taloustilanteen takia.

Osassa selvityksistä kuvattiin myös niitä uhka- tai vaaratekijöitä, jotka kohdistuvat suoraan kriisinhallintajoukkoihin; esimerkkinä näistä olivat maastossa olevat miinat, YK-joukkoihin kohdistuvat pommi-iskut, merirosvojen hyökkäykset tai virusten tai loisten aiheuttamat sairaudet.

Selvityksissä ei aina kerrottu, miten todennäköisinä vakavien riskien toteutumista pidetään. Esimerkiksi UNIFIL-operaatiosta todetaan, että sen välittöminä vaaratekijöinä ovat tulitaukorikkomukset, maastossa olevat miinat sekä räjähtämättömät ammuksiset. Lukija ei kuitenkaan voi arvioida, miten usein sotilaita on loukkaantunut tai jopa kuollut miinojen räjähtäessä vai onko tämän riskin toteutuminen hyvin epätodennäköistä. Viitettä asiaan olisi voinut saada siitä, että UNIFIL-operaatioon kuului vuoden 2012 lopussa 11 000 sotilasta – oliko vuoden 2012 aikana yksikään sotilas loukkaantunut miinaräjähdyksessä? Samassa asiakirjassa tuodaankin esiin, että ”kuluvan vuoden aikana UNIFIL on joutunut *kahden* yksittäisen pommi-iskun kohteeksi” ja että ”pienemmät välikohtaukset ovat *tavanomaisia*” (kursiivit lisätty). Asiakirjoista löytyy myös muita selkeitä esitystapoja. Esimerkiksi Tshadin selonteossa (VNS 2/2009 vp.) todetaan selvästi, että ”kriisinhallintajoukkoihin kohdistuvan suunnitelmallisen ja suoran hyökkäyksen uhka arvioidaan pieneksi.”

Selvityksissä riski-sana esitetään niin, että lukija ei ymmärrä, mitä sillä tarkoitetaan. Esimerkiksi Atalanta-operaatiosta todetaan, että ”alueen sa-

⁶⁰ VNS 2/2009 vp., VNS 5/2010 vp., UTP 16/2011 vp., UTP 1/2013 vp., UTP 3/2013 vp., UTP 6/2013 vp.

tamissa riskitaso vaihtelee tiettyjen Somalian satamien --- korkeasta vähäiseen”. Joissakin satamissa on siis olemassa melko suuri mahdollisuus sille, että tapahtuu jotakin kielteistä. Se, mitä kielteistä voi tapahtua, ei kuitenkaan selviä – voiko kyse olla huoltotavaroiden varastamisesta, satamassa toimivan tukijoukon sieppauksesta, aseellisesta hyökkäyksestä laivaan vai mistä? Riski-sanankäyttö itsessään ei kerro mitään, vaan teksteissä pitäisi myös kuvata, mitä voi tapahtua, miten todennäköistä tapahtumien arvioidaan olevan ja miten vakavia seurauksia tapahtumilla voi olla.⁶¹

Yleisarviona voi sanoa, että tarkastellut riskiarviot olivat lyhyitä ja pääosin ylimalkaisia. Yleisiä uhkatekijöitä tuodaan esiin ja osassa selvityksistä myös kuvataan suoraan joukkoihin kohdistuvia riskejä. Arvioita siitä, miten todennäköistä näiden riskien toteutuminen on, ei aina esitetä, kuten ei myöskään sitä, miten vakavia seurauksia riskien toteutumisesta voisi seurata. Huomionarvoista on, että viimeisimpien, vuoden 2012 lopussa ja vuoden 2013 alussa annettujen, selvitysten riskiarviot eivät olleet muita parempia. Olennaista kehitystä ei siis ollut tapahtunut.

Tarkastuksessa ulkoasiain- ja puolustusministeriöiltä pyydettiin vastaus siihen, miten ne ovat toimineet eduskunnan kannanottojen perusteella. Ministeriöiden mukaan eduskunnan näkemykset on kyllä huomioitu. Ministeriöt eivät kuitenkaan olleet ryhtyneet konkreettisiin toimiin tai muutoksiin, joilla riskiarvioiden laatua olisi parannettu ja varmistettu.

Ulkoasiainministeriön edustaja toi haastattelussa⁶² esiin, että riskiarvioiden esittäminen tarkemmalla tavalla ei ole julkisissa asiakirjoissa mahdollista, mutta eduskunta saa tarvitsemansa tiedon suullisesti tai ei-julkisissa asiakirjoissa. Ministeriö toi saman asian esiin myös tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa. Lausunnossa ministeriö myös esitti, että lain mukaan salassa pidettäviä asioita voivat olla muun muassa riskiarviot, voimankäytösäännöt ja operaatiosuunnitelmat.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 24 § 1 momentin mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat muun muassa valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat, muut asiakirjat, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön tai asiakirjat, jotka koskevat Suomen valtion suhteita toisen valtion viranomaisiin,

⁶¹ *Todettakoon, että Merivoimien kansallisessa Atalanta-operaatiosuunnitelmassa riskianalyysi on melko yksityiskohtainen ja mm. eri satamien uhat esitetään selvästi.*

⁶² *Haastattelu ulkoasiainministeriössä 16.5.2013.*

jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä.

Julkisuuslain perusteella kriisinhallintaoperaatioiden valmistelua koskevat asiakirjat siis voivat – laissa tarkemmin säädetyn edellytyksin – olla salaisia. Tarkastuksen perusteella riskiarvioita voitaisiin kuitenkin parantaa myös julkisissa asiakirjoissa. Esimerkiksi riskiarvioiden sisällyttäminen asiakirjoihin omana kohtanaan, julkisesti esitettävissä olevien uhkien esittäminen, uhkien todennäköisyyden jonkinlainen arviointi sekä toteutumisen seurausten esittäminen parantaisivat arvioita nykytilanteesta.

3.2.3 Operaatioista annetut taloudelliset tiedot

Tarkastuksessa selvitettiin myös, onko valtioneuvosto antanut selonteoissa tai selvityksissä eduskunnalle riittävät taloudelliset tiedot operaatioista. Tarkasteluun valittiin kuusi viime vuosien operaatiota, joiden selvitys- tai selontekotekstejä arvioitiin⁶³. Tarkastelun kriteerinä pidettiin sitä, että teksteistä käy selvästi ilmi, mitä operaation arvioidaan maksavan, miten kustannusten arvioidaan jakautuvan eri vuosille ja hallinnonaloille, minkä verran operaatiosta arvioidaan saatavan korvauksia ja miten operaation määrärahat budjetoidaan.

Tarkastuksen perusteella operaatioista esitetyt taloudelliset tiedot olivat yleisesti niukat. Tyypillisessä tapauksessa operaation taloudesta kerrottiin selonteon tai selvityksen lopussa muutamalla kappaleella.

Vain kolmessa tapauksessa kuudesta esitettiin arvio operaation kokonaiskustannuksista tai kustannuksista pitemmällä kuin yhden vuoden aikajänteellä. UNIFILin johtovaltioroolia koskevassa selvityksessä johtovaltioroolin arvioitiin maksavan Suomelle 45 miljoonaa euroa vuosina 2013–15. Kuvaus oli sinänsä hyvä ja riittävä: toisaalta kuvaus oli myös sikäli sekava, että selvityksessä puhuttiin vain johtovaltioroolin tuomista lisäkustannuksista jo käynnissä olevaan operaatioon – selvityksestä ei saa selvää, kuinka paljon UNIFIL-operaatio kokonaisuudessaan tulee maksamaan. Myös Malin koulutusoperaatiosta ja Atalantan alusyksikköoperaatiosta arvioitiin Suomen osallistumisen kokonaiskustannukset; näissä tapauksissa operaatio oli kuitenkin selvästi ajallisesti rajattu. Kolmessa tapauksessa kuudesta selvityksistä ei puolestaan saanut kuvaa siitä, miten

⁶³ Tarkastellut selonteot olivat VNS 2/2009 vp. (*Tshad, laajennus*), VNS 5/2010 vp. (*Atalanta, alusyksikkö*) ja VNS 2/2011 vp. (*ISAF, tilannekatsaus ja joukkojen vähentäminen*), ja selvitykset UTP 16/2011 vp. (*UNIFIL*), UTP 3/2013 vp. (*UNIFIL, johtovaltiorooli*), UTP 6/2013 vp. (*Malin koulutusoperaatio*).

paljon Suomen osallistumisen arvioidaan maksavan operaation aikana tai selvityksestä eteenpäin useamman vuoden aikajänteellä.

Kuvaukset operaation vuosikuluista vaihtelivat selkeästi heikkoon. UNIFILin johtovaltiorooli-selvityksessä arvio johtovaltioroolin lisäkustannuksesta oli kerrottu selvästi tuleville vuosille 2013, 2014 ja 2015 (10, 18 ja 12,5 milj. euroa). Tiedon uskottavuutta kuitenkin heikentää se, että tämän jaon mukaan lisäkustannus olisi yhteensä 40,5 miljoonaa euroa, kun taas toisaalla asiakirjassa kustannuksen esitetään olevan 45 miljoonaa euroa. Vuonna 2011 annetussa UNIFIL-selvityksessä puolestaan kerrottiin vain, että vuodelle 2012 operaatioon on talousarvioesityksessä varattu 21 miljoonaa euroa. Selvityksestä ei käy ilmi, mikä operaation vuotuinen kustannus olisi, koska operaatioon oltiin liittymässä kesken vuotta, touko-kuussa 2012. Suoraviivaisella laskennalla vuosikustannuksen voisi olettaa ensimmäisenä täytenä operaatiovuonna olevan 36 miljoonaa euroa (21 milj. euroa * 12/7 kk). Tätä on kuitenkin vaikea päätellä, koska selvityksestä ei myöskään käy ilmi, kuinka paljon vuoden 2012 määrärahasta arvioidaan käytettävän operaation perustamiskustannuksiin.

ISAF-operaation pienentämistä koskevasta selvityksestä ei puolestaan käy ilmi menotason muutos, vaikka suomalaisten sotilaiden määrä oli vähentymässä neljänneksen. Selvityksessä vain todetaan, että ”vuoden 2012 sotilaallisen kriisinhallinnan kokonaiskustannusten Afganistanissa arvioidaan olevan yhteensä noin 36 miljoonaa euroa”.

Tarkastelluista selvityksistä kolme koski YK-vetoisia operaatioita, joissa YK korvaa osan kuluista Suomelle. Näistä ainoastaan yhdessä valtioneuvosto kertoo eduskunnalle, kuinka paljon se odottaa YK:lta korvauksia (UNIFIL: ”YK korvaa aikanaan ... arviolta noin 2,8 milj. euroa vuodessa”). Korvaukset eivät tuloudu kriisinhallintamomentille vaan tuloarvion momenteille. Vuonna 2012 kriisinhallinnan tulot olivat noin 1,7 miljoonaa euroa, joista pääosa oli nimenomaan korvauksia Libanonin operaatiosta⁶⁴. Vuoden 2013 korvauksen Puolustusvoimat on arvioinut olevan 4,96 miljoonaa euroa⁶⁵.

Operaatioiden budjetoinnista kerrottiin kaikissa tapauksissa se, että määrärahat jakautuvat ulko- ja puolustusministeriön pääluokkiin. Viidessä tapauksessa kuudesta kerrottiin myös, miltä käyttösuunnitelmakohdilta määrärahat käytetään. Malin koulutusoperaatio -selvityksessä käyttösuunnitelman kohtaa ei kerrota, vaan todetaan ainoastaan, että kustannukset voidaan kattaa kriisinhallinnan nykyisistä määrärahoista. Käyttösuunnitelmakohta olisi perustelua esittää eduskunnalle, koska eduskunta on al-

⁶⁴ *Puolustusvoimien vuosiraportti 2012, liite 7, s. 5.*

⁶⁵ *Pääesikunta 2012b, Liite B, s. 9. Käyttö rajoitettu: Suojaustaso IV.*

kuperäisessä talousarviossa päättänyt käyttösuunnitelmalla siitä, miten momentin rahat jaetaan. Malin koulutusoperaation osalta käyttösuunnitelmakohdan ilmoittaminen olisi ollut perusteltua myös siksi, että sille ei ollut omaa käyttösuunnitelmakohtaa, vaan operaatio rahoitettiin jostain muusta käyttösuunnitelmakohdasta.

Kolmessa operaatiossa ilmoitettiin käytettävän ns. varalla-rahaa eli kriisinhallintamomenttien käyttösuunnitelman kohtaa, jonka määrärahaa voi käyttää esimerkiksi käynnissä olevien operaatioiden lisämenoihin tai niiden jatkamiseen tai mahdollisiin uusiin kriisinhallintaoperaatioihin⁶⁶. Vain yhdessä tapauksessa tuotiin esiin varalla-rahamen määrää ja se, että varalla-rahamen käytön myötä muissa operaatioissa mahdollisesti eteen tulevat yllättävät menot saattavat aiheuttaa lisämääräraharapeita (UTP 3/2013 vp.).

Yhteenvedon voi todeta, että selvityksissä ja selonteissa esitettyjen taloudellisten tietojen laatu vaihteli lähes riittävästä heikkoon.

Taloudellisilta tiedoiltaan lähes riittävästi voi pitää selvitystä Suomen roolista UNIFIL-johtovaltiona (UTP 3/2013 vp.). Selvityksessä kuvataan selvästi johtovaltioroolin aiheuttamat lisäkustannukset kolmen vuoden aikana, erotellaan vuosittaiset kustannukset 2013–15, kuvataan lyhyesti keskeiset kustannustekijät, esitetään budjetoitintapa ja varallaolorahan käyttämisen vaihtoehtoiskustannus sekä tuodaan esiin se, että operaation aiheuttamat lisäkustannukset eivät johda kriisinhallintamäärärahojen kehysten ylittymiseen. Selvityksen puutteena voi pitää, että siinä ei kerrota Suomen UNIFIL-operaation kokonaiskustannuksia eikä siinä arvioida YK:lta tulevan korvauksen suuruutta.

Taloudellisilta tiedoiltaan heikoimpana voi pitää UNIFIL-operaation osallistumisesta (UTP 16/2011 vp.) annettua selvitystä, jonka taloustiedot ovat hyvin ylimalkaisia. Selvityksessä ei eritellä ensimmäisen vuoden perustamiskustannuksia operaation käyttökustannuksista. Selvityksessä puhutaan ensimmäisen vuoden vuosikustannuksista, vaikka operaatio oli alkamassa vasta toukokuussa 2012. Selvityksessä ei arvioida operaation useamman vuoden kustannuksia, vaikka valmistelun lähtökohtana on ollut useamman vuoden osallistuminen. Vaikka eduskunnalle oltaisiin antamassa vuosittain tietoa operaatiosta, ministeriön ensimmäisessä selvityksessä olisi voitu kuvata todennäköisesti koituvia menoja todennäköisimmän vaihtoehdon mukaan eli useamman vuoden perspektiivillä. Selvityksen

⁶⁶ Vuoden 2013 talousarviossa varalla-määräraha oli ulkoasiainministeriön pääluokassa (24.10.20.9) 22,9 milj. euroa eli 37 % koko momentin määrärahasta ja puolustusministeriön pääluokassa (27.30.20.20) 12,1 milj. euroa eli 20 % koko momentin määrärahasta.

hyvänä puolena on se, että siinä mainitaan YK:lta todennäköisesti saatava 2,8 miljoonan euron vuotuinen korvaus.

Selvityksissä ja selonteissa esitettyjen taloudellisten tietojen esitystapa ja riittävyys vaihtelivat siis paljon. Taloudellisten tietojen esitystapa osoitti, että ulkoasiainministeriö ei ole käyttänyt esitysten valmistelemissä sellaista mallia, joka olisi tukenut taloudellisten tietojen esittämistä selkeästi, ymmärrettävästi ja kattavasti.

3.3 Kriisinhallintaoperaatioiden taloudenhoito

Tässä luvussa käsitellään kolmannen tarkastuskysymyksen mukaisesti sitä, *onko kriisinhallintaoperaatioiden talouden suunnittelu ja seuranta ollut toimivaa*. Tarkastuksen kriteerinä pidettiin seurantajärjestelmien ja -menettelyjen tuottamien tietojen käyttökelpoisuutta ja kattavuutta sekä seurannan ja raportoinnin riittävyyttä. Taloudellisuuden toteutusta tarkastellaan myös tapausoperaatiosta valitun hankintamenettelyn avulla. Hankintamenettelyn kriteerinä käytettiin hankintalainsäädännön mukaisuutta.

3.3.1 Operaatioiden talouden suunnittelu ja raportointi

Seuraavassa tarkastellaan kriisinhallintaoperaatioiden taloudenhoidon seuranta ja raportointia sekä operaatioiden toteutuneita kustannuksia suhteessa suunniteltuihin kustannuksiin.

Taloussääntöjen edellyttämä seuranta ja raportointi

Puolustusvoimien määrärahojen käyttötarkoituksista ja käytöstä on käsitelty talousarvioasetuksen (1243/1992) 69 b §:n mukaisella taloussäännöllä⁶⁷, jossa on ohjeistettu myös tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimen sekä muun seurannan järjestäminen.

Puolustusvoimien taloussäännön 88 §:n mukaan seurattavia asioita ovat Puolustusvoimien tulosyksiköiden ja tulosalueiden varojen käyttö, tuloksellisuus, sovittujen tulostavoitteiden ja kehittämisohjelmien toteutuminen sekä muut toiminnan ohjaamiseen ja ulkoiseen informointivelvollisuuteen kuuluvat asiat ja tunnusluvut.

⁶⁷ *Puolustusvoimat-kirjanpitoyksikön taloussääntö HG851, Pääesikunta Talousosasto, 30.6.2010.*

Puolustusvoimien taloussäännön mukaisesti seurannan tuloksista on laadittu Pääesikunnan suunnitteluosaston johdolla vuosi- ja tulosraportit⁶⁸ sekä Puolustusvoimien toimintakertomus tilinpäätöslaskelmineen ja liitteineen. Toimintakertomuksessa vuodelta 2011⁶⁹ on huomioitu sotilaallinen kriisinhallinta ja sitä koskevat ylläpitomenot sekä kalusto- ja hallintomenot operaatioittain. Myös vuoden 2011 vuosiraportin⁷⁰ liitetiedoissa oli käsitelty omana lukunaan sotilaallista kriisinhallintaa operaatioittain. Samoin Puolustusvoimien tulosraportti 2012 (ajanjaksolta 1.1.–31.7.2012)⁷¹ sisältää oman lukunsa sotilaalliselle kriisinhallinnalle.

Puolustusvoimien määrärahojen käytöstä ja tulojen kertymisestä laaditaan myös kuukausiraportit, jotka toimitetaan virallisena asiakirjana puolustusministeriölle ja erikseen sähköisessä muodossa ministeriön talousyksikölle⁷². Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahojen käytöstä Puolustusvoimat toimittaa kuukausiraportit sekä ulkoasiainministeriölle että puolustusministeriölle. Raportit sisältävät sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahojen käytöstä seuraavat tiedot:

- käytettävissä olevat määrärahat
- tulot ja menot sekä sidonnat momenteittain / käyttösuunnitelmakohdittain
- henkilömäärät operaatioittain
- avoimet saatavat YK:lta.⁷³

Ulkoasiainministeriölle ja puolustusministeriölle toimitettavassa sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa raportoinnissa Pääesikunnan on noudatettava puolustusministerin ja Puolustusvoimain komentajan välisessä tulosopimuksessa sovittuja menettelytapoja.⁷⁴ Tarkastuksessa todettiin, että Puolustusvoimien tulos- ja vuosiraporttien jakeluun ei kuulunut ulkoasiainministeriö tai eduskunta (jäljempänä tässä luvussa käsitellään kriisinhallintaoperaatioiden taloudenhoidon raportointia eduskunnalle).

⁶⁸ *Vuosiraportin sisällöstä tarkemmin taloussäännön 91 §:ssä ja tulosraportista (osavuosikatsaus) taloussäännön 90 §:ssä.*

⁶⁹ *Pääesikunta 2012a. Toimintakertomus sisälsi myös tilinpäätöksen liitteineen.*

⁷⁰ *Puolustusvoimien vuosiraportti 2011, TLL IV: Viranomaiskäyttö.*

⁷¹ *Puolustusvoimien tulosraportti 2012, käyttö rajoitettu: ST IV.*

⁷² *Ministeriön talousyksikölle toimitetaan lisäksi Excel-tiedostona SAP-järjestelmästä ajatut raportit määrärahojen käytöstä momenteittain.*

⁷³ *Ks. puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirjat vuosille 2010, 2011 ja 2012.*

⁷⁴ *Puolustusministeriön hallinnonalan talousarvion toimeenpanoasiakirja vuodelle 2010.*

Pääesikunnan edustajan mukaan⁷⁵ Puolustusvoimat raportoi suoraan puolustusministeriölle. Puolustusministeriön edustajien mukaan⁷⁶ raportointimenettelyyn ei liity kitkakohtia. Myös ulkoasiainministeriön edustajien mukaan ulkoasiainministeriölle ei välitetä kuukausi-, tulos- tai vuosiraportteja, lukuun ottamatta määrärahojen riittävyyteen liittyviä poikkeuksia. Haastattelussa esitetyissä näkemyksissä kyseistä raportointikäytäntöä ei pidetty puutteellisena⁷⁷. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin kriisinhallintaoperaatioiden taloudenhoidon ohjeistusta ja raportointia.

Kriisinhallintaoperaatioiden talousraportointi

Kriisinhallintaoperaatioiden taloushallinnon hoito on ohjeistettu Porin Prikaatin taloussäännössä⁷⁸. Taloussäännön mukaan kriisinhallintaoperaatioissa tulee olla talousohjeet, joissa määritellään operaation maksuliikenne. Muut linjaukset määritellään Porin Prikaatin hankintaohjeessa, sisäisen valvonnan ohjeessa ja eri toimialojen käskyissä. Taloussäännössä on ohjeistettu myös tulojen ja menojen käsittely, asiatarkestus ja hyväksyminen, muistiotositteiden arkistointi sekä YK:n, EU:n ja ETYJ:n operaatioiden laskutusmenettelyt.

Käytännössä maavoimien sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoja seurataan myös Porin Prikaatissa⁷⁹, ja se vastaa kerran kuukaudessa laadittavasta raportista. Vastaavasti operaatioista raportoidaan Porin Prikaatiin viikko-, puolivuotis- ja vuosiraporttein. Tarkastushaastattelussa tuotiin esiin, että operaatioiden toimintaa seurataan ja arvioidaan myös komentajien arvioiden sekä tarkastus- ja jatkosuunnittelumatkojen avulla.⁸⁰

Operaatioista raportoidaan puolustusministeriölle määrärahojen käytön ohella muuttuneista suunnitteluperusteista, vahvuuksista sekä varustamisen tasosta. Pääesikunnan edustajan mukaan raportointimuotoja ovat edellä mainitut kuukausiraportit sekä puolivuotisraportit elokuussa ja vuosiraportit tammikuussa. Raporteissa on myös poikkeavuudet kirjattu.⁸¹ Määrärahojen seurannassa arvioidaan mahdollisia poikkeamia suunniteltuun rahoitukseen. Operaatioiden sotilaallista toimintaa verrataan puolestaan

⁷⁵ Haastattelu Pääesikunnassa 23.11.2012.

⁷⁶ Haastattelu puolustusministeriössä 20.4.2012.

⁷⁷ Haastattelu ulkoasiainministeriössä 22.11.2012.

⁷⁸ Porin Prikaati 2009.

⁷⁹ Atlanta-merioperaation taloushallintoa on tarkasteltu lähemmin jäljempänä tapausoperaatioiden yhteydessä.

⁸⁰ Haastattelu Porin Prikaatissa 17.4.2012.

⁸¹ Haastattelut Tuusulassa 28.3.2012 ja Pääesikunnassa 23.11.2012.

määritettyihin tulostavoitteisiin (ks. edellä luku 3.1).⁸² Edellä todettiin, ettei ulkoasiainministeriölle välitetä kyseisiä raportteja. Haastatteluissa todettiin, että poikkeuksellisista tilanteista, kuten määrärahojen loppumisesta, raportoidaan myös ulkoasiainministeriölle.

Seuraavassa tarkastellaan seurantajärjestelmien toimintaa sekä suunniteltujen ja toteutuneiden kustannusten seurantaan EU:n merioperaatio Atalantan ja YK:n UNIFIL-operaation avulla. Näkökulmina ovat seurannan ja raportointia koskevien sääntöjen toteutuminen sekä seurannan ja raportoinnin riittävyys.

Atalanta-operaatio

Valtioneuvoston selonteon (5/2010 vp.) mukaan arvioidut kustannukset merivoimien alusyksikön lähettämisestä Atalanta-operaatioon olisivat yhteensä 11,6 miljoonaa euroa (sisältäen rotaatiokoulutuksen kustannukset⁸³). Määrärahalla oli tarkoitus kattaa noin 120 sotilaan osallistuminen operaatioon. Alusyksiköllä osallistumisen lisäksi esikuntatehtäviin lähetettävien noin viiden henkilön vahvuisen operaation ylläpitomenot vuonna 2011 olivat suunnitelman mukaan ulkoasiainministeriön pääluokassa 0,6 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokassa 0,2 miljoonaa euroa.

Vuoden 2011 talousarviossa⁸⁴ momenttien 24.10.10 ja 27.30.13 (Atalanta-operaation menot) käyttösuunnitelman määrärahat olivat yhteensä 11,4 miljoonaa euroa, josta ulkoasiainministeriön hallinnonalan osuus oli 6,8 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön hallinnonalan osuus 4,6 miljoonaa euroa.

Operaation määrärahojen käyttö, aluksen tarvitsemien huolto- ja tukisopimusten hyväksyminen sekä maksuliikenteen hoito on kuvattu Merivoimien kansallisessa Atalanta-operaatiosuunnitelmassa⁸⁵.

Atalanta-operaation taloushallintoa koskeva hallinnollinen ohje on annettu 21.12.2010⁸⁶. Hallinnollinen ohje oli operaatiosuunnitelmassa esitetyn mukainen: ohjeessa on määritelty kriisinhallintajoukko osoitettujen

⁸² Haastattelu Porin Prikaatissa 17.4.2012.

⁸³ Atalanta-operaatioon lähetettävien henkilöiden rotaatiokoulutuksen kustannukset olivat arviolta noin 0,3 miljoonaa euroa ulkoasiainministeriön pääluokassa (momentti 24.10.20.05).

⁸⁴ Valtion talousarvio vuodelle 2011.

⁸⁵ Merivoimien kansallinen Atalanta-operaatiosuunnitelma. Suomalainen kriisinhallintajoukko Intian valtamerellä SKJI. Merivoimien esikunta 7.12.2010, TLL IV: Viranomaiskäyttö.

⁸⁶ Suomenlahden Meripuolustusalue. Hallinnollinen ohje (operaatio Atalanta) 21.12.2010, TLL IV: Viranomaiskäyttö.

määrärahojen haltija, vastuutettu määrärahasuranta ja määrärahojen käyttö. Lisäksi on vastuutettu käteisen rahan käsittely, kassakirjanpito, laskujen sisällöllinen asiatarastus, kassan tarkastus sekä tarkastuksesta laadittava erillinen tarkastuskertomus ja raportointi.

Merivoimien esikunnan sisäinen tarkastus ja taloushallintopalvelut tekivät tarkastuskäynnin SKJI:n (Suomalainen kriisinhallintajoukko Intian valtamerellä) taloudenhoitoon ja antoivat muistionsa tarkastuskäynnistä⁸⁷. Merivoimien esikunnan sisäinen tarkastus ja taloushallintopalvelut ovat lisäksi tarkastaneet Atalanta-operaation kassatositteet maaliskuussa 2011⁸⁸. Tarkastuksista laadituissa muistioissa todettiin useita kassatositteisiin liittyviä puutteellisuuksia ja virheitä, joihin pyydettiin lisäselvityksiä sekä annettiin toimenpide-ehdotuksia korjaustoimenpiteistä. Myös materiaali-kirjanpidossa todettiin puutteita.

Atalanta-operaatiosta on valmistunut loppuraportti⁸⁹ elokuussa 2011. Loppuraportin valmistuessa ei ollut lopullisia operaatiokustannuksia selvillä, mutta operaation kustannusten arvioitiin toteutuvan operaatioon varatun määrärahan puitteissa.

Merivoimien esikunnan operaatiota koskevan tilinpäätöskertomuksen mukaan⁹⁰ SKJI:n kokonaismenot olivat 1.1.–14.6.2011 yhteensä 6,2 miljoonaa euroa. Tilinpäätöskertomuksessa ei kuitenkaan ollut vielä huomioitu kaikkia operaatioon kohdistuvia menoja.

Operaation tilinpäätöskertomuksessa ei huomioitu merkittävimpiä menopoikkeamia suunniteltuun rahoitukseen verrattuna. Puolustusvoimien tuloraportissa 2012⁹¹ palkkamenojen poikkeama on puolestaan huomioitu (ks. jäljempänä tässä luvussa tarkemmin palkkamenojen poikkeamasta).

Tarkastuksessa pyydettiin ja saatiin lisätietoja Merivoimien esikunnasta vuoden 2011 kokonaismenoista. Saadun lisäselvityksen⁹² mukaan operaation menot olivat yhteensä noin 9,2 miljoonaa euroa vuonna 2011 eli kolme miljoonaa euroa enemmän kuin Merivoimien esikunnan operaatiota koskevassa tilinpäätöskertomuksessa oli esitetty.

⁸⁷ *Merivoimien esikunta 2011b.*

⁸⁸ *Merivoimien esikunta 2011a.*

⁸⁹ *Suomalainen kriisinhallintajoukko Intian valtamerellä. Raportti 23.8.2011. Käyttörajoitettu, Suojaustaso IV. Lisäksi on valmistunut Merivoimien esikunnan laatima raportti (7.11.2011), joka on otsikoitu nimellä ”Merivoimien op Atalanta loppuraportti”, TLL IV: Viranomaiskäyttö.*

⁹⁰ *Merivoimien esikunta 2012.*

⁹¹ *Puolustusvoimien tuloraportti 2012, käyttörajoitettu: ST IV.*

⁹² *Sähköpostiviesti 19.11.2011. Merivoimien puolustushaaratason tilinpäätöskertomuksesta otettu koonnositieto (3.2.2012).*

Puolustusvoimien kirjanpidon tapahtuma-aineiston mukaan vuoden 2011 toiminnan kuluista ulkoasiainministeriön pääluokkaan kohdistui noin 5,4 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön pääluokkaan 4,6 miljoonaa euroa, johon sisältyi vuodelle 2012 siirtyviä eriä noin 1,8 miljoonaa euroa eli yhteensä vuodelle 2011 kohdistui noin 8,2 miljoonaa euroa. Tämän noin 8,2 miljoonan euron lisäksi Merivoimien esikunnasta saadun selvityksen perusteella miinalaivojen varustamiseen sekä vuodelta 2010 siirtyneestä kriisinhallintaoperaatioiden yhteisistä menoista operaatioon käytettiin noin 1,0 miljoonaa euroa eli yhteensä runsaat 9,2 miljoonaa euroa. Merivoimien esikunnasta saadun selvityksen mukaan vuonna 2012 oli vielä tulossa vuodelle 2011 kuuluvia menoja noin 110 000 euron edestä.

Tarkastuksen perusteella Atalanta-operaatioon käytettiin vuonna 2011 yhteensä runsaat 9,2 miljoonaa euroa eli runsaat 2,0 miljoonaa euroa suunniteltua vähemmän määrärahoja. Puolustusvoimien tulosraportin 2012⁹³ mukaan operaation palkkamenot ovat olleet suunniteltua pienemmät, koska operaation määrävahvuus oli suunniteltua pienempi. Puolustusvoimien vuosiraportin 2011⁹⁴ mukaan operaation vahvuus oli 98 sotilasta, joista aluksella palveli 88 sotilasta, kansallisessa huolto-osastossa viisi sotilasta ja esikuntaupseereina viisi sotilasta.

Merivoimien esikunnan operaatiota koskevassa tilinpäätöskertomuksessa⁹⁵ ei ollut mainintaa operaation vahvuudesta tai siinä tapahtuneista muutoksista suhteessa suunniteltuun vahvuuteen. Sitä vastoin operaation loppuraportissa todettiin, että SKJI:n vahvuus on vaihdellut kevään 2011 aikana 97:n ja 100:n välillä.⁹⁶ Syitä vahvuuspoikkeamaan ei ole asiakirjoissa esitetty. Tarkastuksessa syntyneen näkemyksen mukaan suunniteltua pienempi vahvuus näkyy myös muissa kuin operaation palkkamenoissa.

Yhteenvedona Atalanta-operaatiosta voidaan todeta, että operaation taloudenhoitoa on seurattu ja annettu toimenpide-ehdotuksia korjaavista toimenpiteistä. Taloushallintoon on liittynyt järjestelmien käyttöön ja järjestelmistä saataviin arkistointitietoihin liittyviä ongelmia. Talousraportoinnissa havaittiin myös puutteita. Merkittävimmät puutteet liittyivät menopoikkeamista koskevaan raportointiin. Syitä poikkeamiin ei ollut riittävästi raportoitu. Se, että operaation kustannukset toteutuivat merkittävästi suunniteltua pienempänä kuin eduskunnalle annettussa valtioneuvoston selonteossa ennakoitiin, olisi pitänyt huomioida myös raportoinnissa.

⁹³ *Puolustusvoimien tulosraportti 2012, käyttörajoitettu: ST IV.*

⁹⁴ *Puolustusvoimien vuosiraportti 2011, TLL IV: Viranomaiskäyttö.*

⁹⁵ *Merivoimien esikunta 2012.*

⁹⁶ *Suomalainen kriisinhallintajoukko Intian valtamerellä. Raportti 23.8.2011. Käyttörajoitettu, Suojaustaso IV.*

Eduskunnalle annetussa valtioneuvoston selvityksessä (UTP 16/2011 vp.) arvioitiin operaation kustannuksia hyvin vähän. Selvityksessä todettiin operaation kustannuksista vain, että UNIFIL-operaatioon osallistumiseen on ”varattu ulkoasiainministeriön momentille noin 8,9 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön momentille 12 miljoonaa euroa ---” ja että ”YK korvaa aikanaan Suomen kansallisia kuluja arviolta noin 2,8 miljoonalla eurolla vuodessa...”.

Maavoimien esikunnan antamassa käskyssä⁹⁷ annettiin Porin Prikaatille tehtäväksi suunnitella ja esittää määrärahan yksityiskohtainen suunnitelma huhtikuun 2012 aikana Maavoimien esikunnan suunnitteluosastolle.

UNIFIL-operaation osalta tarkastettiin, toteutuivatko operaation kustannukset suunnitellusti ja oliko operaation perustamis- ja ylläpitokustannusten seuranta ja raportointi riittävää.

Operaation taloudenhoidosta on annettu ohje kesäkuussa 2012⁹⁸. UNIFIL-operaation taloudenhoidossa noudatetaan muun muassa edellä mainittuja Puolustusvoimien-kirjanpitoyksikön ja Porin Prikaatin taloussääntöjä⁹⁹ sekä maavoimien sisäisestä valvonnasta annettua ohjetta. Taloudenhoidon ohjeistusta päivitettiin¹⁰⁰ tarkastuksen kuluessa.

Porin Prikaatin henkilöstöosaston hallintosektori teki yhteistyössä maavoimien suunnittelusektorin kanssa suunnitelman mukaisen taloushallinnon valvontatarkastuksen suomalaisessa kriisinhallintajoukossa Libanonissa (SKJL) 22.–28.10.2012. Kyseisen tarkastuksen perusteella SKJL:lle ja Porin Prikaatille jäi useita tehtäviä, jotka tuli suorittaa 31.12.2012 mennessä. Valvontatarkastuksen yhteydessä tehdyssä tarkastuksessa myös operaation hankintatoimessa ja materiaalikirjanpidossa todettiin ongelmia. Taloudenhoitoon liittyviä ongelmia on kuvattu myös operaation vuosiraportissa 2012¹⁰¹.

Tarkastusviraston tilintarkastusyksikön edustajien tarkastusmatkan 17.–23.1.2013¹⁰² yhteydessä käytiin läpi myös edellä mainitut SKJL:lle ja Porin Prikaatille kuuluneet taloushallintoon liittyneet korjaavat toimenpiteet.

⁹⁷ *Maavoimien esikunta 2012a.*

⁹⁸ *SKJL:n talouden ohje MI18735, 11.6.2012. Myös hankintatoimesta ja materiaalivalvonnasta on annettu erilliset ohjeasiakirjat.*

⁹⁹ *Puolustusvoimat-kirjanpitoyksikön taloussääntö HG851, Pääesikunta Talousosasto, 30.6.2010; Porin Prikaati 2009.*

¹⁰⁰ *Taloudenhoito suomalaisessa kriisinhallintajoukossa Libanonissa. Ohjelunnos 26.10.2012.*

¹⁰¹ *SKJL kriisinhallintaoperaation vuosiraportti 2012. Käyttö rajoitettu.*

¹⁰² *Ks. valtiontalouden tarkastusvirasto 2013.*

Haastattelujen ja pistokokeiden perusteella SKJL:lle kuuluneet tehtävät oli hoidettu. Porin Prikaatille kuuluneista tehtävistä osa oli vielä suorittamatta.

Porin Prikaatin tekemässä alustavassa suunnitelmassa¹⁰³ sekä Maavoimien esikunnan suunnitelmassa (8.2.2012)¹⁰⁴ että Porin Prikaatin suunnitelmassa (12.4.2012)¹⁰⁵ oli eriteltyä operaation perustamis- ja ylläpitokustannukset sekä tulot. Seuraavassa pyrittiin selvittämään vuoden 2012 perustamis- ja ylläpitokustannuksien toteutumista.

Puolustusvoimien kirjanpidon tapahtuma-aineiston mukaan vuonna 2012 UNIFIL-operaatioon käytettiin (nettokertymä) yhteensä noin 16,8 miljoonaa euroa. Toiminnan kulujen nettokertymässä oli huomioitu yhteistoiminnasta aiheutuneiden kustannusten korvaukset (tulot YK:lta). Vuodelle 2012 kirjatut toteutuneet korvaukset olivat yhteensä noin 1,5 miljoonaa euroa (momentit 12.24.99 ja 12.27.99)¹⁰⁶. Tulot YK:lta vuonna 2012 jäivät siten talousarviossa ja lisätalousarvioissa esitettyjä arvioita pienemmäksi. Vuoden 2012 kolmannen lisätalousarvioesityksen ja Pääesikunnalta saadun tiedon mukaan¹⁰⁷ YK:lta saatavien tulojen vähentyminen johtui sekä Libanonin kriisinhallintaoperaation joukon keskittämisen siirtymisestä suunniteltua myöhäisempään ajankohtaan että YK:n suorittamista materiaalien korvausperusteista¹⁰⁸.

Vuoden 2012 toisessa lisätalousarviossa puolustusministeriön hallinnonalan momentin 27.30.20 käyttösuunnitelmaan lisättiin 1,1 miljoonaa euroa Libanonin kriisinhallintaoperaation menoihin. Muutetun käyttösuunnitelman mukaisesti puolustusministeriön hallinnonalan osuus operaation menoista oli 13,1 miljoonaa euroa vuodelle 2012. Tarkastuksen

¹⁰³ *Porin Prikaatin alustava suunnitelma mahdolliseen UNIFIL-operaatioon osallistumisesta. Suunnitelma 19.9.2011, TLL IV: Viranomaiskäyttö.*

¹⁰⁴ *Maavoimien esikunta 2012b.*

¹⁰⁵ *Porin Prikaatin suunnitelma maavoimien osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa. Suunnitelma 12.4.2012, TLL IV: Viranomaiskäyttö.*

¹⁰⁶ *Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tulojen (momentti 12.24.99) osuus oli noin 0,8 milj. euroa ja puolustusministeriön hallinnonalan muiden tulojen (momentti 12.27.99) osuus noin 0,7 milj. euroa.*

¹⁰⁷ *Pääesikunnalta saatu kirjallinen aineisto 5.12.2012, suojaustaso IV. Puolustusvoimien Pääesikunta on lisäksi esittänyt vuoden 2012 kolmanteen lisätalousarvioehdotukseen, että vuodelta 2011 siirtyneet momentin 4.11.27.30.20 määrärahat eli jo lakkautettujen Tshadin ja Libyan operaatioiden käyttämättömäksi jäävät määrärahat, yhteensä 0,5 miljoonaa euroa, voitaisiin siirtää käyttösuunnitelmakohtaan 4.11.27.30.20.08 (kriisinhallinnan joukkojen kehittämisohjelma). Määräraha esitettiin käytettäväksi Libanonin operaation materiaalihankintoihin.*

¹⁰⁸ *YK ei ole hyväksynyt kaikkea Suomen tarjoamaa materiaalia korvattavaksi täysimääräisesti.*

perusteella toteuma jäi tätä pienemmäksi (toteutuma oli 9,3 milj. euroa). Siirtyvä erä (3,8 milj. euroa) on kuitenkin käytettävissä operaatioon vuonna 2013 (siirtomääräraha 2 vuotta). Ulkoasiainministeriön hallinnonalan momentille 24.10.20 myönnetyn määrärahan (8,9 milj. euroa) käyttö toteutui lähes suunnitellusti (toteutuma oli 8,3 milj. euroa)¹⁰⁹.

Tapahtuma-aineiston perusteella ei voitu eritellä, mikä osuus toimintakuluista kuului perustamiskustannuksiin tai ylläpitokustannuksiin. Eritteilyä ei voinut tehdä myöskään raportointipalvelu Netrasta saadun tiedon perusteella.

Puolustusministeriön tulosraportin 2012¹¹⁰ mukaan Libanonin operaation tukikohdan rakennuskustannukset siirtyvät vuodelle 2013, koska tukikohdan sijainti on vaihtunut ja rakentaminen viivästyy.

Suomalaisen joukon mahdollisuuksia ottaa johtovaltiovastuu riippuu Irlannin toiminnasta vuoden 2013 jälkeen sekä sotilaallisen kriisinhallintaan varatuista määrärahoista. Johtovastuun ottaminen merkitsisi sitä, että Suomen osallistumisvahvuus kasvaa ja vastaavasti kustannukset nousevat.¹¹¹ Alustavan arvion mukaan¹¹² johtovaltiovastuusta ja vahvuuden kasvusta aiheutuvat lisäkustannukset ovat yhteensä noin 45 miljoonaa euroa vuosina 2013–2015 (ulkoasiainministeriön osuus olisi 17,6 miljoonaa euroa ja puolustusministeriön osuus 27,4 miljoonaa euroa).

Yhteenvetona UNIFIL-operaatiosta voidaan todeta, että operaatioon on alkuvaiheessa liittynyt taloudenhoidon raportointia haittaavia tekijöitä. Operaation toteutuneet kustannukset vuonna 2012 jäivät noin 3,3 miljoonaa valtioneuvoston selvityksessä esitettyä pienemmäksi. Myös tulot YK:lta vuonna 2012 jäivät selvityksessä esitetystä noin 1,3 miljoonaa euroa pienemmäksi. Tarkastuksen perusteella perustamis- ja ylläpitokustannuksia ei voitu eritellä toimintakuluista. Alustavissa suunnitelmissa kustannukset oli eritelty.

Raportointi eduskunnalle

Edellä käsiteltiin Puolustusvoimien sekä kriisinhallintaoperaatioiden taloussääntöjen mukaista raportointia. Tarkastuksessa arvioitiin myös edus-

¹⁰⁹ *Ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön pääluokkiin kohdistui toiminnan kuluista yhteensä 17,6 milj. euroa vuonna 2012. Operaation toiminnan kulujen nettokertymässä (16,8 milj. euroa) oli huomioitu vähennyksenä hallinnonalojen osuudet tuloista YK:lta (1,5 milj. euroa) sekä lisäyksenä tapahtumat, joista puuttui merkintä TAKP-tilistä tms. (0,6 milj. euroa).*

¹¹⁰ *Puolustusvoimien tulosraportti 2012, käyttö rajoitettu: ST IV.*

¹¹¹ *Ulkoasiainministeriö 2012b.*

¹¹² *Ulkoasiainministeriö 2013.*

kunnan saman tiedon riittävyttä kriisinhallintaoperaatioiden taloudenhoi-
dosta sekä operaatioiden määrärahojen käytöstä suhteessa suunniteltuihin
kustannuksiin.

Luvussa 3.1.4 käsiteltiin sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden
raportointia eduskunnalle, ja riittävän raportoinnin kriteerinä oli tavoittei-
den saavuttamisesta sekä kustannuksista raportointi. Seuraavassa käsitel-
lään raportointia operaatioiden taloudenhoidosta ja operaatioiden toteutu-
neista kustannuksista kriisinhallintakatsauksissa. Esimerkkeinä käytettiin
Atalanta- ja UNIFIL-operaatioiden raportointitietoja.

Ulkoasiainministeriö on yhteistyössä puolustusministeriön kanssa rapor-
toinut perustuslain 97 §:n nojalla eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle
Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan UTP
40/2005 vp. jatkokirjelmillä (ns. kriisinhallintakatsaukset)¹¹³.

Vuosien 2010–2012 kriisinhallintakatsauksissa (jatkokirjelmät 8–13) on
tuotu esiin toimintaympäristöstä johtuva operaatioiden kustannustason
nousu sekä resurssien riittävyys¹¹⁴. Katsauksissa on käsitelty vaihtelevasti
operaatioihin varattuja määrärahoja, mutta toteutuneita kustannuksia ei ole
tuotu esiin. Esimerkiksi syksyllä 2011 annetussa kriisinhallintakatsaukses-
sa¹¹⁵ käsiteltiin Atlanta-operaatiota, mutta katsauksessa ei mainittu lain-
kaan suunniteltuja tai toteutuneita kustannuksia. Suunnitellusta UNIFIL-
operaatiosta oli mainittu vuoden 2012 talousarvioesitykseen varatut mää-
rärähdät.

5.12.2012 ulkoasiainvaliokunnalle jätetyssä kriisinhallintakatsaukses-
sa¹¹⁶ on käsitelty sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahamitoitusta ja mää-
rärähdäkehysten arvioituja muutoksia sekä niiden vaikutuksia muun muas-
sa UNIFIL-operaation jatkoedellytyksiin. Operaatioiden suunniteltuja tai
toteutuneita kustannuksia ei katsauksessa kuitenkaan käsitelty.

Yhteenvetoa tapausoperaatioiden taloudenhoidosta sekä seurannan ja raportoinnin riittävydestä

Kriisinhallintaoperaatioiden taloudenhoito on ohjeistettu taloussääntöjen
mukaisesti. Operaatioiden määrärahojen käyttöä on seurattu ja seurannan
tuloksista on raportoitu Puolustusvoimat-kirjanpitoyksikön taloussäännön

¹¹³ *Kriisinhallintakatsauksilla tarkoitetaan valtioneuvoston puolivuositain laati-
mia selvityksiä Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan.*

¹¹⁴ *Ks. esim. ulkoasiainministeriö 2010b.*

¹¹⁵ *Ulkoasiainministeriö 2011a.*

¹¹⁶ *Ks. ulkoasiainministeriö 2012b.*

mukaisesti. Puolustusvoimien vuosi- ja tulosraportit sisältävät myös omat lukunsa sotilaalliselle kriisinhallinnalle.

Puolustusvoimien raporttien jakeluun ei ole kuulunut ulkoasiainministeriö. Kuitenkin merkittävistä määrärahoikkeamista raportoidaan myös ulkoasiainministeriölle. Ulkoasiainministeriö on puolestaan yhteistyössä puolustusministeriön kanssa raportoinut eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan. Näissä puolivuositaisissa valtioneuvoston katsauksissa on käsitelty kriisinhallintaosallistumisen kehityssuuntia maantieteellisesti ja operaatioittain. Myös sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahakehysten pienenemisen vaikutus muun muassa UNIFIL-operaation jatkoedellytyksiin vuosina 2013–2015 on huomioitu. Kriisinhallintakatsauksissa ei ole kuitenkaan informoitu eduskuntaa operaatioiden toteutuneista kustannuksista suhteessa suunniteltuihin kustannuksiin.

Puolustusvoimien taloushallinnon järjestelmiin on liittynyt toimintaongelmia, jotka ovat vaikeuttaneet operaatioiden seuranta. Tarkastettujen operaatioiden perusteella todettiin myös, että seurantatiedoissa ja raportoinnissa ei ole riittävän selvästi esitetty määrärahojen käytön merkittävimpien menopoikkeamien syitä eikä varmistuttu suunnitelma- ja toteutumatietojen vertailukelpoisuudesta. Tämä saattaa vaikeuttaa tulevien operaatioiden resurssien suunnittelua ja hallintamenettelyjä etenkin, kun määräraha-kehukset ovat vähenemässä.

3.3.2 Aluspalvelusopimuksen hankintamenettely Atalanta-operaatiossa

Tarkastuksessa valittiin tarkemmin selvitettäväksi Atalanta-operaation aluspalvelusopimuksen hankintamenettelyn laillisuus ja asianmukaisuus sekä hankintamenettelyn taloudellisuus. Kriteerilähteenä käytettiin julkisiin hankintoihin sovellettavaa lainsäädäntöä. Kriteerinä oli julkisten varojen tehokas käyttö. Hankintaan on käytetty momenttien 27.30.20.13 (Atalanta-operaation menot) ja 27.01.29 (Puolustusministeriön hallinnonalan arvonlisämenot) varoja.

Tarkastuksessa todettiin, että Merivoimien esikunta (jäljempänä myös hankintayksikkö) oli 13.10.2010 päivätyllä tarjouspyynnöllä pyytänyt tarjouksia aluspalveluiden hankinnasta miinalaiva Pohjanmaalle Atalanta-operaation ajaksi. Hankintapäätös tehtiin 24.11.2010.

Kysymyksessä olevan hankinnan arvonlisäveroton kokonaisarvo oli hankintapäätöksen mukaan 2,0 miljoonaa euroa. Hankinnan arvonlisäveroton kokonaisarvo ylitti siten selvästi julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, jäljempänä hankintalaki) 16 §:n 1 momentin 2 kohdassa tava-

ra- ja palveluhankinnoille säädetyn EU-kynnysarvon (193 000 euroa). Näin ollen hankinnasta olisi tullut julkaista EU-hankintailmoitus.

Hankintailmoituksen julkaisematta jättäminen on jo sinällään niin olen-
nainen virhe, että se olisi voinut johtaa hankintapäätöksen kumoamiseen,
jos hankinnasta olisi valitettu markkinaoikeuteen. Ennen hankintalain uu-
distusta hankintayksikön oli sallittua pyytää rajoitetussa menettelyssä tar-
jouksia suoraan soveliaiksi katsomiltaan tarjoajilta, mutta 1.6.2007 voi-
maan tullut hankintalaki poisti tämän mahdollisuuden.

Tarkastuksessa pyydettiin selvitystä Merivoimien esikunnasta aluspal-
veluhankinnan tarjousmenettelystä, vertailuperusteiden painoarvoista sekä
hankintahinnan määrittelystä. Saadun selvityksen¹¹⁷ mukaan tarjouspyyn-
töasiakirjat lähetettiin neljälle yritykselle, ja näistä kolmelta saatiin tar-
jous.

Hankintasäännöksissä tarkoitettu rajoitettu menettely on kaksivaiheinen:
ensin hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen. Ilmoi-
tuksen perusteella toimittajat lähettävät hankintayksikölle pyynnön saada
osallistua tarjouskilpailuun (osallistumishakemus). Osallistumishakemus-
ten jättämistä varten hankintayksikön on hankintailmoituksessa ilmoitet-
tava tarjoajalle asetetut soveltuvuuden vaatimukset ja, mikäli tarjoajien
määrää halutaan rajoittaa, ehdokkaiden valintaperusteet sekä valittavien
tarjoajien lukumäärä. Tämän jälkeen hankintayksikkö valitsee osallistu-
mishakemuksen jättäneiden soveltuvien tarjoajien joukosta ne, joille se
lähettää tarjouspyynnön.

Atalanta-operaation aluspalveluhankinnassa Merivoimien esikunta on
lähettänyt tarjouspyynnön suoraan neljälle tarjoajalle. Hankinnasta ei ole
julkaistu hankintasäännöksissä tarkoitettua hankintailmoitusta, eikä han-
kintayksikkö ole siten valinnut tarjoajia tarjouskilpailuun saatujen osallis-
tumishakemusten perusteella. Tarkastushavaintojen perusteella hankin-
taysikön menettely on siten tältä osin ollut hankintasäännösten vastaista.

Merivoimien esikunta ei myöskään ole ilmoittanut hankintalain 41 §:n 1
momentissa edellytetyllä tavalla tarjouspyyntöasiakirjoissa niitä vertailu-
perusteiden painoarvoja, joita se käyttää tehdessään tarjousten vertailun ja
hankintapäätöksen. Hankintayksikön menettely ei näin ollen ole ollut täl-
täkään osin omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä
kohtelua. Tarkastuksessa havaittiin lisäksi, että tarjouspyynnössä oli laa-
dun vertailuperusteet asetettu osin virheellisesti ja hintatiedot pyydetty
epäselvästi.

Tarkastuksessa käytettävissä olleista asiakirjoista ei ilmene, onko kritee-
reiden painoarvot päätetty ennen tarjousten avaamista. Tarjouspyynnössä

¹¹⁷ *Selvitys saatu sähköpostina 14.2.2013.*

niitä ei ole. Tehdystä aluspalvelun hankintapäätöksestä ei myöskään ilmene, mihin konkreettisiin, tarjouksista ilmenneisiin seikkoihin vertailu on kunkin laadulliselta vertailuperusteeltaan perustunut, eikä siten se, mihin tarjousten piste-erot ovat perustuneet, ilmene hankintapäätöksestä. Siitä ei ilmene myöskään voittaneen tarjoajan tarjoushinta eikä se, miten hankintahinta on muodostunut. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan hinta on perustunut tarkoitukseen käytettävissä olevaan määrärahaan, joka oli sopimushinnan suuruinen. Hankintayksikkö ei näin ollen ole perustellut hankintapäätöstään hankintalain edellyttämällä tavalla.

Merivoimien esikunnasta saadun selvityksen mukaan Merivoimien tekninen asiantuntija sai tarjoukset suoraan sähköpostiinsa, joten tarjouksista ei ole erikseen avausta koskevaa pöytäkirjaa. Yksikään toimittajista ei antanut tarjousta siten, että tarjouksella olisi ollut yksi loppusumma, vaan kaikki antoivat tarjouksen toivottujen tuotteiden/palvelujen kappalehinnoina. Selvityksen mukaan painoarvot on asetettu ennen tarjoustensa määräämistä. Tarjoustensa vertailussa kokonaishankinta on myös ollut haasteellinen: kolme eri valtiota ja useita eri satamia, jotka useimmat ovat logistisesti haastavissa demografisissa sijainneissa.

Merivoimien esikunnan hankintaesittelyssä käytetyn perustelumuistion mukaan hintakertoimen painoarvo oli vain 1/23. Perustelumuistion mukaan toimittajan valinnan perusteena on kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto ja erityinen painoarvo on kokemuksella operaatioalueella toimimisesta sekä Atalanta-operaatiosta. Hinnan runsaan neljän prosentin painoarvo kyseenalaistaa hankintalaissa asetetun tavoitteen tehostaa julkisten varojen käyttöä, eikä se siten voi johtaa kokonaistaloudellisesti edullisimpaan tulokseen.

Hankintayksikön tekemä päätös perusteluineen sekä valitusosoitus ja oikaisuohje on annettava tiedoksi kirjallisesti niille, joita asia koskee. Saadun selvityksen mukaan tehdystä hankintapäätöksestä lähetettiin kaikille kolmelle tarjouksen jättäneelle toimittajalle muutoksenhakuohjaus. Asiakirjojen perusteella jäi kuitenkin epäselväksi, onko tarjoajille toimitettu muutoksenhakuohjaus täyttänyt hankintasäännöksen vaatimukset¹¹⁸.

¹¹⁸ *Hankintalain 74 §:n mukaan hankintayksikön on liitettävä tekemäänsä päätökseen valitusosoitus, jossa selostetaan, miten asia on mahdollista saattaa markkinoikeuden käsiteltäväksi, hankintayksikön yhteystieto 88 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta varten sekä ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä (oikaisuohje), joissa selostetaan, miten ehdokas tai tarjoaja voi saattaa asian uudelleen käsiteltäväksi hankinta-oikaisuna.*

Valitusosoituksen ja oikaisuohjeen antamiseen ja korjaamiseen sovelletaan muutoin, mitä niistä valituksen osalta hallintolainkäyttölain (586/1996) 3 luvussa ja oikaisuohjeen osalta hallintolain (434/2003) 7 luvussa säädetään.

Merivoimien esikunnasta saadun selvityksen mukaan operaation aikaisen aluspalvelutarpeen arviointi on ollut haasteellista silloisen, olemassa olleen tiedon perusteella. Yksittäisen palvelun hinnan ei täten ole haluttu painottuvan liikaa. Tämän kaltainen kriisinhallintaoperaatio oli myös Suomelle ensimmäinen, joten vertailupohjaa ei ollut muista operaatioista. Selvityksen mukaan hankintapäätöksessä ilmoitettu hinta on laskettu ML Pohjanmaan kahden viikon koulutuspurjehdusjakson perusteella.

Tarjouspyyntöä laatiessaan ja hankintapäätöstä valmistellessaan Merivoimien esikunta ei ollut käyttänyt hyväkseen puolustushallinnon muiden yksiköiden hankinta-asiantuntemusta.

Merivoimien esikunnan selvityksen mukaan tarjouspyynnön laatimisen ovat tehneet Merivoimien tekniset ja kaupalliset asianhoitajat. Muiden organisaatioiden hankinta-asiantuntijoiden käyttö olisi selvityksen mukaan ollut myös haasteellista, koska kyseessä oli Suomelle ensimmäinen merellä tapahtuva sotilasoperaatio.

Tarkastuksessa pyydettiin Suomenlahden Meripuolustusalueelta (SLMEPA) selvitystä myös edellä mainittuun aluspalveluiden hankintasopimukseen liittyvien kustannusten toteutumisesta. SLMEPA:sta saadun aluspalvelusopimuksen laskuaineiston sekä Puolustusvoimien kirjanpidon tapahtuma-aineiston mukaan aluspalvelukustannukset olivat yhteensä 1,74 miljoonaa dollaria (USD) eli noin 1,25 miljoonaa euroa (arvonlisäveroton arvo)¹¹⁹, mikä oli hankintapäätöksen mukaista arvonlisäverotonta kokonaisarvoa (2,0 milj. euroa) vähemmän.

3.4 Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittäminen

Tarkastuksen neljäntenä kysymyksenä oli, *onko valtioneuvosto kehittänyt kokonaisvaltaista kriisinhallintaa eduskunnan edellyttämällä tavalla*. Kriteerinä pidettiin ulkoasiainvaliokunnan lausunnoissaan (1/2008 vp. ja 3/2010 vp.) asettamia tavoitteita kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämiseksi. Tarkastus kohdistui ministeriöiden toimintaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan johtamisessa ja koordinoinnissa sekä kahden tapausoperaation suunnittelussa. Luvussa 3.4.1 kuvataan ulkoasiainvalio-

¹¹⁹ Kustannuksiin poimittiin laskutustiedoista arvonlisäveroton hinta tai hinta, jossa arvonlisävero ei ole mainittu. Laskutustiedoissa hinta oli ilmoitettu dollarina (USD). Puolustusvoimien kirjanpidon tapahtuma-aineistossa valuuttahinta oli puolestaan muutettu suoraan valuuttakurssin mukaisesti euroarvoksi.

kunnan lausunnossaan (1/2008 vp.) esittämiä kriisinhallinnan kehittämistarpeita sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian laatimista ja strategian sisältöä. Luvussa 3.4.2 arvioidaan strategian mukaisten kehittämissuunnitelmien toteutusta. Luvussa 3.4.3 käsitellään kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistä. Luvussa 3.4.4 arvioidaan sitä, miten kokonaisvaltaisen lähestymistapa on huomioitu Atalanta- ja UNIFIL-operaatioiden valmistelussa.

3.4.1 Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan strategia

Seuraavassa tarkastellaan eduskunnan vaatimusta kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämiseksi ja valtioneuvoston toimia eduskunnan esittämien vaatimusten perusteella.

Kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämistarve

Ulkoasiainvaliokunta kiinnitti lausunnossaan (1/2008 vp.) huomiota siihen, että Suomen kriisinhallintatoiminnan kokonaisvaltaisuudessa on puutteita toiminnan *suunnittelussa, koordinoinnissa ja seurannassa*. Valiokunnan mukaan näiden puutteiden korjaamiseen tulee ryhtyä pikaisesti, jotta Suomen toiminnan vaikuttavuutta voidaan parantaa ja yleinen hyväksyntä voidaan varmistaa. Valiokunnan mukaan Suomen kansallisen toiminnan vaikuttavuuden jatkuva arviointi on olennainen osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Ulkoasiainvaliokunta piti myös tärkeänä sitä, että Suomen toiminnan koordinointiin kiinnitetään enemmän huomiota varsinkin niissä kohdemaissa, joiden vakauttamiseen Suomi osallistuu samanaikaisesti kehitysyhteistyön ja kriisinhallinnan keinoin.¹²⁰

Valiokunta toi lausunnossaan esille myös sen, että Suomen kriisinhallintatoiminnan kokonaisvaltaisen kehittäminen edellyttää kansallisen kriisinhallintastrategian laatimista ja laadinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota toiminnan suunnittelun, koordinoinnin ja seurannan poikkeuksellisten järjestelyjen kehittämiseen. Valiokunta katsoi lausunnossaan lisäksi, että yleinen Suomen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista koskeva linjaus tuli sisällyttää valtioneuvoston laadittavana olevaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selonteeseen.¹²¹

Vuoden 2009 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa linjattiin, että Suomi vahvistaa osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan. Selonteossa korostettiin kriisinhallinnassa kokonaisval-

¹²⁰ Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 1/2008 vp.

¹²¹ Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 1/2008 vp.

taista lähestymistapaa sekä kansallisen suunnittelun, koordinoinnin ja resursoinnin tiiviimpää yhteen sovittamista. Selonteon linjauksen mukaisesti Puolustusvoimien tehtävissä korostuvat päätehtävän lisäksi muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.¹²²

Kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia

Ulkoasiainvaliokunnan lausunnon (1/2008 vp.) perusteella valtioneuvosto ryhtyi toimiin kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämiseksi. Ulkoasiainministeriö asetti 20.8.2008 työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella kansallisen kriisinhallintatoiminnan suunnitteluun, koordinointiin, organisointiin ja seurantaan liittyviä kysymyksiä, vahvistaa kokonaisvaltaista näkökulmaa kriisinhallintakoulutuksessa sekä valmistella kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia. Työryhmän työn tavoitteeksi oli asetettu kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistaminen Suomen kriisinhallintatoiminnassa. Työryhmään osallistuivat ulkoasiainministeriön edustajien lisäksi valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön, puolustusministeriön ja sisäasiainministeriön sekä Pääesikunnan edustajat.¹²³

Työryhmä laati sille asetetun aikataulun mukaisesti kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian, joka annettiin 13.11.2009.

Kriisinhallintastrategiassa strategiseksi linjaukseksi asetettiin kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistaminen Suomen kriisinhallintatoiminnassa. Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi strategian mukaan koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun rooleja ja vastuita pidettiin erillisinä, mutta ne voivat olla toisiaan täydentäviä. Pyrkimyksenä oli eri toimintojen johdonmukaisuus ja vaikuttavuuden lisääminen kunkin toimijan vastuualue ja erityisosaaminen huomioiden.¹²⁴

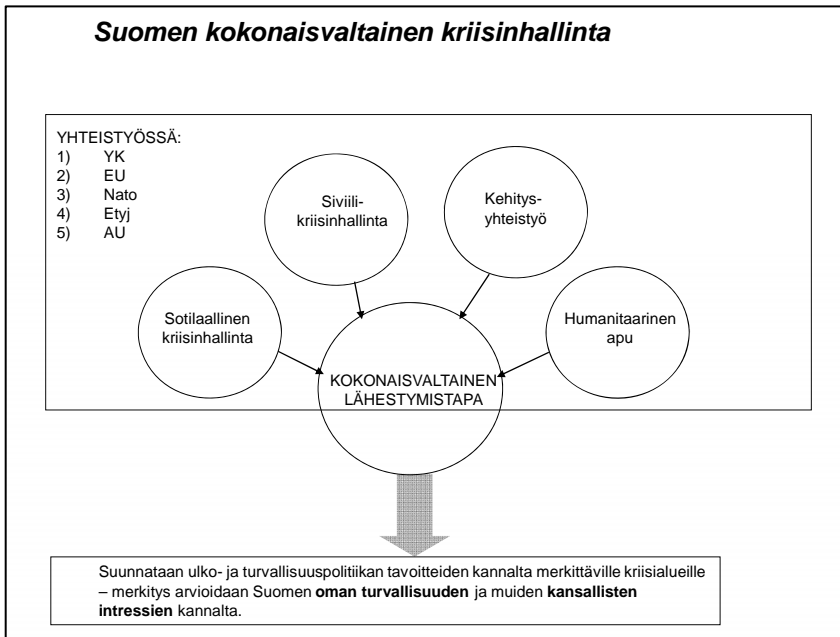
Strategiassa linjattiin myös, että Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminta suunnataan ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden kannalta merkittävälle kriisialueille (ks. kuvio 4).

¹²² Valtioneuvoston selonteko 2009, s. 66, 76, 96, 109.

¹²³ Kriisinhallinnan kokonaisvaltaista kehittämistä tarkasteleva työryhmä, UM011:00/2008.

http://www.hare.vn.fi/mKokoonpanojenHistoriaSelailu.asp?h_iId=14695.

¹²⁴ Ulkoasiainministeriö 2009, s. 6.



KUVIO 4. Kokonaisvaltainen lähestymistapa Suomen kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa (lähde: Puolustusvoimat, suunnitteluprosessi. Pääesikunnan diaesitys 28.3.2012).

Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan suuntaamisella tarkoitettiin sitä, että Suomi osallistuu sellaisiin kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin, joissa sen panoksella voidaan saavuttaa lisäarvoa ja vaikuttavuutta. Osallistumistarkoituksissa huomioidaan sekä konfliktialueiden vakauden edistäminen että osallistumisen merkitys Suomen oman turvallisuuden ja muiden kansallisten intressien kannalta.

Keskeisiksi tavoitteiksi asetettiin seuraavat:

- aktiivinen osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja myös vaativiin kriisinhallintatehtäviin
- siviilikriisinhallintaosallistumisen vahvistaminen
- vaikuttavuuden lisääminen kehittämällä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun keskinäistä koordinaatiota ja yhteistyötä
- valmiuksien lisääminen kohdevaltion omien turvallisuusrakenteiden sekä oikeusvaltiokehityksen tukemiseen ja vahvistamiseen
- vuoropuhelun edistäminen kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen kanssa
- ihmisoikeuksien ja tasa-arvokysymysten entistä vahvempi huomiointi kriisinhallintatoiminnassa

- toiminta Euroopan unionin kehittämiseksi kansainvälisen turvallisuuden vahvana tuottajana sekä tehokkaana ja kokonaisvaltaisena kriisinhallintatoimijana
- toiminta kansainvälisten kriisinhallintatoimijoiden keskinäisen yhteistyön edistämiseksi.¹²⁵

Valtioneuvosto antoi kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian eduskunnalle ulko- ja turvallisuuspoliittisena selvityksenä (UTP 5/2009 vp.), ja ulkoasiainvaliokunta antoi siitä lausunnon (3/2010 vp.). Lausunnon mukaan strategian laatiminen vastasi valiokunnan lausunnossaan (1/2008 vp.) esittämään toimeksiantoon kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian laatimiseksi. Valiokunnan lausunnon (3/2010 vp.) mukaan strategiassa on myös oikealla tavalla todettu sotilaallisen kriisinhallinnan, siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun roolit ja vastuut erillisiksi mutta toisiaan täydentäviksi. Ulkoasiainvaliokunta katsoi kuitenkin lausunnossaan, että strategia ei sisällä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan määritelmää. Valiokunnan mielestä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteen tarkastelu olisi ollut näinkin laajassa strategiassa luonteva aloituspiste.

Ulkoasiainvaliokunta piti lausunnossaan (3/2010 vp.) kokonaisvaltaisuu- den tärkeänä lähtökohtana sitä, että kriisinhallinnan tavoitteet määritellään kunkin kriisin kohdalla mahdollisimman selkeästi kansainvälisten ja kansallisten toimijoiden tasoilla. Ulkoasiainvaliokunta katsoi lausunnossaan myös, että tavoitteenasettelun ohella kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan elementtejä ovat toiminnan suunnittelu, eri sektoreiden toiminnan koordinaointi, johtaminen ja organisointi, vaikuttavuuden arviointi, tutkimuksen ja koulutuksen kehittäminen sekä voimavarojen kehittäminen.

Valiokunta korosti lausunnossaan, että kokonaisvaltaisuus ei tarkoita eri kriisinhallinnan toimijoiden toimintojen toisiinsa sulattamista vaan eri kriisinhallinnan keinojen ja mekanismien oikea-aikaista käyttämistä konfliktijanan eri vaiheissa. Valiokunnan mukaan kokonaisvaltaisuudessa on tärkeää, että se ei voi perustua yksinomaan toimijoiden näkökulmaan. Siihen on aina sisällyttävä vastaanottavan osapuolen ja toiminnan kohteena olevien yhteiskuntien ja ihmisten näkökulma.

Strategian sisältämät linjaukset ja esitetyt toimenpiteet ovat ulkoasiainvaliokunnan mielestä myönteisiä, joskin varsin yleiselle tasolle jääviä. Valiokunnan mukaan strategian ohjausvaikutus olisi ollut vahvempi, jos sen kirjoitusasu olisi ollut tiiviimpi, linjausten toteuttamiseksi tarvittavat toi-

¹²⁵ *Ulkoasiainministeriö 2009, s. 7.*

menpiteet olisi kirjattu konkreettisemmin ja strategiaan olisi sisällytetty aikatauluja ja arviointimittareita.

Tarkastuksen perusteella strategiassa asetettu linjaus ”kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian päämääränä on vahvistaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa”¹²⁶ edellyttäisi käsitteiden määrittelyä ja tarkastelua, kuten ulkoasiainvaliokunta totesi lausunnossaan (kokonaisvaltaisen lähestymistavan käsitettä tarkastellaan seuraavassa luvussa kriisinhallintastrategian kehittämistoimenpiteiden toteutuksen yhteydessä).

Strategiassa linjattiin myös, että Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintatoiminta suunnataan ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden kannalta merkittävälle kriisialueille ja että Suomi osallistuu sellaisiin kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin, joissa sen panoksella voidaan saavuttaa lisäarvoa ja vaikuttavuutta. Strategiassa ei kuitenkaan esitetty, miten Suomen panoksen lisäarvoa ja vaikuttavuutta mitataan tai arvioidaan. Strategiassa todetaan vain arviointimenetelmien kehittämistarve ja hyödyntämismahdollisuus. Strategiassa korostetaan monissa kohdissa toimintojen koordinaatiota ja eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä, mutta strategiassa ei käy ilmi, miten sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu koordinoidaan keskenään. Koordinointi jää strategiassa vain käsitetasolle sekä yleisluonteiselle tavoiteasteelle, kuten ”Kansallista yhteistyötä ja koordinaatiota tulee edistää mahdollisimman käytännönläheisesti.” Selkeimpänä kansallista koordinaatiota edistävänä seikkana strategiassa on esitetty strategisen tason koordinaatio-ryhmän perustamista (ryhmän perustamista on käsitelty lähemmin seuraavassa luvussa).

Päätelmänä kriisinhallintastrategian laatimisesta voidaan todeta, että valtioneuvosto on toiminut eduskunnan edellyttämällä tavalla laatiessaan Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian vuonna 2009. Tavoitteena strategian laatimiselle oli vastata ulkoasiainvaliokunnan lausunnossaan (1/2008 vp.) kiinnittämään huomioon, että Suomen kriisinhallintatoiminnan kokonaisvaltaisuudessa oli puutteita toiminnan suunnittelussa, koordinoinnissa ja seurannassa. Strategiassa on asetettu muun muassa yleisluonteisia tavoitteita kriisinhallintaan osallistumiselle, vaikuttavuuden lisäämiselle sekä yhteistyön lisäämiselle sekä toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategiassa ei ole kuitenkaan asetettu suunnittelulle ja seurannalle konkreettisia tavoitteita eikä strategiassa vastata siihen, miten suunnittelun ja seurannan puutteita korjataan. Strategian mukaan Suomen kriisinhallintaosallistumista seurataan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle ministerivaliokunnalle säännöllisesti annettavissa

¹²⁶ Ks. ulkoasiainministeriö 2009, s. 6.

katsauksissa. Strategian tavoitteiden saavuttamiseksi esitettyjä keskeisiä toimenpiteitä on käsitelty lähemmin seuraavassa.

3.4.2 Kriisinhallintastrategian toimenpiteiden toteutus

Tarkastuksessa selvitettiin, missä määrin valtioneuvosto on toteuttanut kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa määriteltyjä keskeisiä toimenpiteitä strategian tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategiassa esitettiin keskeisiksi toimenpiteiksi seuraavat:

- aktiivinen vaikuttaminen kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamiseksi EU:ssa, kansainvälisessä yhteistyössä ja monikansallisissa kriisinhallintaoperaatioissa
- strategisen tason koordinaatioryhmän perustaminen ulkoasiainministeriön johdolla
- yksittäisiin kriisialueisiin keskittyvien poikkihallinnollisten ryhmien joustavan toiminnan käynnistäminen aina tarvittaessa
- kokonaisvaltaisen näkökulman vahvistaminen kansallisten kriisinhallintavalmiuksien kehittämisessä
- rekrytointiedellytysten parantaminen, jotta sotilaita ja siviiliasiantuntijoita kyetään jatkossakin lähettämään kriisinhallintatehtäviin myös haastaville toimialueille
- turvallisuussektorin tukitoimien rahoitusjärjestelyjen kehittäminen; tässä yhteydessä tulisi tarkastella muun muassa tarpeita ja mahdollisuuksia erillisen koordinaatio- tai rahoitusmekanismin perustamiseksi
- työryhmän perustaminen tarkastelemaan strategiassa esille nostettuja yksittäisiä kysymyksiä kriisinhallintalainsäädännön valossa.¹²⁷

Toimenpiteistä ensimmäisen toteuttamista ei tarkastettu. Muiden osalta tarkastus perustui kirjalliseen aineistoon sekä haastatteluihin.

Taulukossa 4 on esitetty yhteenveto strategian keskeisten toimenpiteiden toimeenpanosta.

¹²⁷ *Ulkoasiainministeriö 2009, s. 10.*

TAULUKKO 4. Strategiassa esitettyjen toimenpiteiden toimeenpanon vaihe.

(Kyllä = toimenpide toimeenpantu. Osin = on tehty tämänsuuntaisia toimenpiteitä. Ei = toimenpidettä ei ole toimeenpantu).

Toimenpide	Kyllä	Osin	Ei
Koordinaatioryhmän perustaminen	X		
Poikkihallinnollisten ryhmien käynnistäminen			X
Kansallisten kriisinhallintavalmiuksien kehittäminen		X	
Rekrytointiedellytysten parantaminen		X	
Turvallisuussektorin tukitoimien rahoitusjärjestelyjen kehittäminen			X
Kriisinhallintalainsäädäntöön liittyvät kysymykset		X	

Koordinaatioryhmän perustaminen

Ulkoasiainministeriö perusti kokonaisvaltaisen strategian mukaisen kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän keväällä 2010. Koordinaatioryhmän tavoitteeksi asetettiin vahvistaa hallinnonalojen välistä koordinaatiota ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa Suomen kriisinhallintatoiminnassa. Tehtäväksi asetettiin seurata ja edistää kriisinhallinnan kokonaisvaltaista kehittämistä Suomen toiminnassa ja kansainvälisessä osallistumisessa.¹²⁸ Ulkoasiainministeriön asettamispäätöksessä (18.3.2010) jäseniä asetettiin ulkoasiainministeriön lisäksi tasavallan presidentin kansliasta, valtioneuvoston kansliasta, sisäasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, puolustusministeriöstä sekä Pääesikunnasta. Koordinaatioryhmän kokoonpanossa olivat siten mukana samat tahot kuin strategiaa valmistelleessa työryhmässä sekä uusina tasavallan presidentin kanslia ja valtiovarainministeriö.

Ulkoasiainvaliokunta piti lausunnossaan (3/2010 vp.) tärkeänä sitä, että strategisessa koordinaatioryhmässä toimii aktiivinen edustus kaikilta kriisinhallintaosallistumisen kannalta keskeisiltä valtionhallinnon aloilta ja ryhmä toimii läheisessä vuorovaikutuksessa kansalaisjärjestöjen kanssa. Ulkoasiainvaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota myös tarpeeseen

¹²⁸ *Ulkoasiainministeriö 2010a.*

edistää sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan keskinäistä koordinaatiota ja yhteistyötä¹²⁹.

Tarkastuksen todettiin, että koordinaatioryhmän toiminnassa on huomioitu ulkoasiainvaliokunnan lausunnossaan esille tuoma tarve sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhteistyön kehittämisestä. Ryhmä on myös käsitellyt ulkoasiainvaliokunnan lausunnossaan painottamaa seikkaa, että kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän tulisi toimia läheisessä vuorovaikutuksessa kansalaisjärjestöjen kanssa.

Tarkastuksen perusteella koordinaatioryhmän kokoonpanoa voidaan pitää ulkoasiainvaliokunnan edellyttämällä tavalla varsin laajana ja edellytykset yhteistoiminnalle ovat myös olemassa. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehyksessä hallinnonalojen välisen koordinaation vahvistamisessa koordinaatioryhmän roolia on pidetty kuitenkin vähäisenä, vaikka ryhmän kokoonpano onkin laaja. Yhtenä ryhmän merkitykseen vaikuttavana tekijänä haastatteluissa pidettiin sitä, että ryhmä kokoontuu harvoin. Koordinaatioryhmän kokoukset ovat toimineet toistaiseksi lähinnä keskustelu- ja tietojenvaihtoforumina. Tehtävänannon mukaisesti ryhmä on kuitenkin hoitanut seurantatehtävää. Toiminta on myös lisännyt tietoisuutta ja yhteistä näkemystä korkeammalla virkamiestasolla. Säännöllinen kokousrytmi sekä ryhmän vastuun lisääminen edistäisivät myös tehtäväksi annettua kriisinhallinnan kokonaisvaltaista kehittämistä. Koordinaatioryhmän toiminnan kehittämiseksi ja vastuun lisäämiseksi voisi harkita myös suppean, jaetun sihteeristön perustamista puolustusministeriön, sisäasiainministeriön ja ulkoasiainministeriön kesken.

Poikkihallinnollisten ryhmien käynnistäminen

Strategian mukaan työtasolla koordinaatiota Suomen kriisinhallintatoiminnan kannalta keskeisillä alueilla voidaan edistää tarpeen mukaan erikseen kutsuttavien, yksittäisiin kriisialueisiin keskittyvien ryhmien (*"task force"*) avulla. Strategian mukaan ryhmät voisivat olla joko ulkoasiainministeriön turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikön tai kyseessä olevasta kriisialueesta vastaavan alueellisen osaston tai yksikön vetämiä. Tällaisista poikkihallinnollisista ryhmistä oli saatu hyviä kokemuksia muun muassa Afganistanin, Kosovon ja Afrikan osalta.¹³⁰

¹²⁹ *Ulkoasiainvaliokunta piti myös mietinnössään (9/2010 vp.) tärkeänä, että Suomi vahvistaa kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuutta muun muassa tiivistämällä eri toimintamuotojen keskinäistä koordinaatiota.*

¹³⁰ *Ulkoasiainministeriö 2009, s. 47.*

Ryhmiä ei ole strategian antamisen jälkeen perustettu. Task force -ryhmien perustamista on kuitenkin käsitelty strategisen koordinaatioryhmän kokouksissa. Koordinaatioryhmän mukaan (pöytäkirja 16.4.2010) menettelyä olisi voitu testata Haitin yhteydessä, ja aihetta olisi hyvä pohdita Haitin kokemusten pohjalta. Koordinaatioryhmä katsoi, että task forcen käynnistyminen voisi tapahtua esimerkiksi koordinaatioryhmän puheenjohtajan aloitteesta niissä tapauksissa, joihin liittyy siviili- tai sotilaallisen kriisinhallintalain mukaisen toiminnan mahdollisuus. Pöytäkirjassa todettiin kuitenkin, että katastrofiaputilanteissa vetovastuu on muilla toimijoilla (esimerkiksi EU:n pelastuspalvelumekanismi), tuki humanitaarisille ja pelastustehtäville on myös yksi EU:n kriisinhallinnan skenaarioista, mutta tämännäyttävät tehtävät tulevat todennäköisesti lisääntymään myös kriisinhallinnan puitteissa.

Haastattelussa todettiin¹³¹, että task force -ryhmien perustamisen tarve ei ole ollut ensisijaisena kehittämiskohteena. Koordinaatioryhmän pöytäkirja-aineistossa todettiin lisäksi, että siviilikriisinhallinnan voimavaroihin ei ole aiheen yhteydessä kiinnitetty juurikaan huomiota. Ulkoasiainministeriön edustajan mukaan task force -toiminnan vetovastuu on ministeriön alueosastolla, mutta toistaiseksi ei ole nähty tarpeena tällaisen ryhmän luomista. Tarkastuksen perusteella toimenpide ei ole siten toteutunut.

Hyvösen (2012) mukaan hallinnonalojen välisen yhteistyön tiivistämiseksi tilanteen mukaan kokoon kutsuttavalla ryhmälle olisi koettu tarvetta esimerkiksi juuri Haitissa.¹³²

Kansallisten kriisinhallintavalmiuksien kehittäminen ja rekrytointiedellytysten parantaminen

Kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian mukaan yhteistyötä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan sekä kehityspoliittisesta koulutuksesta vastaavien tahojen kesken tulee vahvistaa. Kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman mukaisesti sisäasiain- ja puolustushallinnot pyrkivät lisäämään myös naisten osallistumista kriisinhallintaan. Rekrytoinnissa kiinnitetään järjestelmällisesti huomiota tasa-arvokysymyksiin.¹³³

Tarkastuksen perusteella kriisinhallintavalmiuksia ja rekrytointiedellytyksiä on kehitetty strategian mukaisesti siten, että siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan koulutusyhteistyötä on syvennetty sisäasiainhallinnon ja

¹³¹ Haastattelut sisäasiain- ja ulkoasiainministeriössä 16.5.2013.

¹³² Hyvönen 2012, s. 20.

¹³³ Ulkoasiainministeriö 2009, s. 50–52.

puolustushallinnon välillä. Valmiuksien kehittämisen ei katsottu kuuluvan suoraan ulkoasiainministeriön rooliin.

Siviilikriisinhallinnan valmiuksien kehittämisessä nähdään edelleen kehittämistarvetta. Valmiuksien kehittämistä on kuitenkin pyritty edistämään muun muassa siviilikriisinhallinnan kansallisella strategialla. Sisäasiainministeriössä on luotu myös toimintakaavio, jolla pyritään vastaamaan asetettuihin tavoitteisiin. Rekrytoinneissa naisten suhteellinen osuus siviilikriisinhallinnan asiantuntijoista on myös lisääntynyt¹³⁴.

Sisäasiainministeriön edustajan mukaan¹³⁵ kotimaan valmiuksien kehittäminen on jaettu kolmeen tärkeimpään tehtäväosioon, joilla asetettuihin tavoitteisiin vastataan. Osiot ovat (1) kansainväliseen kehitykseen vaikuttaminen, (2) valtioneuvostotason yhteen sovittaminen ja (3) Kriisinhallintakeskuksen (CMC Finland) tulosoitus. Valmiuksien kehittämisen periaatteet, painopisteet ja tavoitteet on asetettu useissa sisäasiainhallinnon toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa.

Sisäasiainministeriön ehdotuksen¹³⁶ mukaisesti sen vuonna 2006 perustama siviili-sotilasyhteistyöryhmä on myös aktivoitu uudelleen koulutusyhteistyöhön keskittyväksi kokoonpanoksi. Siviili-sotilasyhteistyöryhmä ohjaa koulutustoimintaa, ja tavoitteena on tiivistää siviili-sotilaskoordinaatiota kansallisten kriisinhallintavalmiuksien kehittämisessä.¹³⁷ Erityisenä painopisteenä on kriisinhallinnan koulutustoiminnan kokonaisvaltainen kehittäminen¹³⁸.

¹³⁴ *Sisäasiainministeriö 2013a, s. 4.*

¹³⁵ *Haastattelu sisäasiainministeriössä 16.5.2013.*

¹³⁶ *Kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän kokous, pöytäkirja 16.4.2010.*

¹³⁷ *Kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän kokous, pöytäkirjat 30.6.2010 ja 1.3.2011.*

¹³⁸ *Sisäasiainministeriön edustajan katsaus kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän kokouksessa (ks. pöytäkirja 1.3.2011).*

Kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän kokouksen pöytäkirjan 12.5.2011 liitteenä olleen "Food for thought -paperin (14.4.2011)" mukaan siviilikriisinhallinnan keskeisiä kansallisia koulutustoimijoita ovat sisäasiainministeriön alaisen Pelastusopiston yhteydessä toimiva Kriisinhallintakeskus (CMC Finland) sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Raja- ja merivartiokoulu. Puolustusvoimien keskeiset toimijat ovat Porin Prikaati, Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus (FINCENT) ja Maanpuolustuskorkeakoulu. CMC ja FINCENT ovat perustaneet yhdessä Kokonaisvaltaisen Kriisinhallinnan Osaamiskeskuksen, jonka puutteissa on toteutettu kursseja inhimillisen turvallisuuden, kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ja turvallisuussektorin uudistamisen (SSR) alalla. Yhteistyöhön kuuluu myös kouluttajavaihto keskusten välillä. Osaamiskeskuksen toiminta on avointa myös kansalaisjärjestöille.

Sisäasiainministeriön alaisia koulutuskeskuksia ovat Poliisiammattikorkeakoulu, Raja- ja merivartiokoulu sekä Pelastusopisto. Pelastusopiston yhteydessä toimii siviilikriisinhallinnan koulutuksesta vastaava Kriisinhallintakeskus (CMC Finland), ja tämä vastaa myös muista siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin liittyvistä operatiivisista tehtävistä. Vuodesta 2008 alkaen se on vastannut myös asiantuntijoiden rekrytoinnista siviilikriisinhallintatehtäviin. Rekrytoinnin teknisenä apuvälineenä käytetään asiantuntijarekisteriä.

Tarkastuksessa puolustusministeriöltä pyydettiin vastausta siihen, miten ministeriö on osaltaan kehittänyt rekrytointiedellytyksiä. Puolustusministeriön kirjallisen vastauksen (16.5.2013) mukaan sotilaallisen kriisinhallinnan toimeenpano ml. rekrytointi on Puolustusvoimien tehtävä. Puolustusministeriö ohjaa ja valvoo Puolustusvoimia tehtävän toteuttamisessa. Ministeriön mukaan rekrytointiedellytysten kehittämiseen kiinnitetään jatkuvaa huomiota.

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen upseereille annetaan sotilaallisen kriisinhallinnan koulutusta muun sotilaskoulutuksen yhteydessä Maanpuolustuskorkeakoulussa. Varusmiesten kriisinhallintakoulutuksesta vastaavat puolustushaarojen kansainvälisiä valmiusjoukkoja tuottavat joukko-osastot. Näistä keskeisin on Porin Prikaati.

Eri hallinnonalojen alaiset CMC Finland ja Puolustusvoimien Kansainvälinen Keskus (PVKVK/FINCENT) ovat syventäneet koulutusyhteistyötä perustamalla Kokonaisvaltaisen Kriisinhallinnan Osaamiskeskuksen marraskuussa 2008, mutta ne jatkoivat silti toimintaansa itsenäisinä organisaatioina. Osaamiskeskuksen tehtävänä on kehittää yhteistä kriisinhallintakoulutusta sekä edistää ymmärrystä kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta. Koulutuksen lisäksi tehtäviin kuuluvat tutkimus-, julkaisu- ja seminaaritoiminta. Keskukseen toimintaa ohjaa ministeriöiden välinen ja sisäasiainministeriön johtama siviili-sotilasyhteistyöryhmä.¹³⁹

PVKVK järjestää johtaja- ja asiantuntijakoulutusta kansainvälisiin operaatioihin lähtevälle henkilöstölle sekä toteuttaa Suomen vastuulla olevat sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvät kurssit ja harjoitukset. Keskus tekee lisäksi kriisinhallinnan tutkimus- ja kehittämistoimintaa ja toimii linkkinä kansainvälisiin sotilas- ja siviiliyhteistyökumppaneihin. PVKVK:n edustajien mukaan¹⁴⁰ PVKVK ei kuitenkaan kouluta joukkoja, ei hallinnoi tai lähetä niitä ulkomaille, vaan maavoimilla se on Porin Prikaatin tehtävä. Vuosittain PVKVK on kouluttanut (vuodesta 2008 lähtien) 600–900 oppilasta. Vuonna 2011 PVKVK koulutti 750 oppilasta, jotka tulivat 70 eri

¹³⁹ CMC Finland 2010, 14; www.cmcfinland.fi.

¹⁴⁰ Haastattelu 28.3.2012.

maasta. PVKVK:n edustajan mukaan toiminnassa pyritään kokonaisvaltaisuuteen ja toimimaan entistä enemmän yhteistyössä siviilitoimijoiden sekä Kriisinhallintakeskuksen (CMC Finland) kanssa¹⁴¹.

Strategisen koordinaatioryhmän pöytäkirja-aineiston mukaan (kokouspöytäkirja 30.6.2010) ulkoasiainvaliokunta antoi lausunnossaan (3/2010 vp.) vahvan tuen siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan osallistumistason sekä siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien vahvistamiselle.

Strategisen koordinaatioryhmän mukaan (kokouspöytäkirja 16.4.2010) ”siviilikriisinhallintaosallistumisen vahvistaminen on haaste sekä taloudellisten resurssien että asiantuntijoiden rajoitetun saatavuuden vuoksi. Siviilikriisinhallinnan osallistumistason nosto edellyttäisi lisäresursseja sekä siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseen että asiantuntijoiden lähettämiseen. Kriisinhallintakeskuksen resurssit ovat niukat ja etenkin peruskursseja (yleisiä tai erityisryhmille suunnattuja) ei ole riittävästi.”

Resurssien niukkuudesta huolimatta pyrkimyksenä on kuitenkin vahvistaa siviilikriisinhallintaa ja kehittää valmiuksia. Valtion vuoden 2013 talousarvioesityksen momentin 26.01 selvitysosassa todetaan, että ”siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia vahvistetaan edelleen vastaamaan Suomen osallistumistasoa yhteen sovittamalla siviilikriisinhallinnan kansallisia valmiuksia valtioneuvostotasolla ja tehostamalla kokonaisvaltaisuutta siviilikriisinhallintatoiminnoissa, muun muassa tiivistämällä yhteistyötä sotilaallisten ja siviilivoimavarojen käytössä.”

Turvallisuussektorin tukitoimien rahoitusjärjestelyjen kehittäminen

Kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian mukaan Suomen tulee kehittää turvallisuussektorin tukitoimien rahoittamista osana laajempaa tukea kriisialueiden vakauttamiselle. Suomalaisasiantuntijoista aiheutuvien kulujen ohella on huomioitava kohdevaltion kustannusten kattaminen, materiaalituki kuljetuskustannuksineen sekä tukitoimien rahoittaminen kansainvälisten yhteisrahoitusmekanismien ja vapaaehtoisrahastojen kautta. Kriisialueiden tukeminen edellyttää myös tehokasta rahoitusjärjestelmää, joka tukee yhteisten tavoitteiden saavuttamista. Strategian mukaan usein tehokkain tapa toimia konfliktin jälkeisessä tilanteessa on kanavoida avunantajien tuki yhteisen rahaston kautta. Rahoitusjärjestelyjen kehittä-

¹⁴¹ Ks. CMC Finland 2010, s. 4.

misen yhteydessä tulisi tarkastella muun muassa tarpeita ja mahdollisuuksia erillisen koordinaatio- tai rahoitusmekanismin perustamiseksi.¹⁴²

Strategiassa viitattiin kriisinhallintatoiminnan ja turvallisuussektorin tukitoimien rahoituksen yhteydessä valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa (VNS 1/2009 vp.) asetettuihin tavoitteisiin. Selonteossa korostettiin, että turvallisuussektorin tukemiseen käytettäviä rahoitusmuotoja tulee hyödyntää toisiaan täydentävästi. Selonteon mukaan hallinnonalojen keskinäistä koordinaatiota ja yhteistyötä turvallisuussektorin tukitoimien rahoittamisessa tulee tehostaa.

Ulkoasiainvaliokunta piti lausunnossaan (3/2010 vp.) strategian mukaisista toimenpidettä erillisen koordinaatio- tai rahoitusmekanismin perustamiseksi myönteisenä ja tärkeänä. Valiokunta katsoi, että valtioneuvoston tulisi antaa valiokunnalle jatkossa lisäselvitystä toimenpiteen valmistelusta.

Ulkoasiainvaliokunta katsoi lisäksi mietinnössään (13/2010 vp.), että julkisuudessa käyty keskustelu kehitysyhteistyömäärärahojen (ODA) käyttämisestä kriisinhallinnassa on ollut osittain tarkoitushakuista ja painottanut vain yhtä ulottuvuutta – joko kehitystä tai turvallisuutta. Valiokunnan mielestä on olemassa tarve laajemmalle ja joustavammalle rahoitusjärjestelmälle. Valiokunta esitti mietinnössään, että valtioneuvosto selvittää seuraavan vaalikauden alussa mahdollisuuden perustaa ulkoasiain-, puolustus- ja sisäasiainministeriöiden yhteinen vakautusrahasto.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa todettiin¹⁴³, että ”Laaditaan rauhanvälityksen toimintaohjelma Suomen osaamisen ja osallistumisen vahvistamiseksi ottaen huomioon mahdollisuudet voimavarojen joustavaan käyttöön vakauttamisrahaston perustamisen kautta.” Vuoden 2012 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan ”Rauhanvälitykseen, turvallisuussektorin uudistamiseen ja oikeusvaltiotoimintaan liittyvät tehtävät edellyttävät usein nopeaa reagointia ja voimavarojen joustavaa käyttöä. Tässä tarkoituksessa ulkoasiainministeriössä on jo rauhanvälitystehtäviä varten otettu käyttöön yksinkertaistettu ja nopeutettu rahoituspäätösmenettely. Jos olemassa olevien rahoitusmenettelyjen lisäksi ilmenee tarvetta uusiin mekanismeihin, niiden toteuttamismahdollisuudet selvitetään. Julkisen kehitysavun kriteerien ulkopuolelle suljettuja toimintoja ei jatkossakaan rahoiteta kehitysyhteistyövaroista.”

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa todettiin, että strategiassa esitettyä tavoitetta erillisen rahoitusmekanismin perustamisesta ei ole toteu-

¹⁴² *Ulkoasiainministeriö 2009, s. 28, 40–41.*

¹⁴³ *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 22.6.2011, s. 23.*

tettu. Myöskään ministeriöiden yhteistä vakautusrahastoa ei ole perustettu. Haastattelujen perusteella erityisesti valtiovarainministeriö oli vastustanut rahastotyyppisen järjestelmän perustamista.

Kriisinhallintalainsäädäntöön liittyvät kysymykset

Kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian mukaan ”varsinaista lainsäädännön uudistamistarvetta ei ole, mutta yksittäisiä hallinnollisia puutteita ja kriisinhallinnan sääntelyyn liittyviä erityiskysymyksiä voitaisiin tarkastella”.¹⁴⁴

Strategiassa todettiin, että varsinkin siviilikriisinhallinnan päätöksentekomenettelyjä tulisi tarkastella siten, että huomioidaan siviilikriisinhallintaoperaatioiden sotilaallisesta kriisinhallinnasta poikkeava luonne ja rekrytointijärjestelyt sekä tarve joustavaan kansalliseen päätöksentekoon. Lainsäädäntöä tulisi tarkastella myös siltä osin, kuin osallistutaan sellaisiin siviilikriisinhallintatehtäviin, jotka sisältävät mahdollisuuden voimakeinojen käyttöön. Strategiassa todettiin myös, että yksittäisten asiantuntijoiden lähettämiseen sovellettava lainsäädäntö ei ole ollut kaikkia tapauksia silmällä pitäen riittävän yksiselitteinen. Esimerkiksi evp-upseerin lähettäminen sotilastehtävään YK:n siviilioperaatioon on osoittautunut ongelmalliseksi. Taustalla ovat vaikuttaneet myös erot siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan päätöksentekoprosesseissa ja palvelussuhteen ehdoissa.

Kriisinhallintaan ja mahdolliseen muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvien lainsäädännön muutostarpeiden selvittäminen todettiin myös vuoden 2012 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa. Selonteon mukaan muutostarpeiden selvitystyö pyritään aloittamaan tällä hallituskaudella.

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa todettiin, että kriisinhallintalainsäädäntöön liittyen on identifioitu yksittäisiä kysymyksiä, joista on keskusteltu eri hallinnonaloilla.

Sisäministeriö on 15.8.2012 asettanut hankkeen, jossa valmistellaan hallituksen esitys voimakeinojen käytöstä siviilikriisinhallintaoperaatioissa. Hankkeen pääasiallisena tavoitteena on valmistella esitys, jolla voimakeinojen käyttöä koskeva säännös lisättäisiin lakiin siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan. Lisäksi esitykseen sisältyisivät ehdotukset tarvittaviksi muiksi lakimuutoksiksi. Tällä hetkellä laissa ei ole säädetty siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden voimankäytöstä. Hankkeen toimikausi on 15.8.2012–30.9.2013. Sisäasiainministeriön edustajan mukaan hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2013.

¹⁴⁴ *Ulkoasiainministeriö 2009, s. 58.*

Tarkastuksen perusteella kriisinhallintalainsäädäntöön liittyvien toimien toimeenpano on siten toteutumassa.

Kokonaisvaltaisen näkökulman vahvistaminen

Edellä tarkasteltiin kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa esitettyjen toimenpiteiden toteutumista. Seuraavassa tarkastellaan, miten Suomen kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa strategiseksi linjaukseksi asetettu kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistaminen Suomen kriisinhallintatoiminnassa on toteutunut kehittämistoimenpiteiden avulla. Lisäksi tarkastellaan sitä, miten eri toimintojen ja hallinnonalojen välinen koordinaatio on toteutettu ja tukeeko se vahvistamispyrkimystä.

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on abstrakti käsite. Kehittämistoimenpiteiksi asetettuja käsitteellisiä ilmiöitä tulisikin selkeyttää, jotta niitä voitaisiin (1) toteuttaa ja (2) seurata. Myös ymmärrys siitä, mitä kokonaisvaltaisuudella suhteessa kriisinhallintaan tarkoitetaan, ei ole yksiselitteistä eri toimijoiden ja hallinnonalojen välillä¹⁴⁵.

Kriisinhallintaoperaatioiden luokittelu puhtaasti sotilaallisiksi tai siviilioperaatioiksi on hämärtymässä, joten käsitteistöä ja rooleja tulisi myös tästä syystä selkeyttää.

Koordinaatioryhmän pöytäkirjoissa todettiin, että operaatiotasolla ongelmana on se, että eri toimijoiden (esimerkiksi EU ja Nato) kesken on eroja sen suhteen, mitä kokonaisvaltaisella lähestymistavalla tarkoitetaan eli onko se ensisijaisesti toimintamalli vai tarkoitetaanko sillä perinteistä siviili-sotilasyhteistyötä¹⁴⁶.

Hyvösen (2012) mukaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteen alkuperä on englanninkielisessä ilmaisussa ”comprehensive approach to crisis management” eli kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallintaan. Yksittäisen valtion näkökulmasta käytetään myös ilmaisua ”whole of government approach”, joka viittaa yksittäisen valtion hallinnonalojen väliseen yhteistoimintaan. Hyvösen mukaan edellä mainittujen ilmaisujen termi *lähestyminen* viittaa siihen, että kyseessä on teoreettinen ajattelutapa, joka ei ole vielä konkretisoitunut tai jonka ei sellaisenaan ole tarkoituskaan konkretisoitua toiminnaksi.¹⁴⁷ Myös haastatteluissa todettiin, että ”whole of government approach” -toiminta on kriisinhallinnassa edelleen sektoroitunutta, ja yhteistoiminta edellyttäisi sellaisen kokonaisvaltaisen

¹⁴⁵ *Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen. Loppuraportti 7.11.2012.*

¹⁴⁶ *Kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän kokous, pöytäkirja 8.9.2010.*

¹⁴⁷ *Hyvönen 2012, s. 8–9.*

kriisinhallintalinjauksen tekemistä, että kokonaisvaltainen kriisinhallinta saataisiin poliittisesti johdetuksi.

Kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa sisäasiainministeriö katsoi, että EU-operaatioiden valmistelua kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti tukee erityisesti se, että niistä keskustellaan myös EU-ministerivaliokunnassa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan lisäksi.

Koordinaatioryhmän pöytäkirja-aineistossa¹⁴⁸ on operaatioista korostettu lähinnä Afganistan-operaation kokonaisvaltaisuutta. Afrikan sarven katsottiin puolestaan edustavan myönteistä esimerkkiä siitä, miten kokonaisvaltainen ajattelu on edistynyt EU-tasolla, ja eri instrumentteja, mukaan lukien sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta, pyritään käyttämään toisiaan täydentävällä tavalla. Muiden operaatioiden luonnehtimista kokonaisvaltaisiksi ei juuri esiintynyt. Koordinaatioryhmän pöytäkirjassa 7.9.2012 mainittiin myös, että ”vastaavaa kansallisten työkalujen monipuolista käyttöä kriisin jatkumossa ei voida rakentaa kaikkialle, vaan Suomella voi olla rahkeita keskittyä vain muutamaa maahan.”

Myös kriisinhallintakatsauksissa on tuotu esimerkkinä kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta lähinnä Afganistan. Muita alueita on kuvattu esimerkkeinä joko sotilaallisista tai siviilikriisinhallintaoperaatioista.¹⁴⁹ Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa on katsauksissa käsitelty erillisinä toimintoina ja kuvauksissa on tuotu esiin muun muassa operaatioihin osallistuneiden henkilöiden määrät¹⁵⁰. Tarkastuksessa käsitellään jäljempänä luvussa 3.4.4 sitä, miten kokonaisvaltainen lähestymistapa toteutuu operaatiotasolla (esimerkkeinä Atalanta- ja UNIFIL-operaatiot).

Kriisinhallintakatsauksissa kokonaisvaltaisen lähestymistavan toteutuminen on kirjattu siten, että lähestymistavan toteutumisen asteen voitaisiin tulkita kehittyneen viime vuosien aikana. Ulkoasiainministeriön yhteistyössä puolustusministeriön kanssa marraskuussa 2012 laatiman kriisinhallintakatsauksen mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen kriisinhallintaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti”¹⁵¹, kun aiemmissa kriisinhallintakatsauksissa on todettu, että ”Suomi edistää kokonaisvaltaista lähestymistapaa vuonna 2009 laaditun strategian mukaisesti”¹⁵² tai ”Suomen pyrkimyksenä on vahvistaa kokonaisvaltaista lähestymistä-

¹⁴⁸ Ks. kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän kokous, pöytäkirjat 16.4.2010, 7.9.2012 ja 12.2.2013.

¹⁴⁹ Ks. ulkoasiainministeriö 2010b, 2010c ja 2011a.

¹⁵⁰ Ks. esim. ulkoasiainministeriö 2010c.

¹⁵¹ Ulkoasiainministeriö 2012b.

¹⁵² Ks. ulkoasiainministeriö 2011a.

paa...”¹⁵³. Kriisinhallintakatsausten perusteella ”pyrkimyksestä” olisi siis päästy jo kokonaisvaltaisen lähestymistavan toteutumiseen.

Hallinnon edellä mainitsema tulkinta kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittymisestä ei saa varauksetonta tukea myöskään tarkastuksessa käydetystä tutkimusaineistosta.

Hyvösen (2012) mukaan Suomen kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus toteutuu edelleen vain poliittisella ja strategisella tasolla ilmenevinä poliittisina linjauksina ja resurssien jakona.¹⁵⁴ Tämä viittaisi siihen, että kansallisen toiminnan kokonaisvaltaisuus ei yllä operaatiotasolle saakka, vaan Suomen tapa toteuttaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa toteutuu lähinnä hallinnonalojen välisenä toimintana. Tällä perusteella Suomen kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamistavoite ei vaikuta vielä toteutuneen.

Haastatteluissa kehittämiskohteeksi katsottiin ulkoasiainministeriön rooli koordinoivana tahona kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa. Ulkoasiainministeriön edustajien mukaan yhteistyön tarve on tunnustettu. Koordinointia helpottavat epäviralliset verkostot ministeriöiden välillä. Ulkoasiainministeriön edustajien mukaan myös siviili-sotilasyhteisryhmän ja alueryhmien toiminta (ks. jäljempänä kuvio 5) on kehittynyt myönteisesti, vaikka henkilöresurssit ovat niukat. Operatiivisella tasolla ministeriön sisäinen koordinointi toimii myös hyvin.¹⁵⁵

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa todettiin, että kansallisella tasolla yhteistoiminta keskushallinnon välillä on jatkuvaa ja yhteistoimintafoorumeilla on haettu synergiaa, mutta kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan koordinointi on valtava haaste. Tavoitteet eivät ole vielä yhtenäiset, päätöksenteko on erillistä ja vaikutusmahdollisuudet aiemmin alkaneissa tai myöhemmin aloitetuissa operaatioissa on rajalliset. Käytännössä strategisella tasolla koordinointia toteutetaan kuitenkin esimerkiksi ministeriöiden johdon keskusteluissa. Operatiivisella tasolla koordinointia tukevat puolestaan ministeriöiden säännölliset kolmikantakokoukset sekä päivittäinen yhteydenpito eri ministeriöiden virkamiesten kesken.

Haastatteluissa todettiin lisäksi, että yhteistyön taso vaihtelee operatiokohtaisesti. Esimerkiksi Afganistan voisi olla hyvä paikka osoittaa, että Suomi toimii myös kokonaisvaltaisesti yhdessä¹⁵⁶.

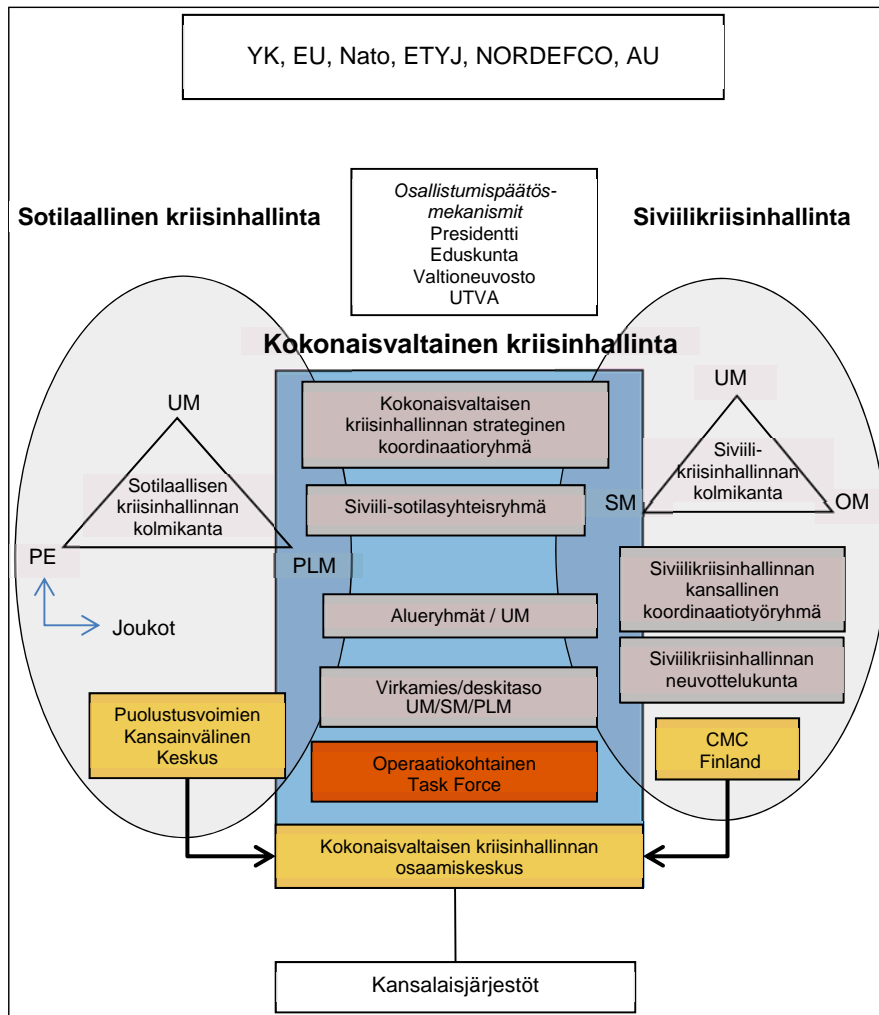
¹⁵³ *Ulkoasiainministeriö 2010b.*

¹⁵⁴ *Hyvönen 2012, s. 25. Hyvösen tutkimuksessa kohteena oli Afganistan-operaatio, ja kokonaisvaltaisuutta arvioitiin ko. operaation kautta. Tarkastuksen perusteella havainnot koskevat myös yleisellä tasolla kokonaisvaltaisuuden toteutumista.*

¹⁵⁵ *Haastattelu ulkoasiainministeriössä 22.11.2012 ja 17.5.2013.*

¹⁵⁶ *Ks. myös kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän kokous, pöytäkirja 12.2.2013.*

Ulkoasiainministeriöllä on Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian mukaisesti¹⁵⁷ keskeinen rooli kokonaisvaltaista kriisinhallintaa koskevassa päätöksenteossa, ja se osallistuu sekä sotilaallisen että siviilikriisinhallinnan toimintaan (kuvio 5). Siviili-sotilasyhteisryhmää johtaa puolestaan sisäasiainministeriö.



KUVIO 5. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan koordinointi (lähde: Puolustusvoimat, suunnitteluprosessi. Pääesikunnan diaesitystä 28.3.2012 mukailten).

¹⁵⁷ Ks. ulkoasiainministeriö 2009, s. 43–45.

Strategiassa asetettujen toimenpiteiden toteutuksen perusteella strategisen tason ohjauksen kehittämässä on pyritty laajaan kansalliseen yhteistyöhön, vaikka toimijoiden rooleja ja vastuita pidetään erillisinä. Eri ministeriöt ovat tehneet yhteistyötä muun muassa ns. kolmikantakokouksissa. Kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän toiminnassa on tavoiteltu myös hallinnonalojen välistä yhteistyötä, mutta sillä ei ole varsinaista päätösvaltaa tai toimeenpanoroolia, vaan kukin hallinnonala toimeenpanelee osaltaan kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa asetettuja tavoitteita ja periaatteita.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta totesi mietinnössään 9/2010 vp., että kokonaisvaltaista lähestymistapaa tulisi vahvistaa laatimalla eduskunnalle hallitusohjelmaan perustuva kokonaisvaltainen kriisinhallinnan tavoitelinjaus seuraavan hallituskauden alussa. Myös tarkastushaastatteluissa esitettiin, että poliittisesti johdettu kokonaisvaltainen kriisinhallinta edellyttäisi kokonaisvaltaista kriisinhallintalinjausta, joka tehtäisiin hallituskausittain, ja jossa määriteltäisiin, miten kriisinhallintapolitiikkaa pyritään toteuttamaan kyseisellä hallituskaudella. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ongelmina voikin edelleen pitää riittämätöntä koordinoitua eli toimijoiden työn ja toimintojen yhteen sovittamista suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa sekä strategisella tasolla yhteisten tavoitteiden puuttumista kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamiseksi. Kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa sisäasiainministeriö katsoi, että kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti myös sisäasiainministeriön tulisi osallistua yhdessä ulko- ja puolustusministeriöiden kanssa eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annettavien kriisinhallintakatsausten laadintaan.

Yhteenvetona voidaan todeta, että puitteet kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vahvistamiselle ja koordinoinnille ovat olemassa. Kriisinhallintastrategiassa puutteellisesti määritellyt käsitteet saattavat kuitenkin vaikeuttaa toimenpiteiden toteuttamista ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia. Seuraavassa tarkastellaan, miten kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia on kehitetty.

3.4.3 Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi

Ulkoasiainvaliokunta totesi lausunnossaan (1/2008 vp.), että Suomen kansallisen toiminnan vaikuttavuuden jatkuva arviointi on olennainen osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Myös kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian mukaan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan arviointimenetelmiä tulee kehittää sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla.

Seuraavassa tarkastellaan, miten valtioneuvosto on kehittänyt kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointia.

Vuonna 2007 toteutettiin puolustusministeriön toimeksiannosta hanke, jossa kehitettiin kriisinhallinnan vaikuttavuusarviointimalli Net Effect Oy:n, Ulkopoliittisen instituutin (UPI) sekä Crisis Management Initiativen (CMI) välisenä yhteistyönä. Hankkeessa kehitetty malli on ensisijaisesti tarkoitettu päätöksentekoa tukevaksi apuvälineeksi, ja sen tarkoituksena on tuottaa jäsennellyä tietoa ja näkemyksiä virkamiesvalmisteluun ja poliittiseen päätöksentekoon sekä valmisteilla oleviin operaatioihin että käynnissä oleviin operaatioihin.¹⁵⁸

Ulko-, puolustus- ja sisäministeriöiden yhteisenä tilaustutkimushankkeena käynnistettiin Kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi -hanke (KRIHAVA-hanke) maaliskuussa 2012. Hankkeen toteuttajakonsortioon¹⁵⁹ kuului osittain samoja tahoja kuin vuonna 2007 toteutetussa hankkeessa.

Ennen KRIHAVA-hankkeen toteuttamista vaikuttavuuden arviointia on haitannut se, että arviointia koskevat määrittelyt puuttuivat. Myös aihealueen käsitteiden epämääräisyys sekä eri asiakirjoissa esitetyt yleisluonteiset vaikuttavuustavoitteet ovat haitanneet vaikuttavuuden arviointia. Kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa sisäasiainministeriö toi esille lisäksi sen, että myös kansainvälisten järjestöjen tekemä kokonaisvaltaisuuden ja vaikuttavuuden arviointi on ollut vähäistä.

KRIHAVA-hankkeen tavoitteena oli selvittää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnin peruskäsitteitä ja nykytilaa sekä luoda alustavia arviointimalleja ja metodeja. Hankkeen avulla pyrittiin myös jatkokehittämään vaikuttavuuden arviointikykyä antamalla kehittämissuosituksia (yhteensä 16). KRIHAVA-hankkeen loppuraportti valmistui marraskuussa 2012.

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa¹⁶⁰ hallinto antoi tukensa KRIHAVA-hankkeessa esitetyille kehittämissuosituksille, mutta toimenpiteiden täytäntöönpano on käynnistynyt hitaasti. Puolustusministeriön edustajan mukaan arviointimallin pilotoinnilla on mahdollista kehittää arviointia edelleen.

¹⁵⁸ Ks. *Net Effect Oy, Ulkopoliittinen instituutti (UPI) & Crisis Management Initiative (CMI)*, s. 7.

¹⁵⁹ Toteuttajakonsortion päätoteuttajana oli Ramboll Management Consulting Oy. Toteuttajakonsortioon kuuluivat myös Ulkopoliittinen instituutti (UPI), Crisis Management Initiative ry (CMI) sekä Kriisinhallintakeskus (CMC).

¹⁶⁰ Haastattelut sisäasian-, ulkoasian- ja puolustusministeriössä 16.5.–17.5.2013.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian mukaan toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tulee tarkastella sekä yksittäisistä kriisinhallintaoperaatioista että tietyille toimialueelle suunnatusta kokonaistuesta – mukaan lukien myös kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Kriisinhallintaoperaatioiden arviointia tulisi strategian mukaan kehittää ensisijaisesti operaatioista vastaavien kansainvälisten organisaatioiden toimesta, mutta myös kansallista arviointitoimintaa sekä kokonaisvaltaista kriisinhallintaa koskevaa tutkimusta tulisi kehittää.¹⁶¹

Seuraavassa tarkastellaan arviointia lähinnä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämistoimenpiteiden näkökulmasta. Arviointia käsitellään myös yhtenä päätöksenteon välineenä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteutuksessa ja kehittämisessä.

Edellä todettiin, että tavoitteiden käsitteellisyys ja kokonaisvaltaisuustermiin liittyvä epämääräisyys ja määrittelemättömyys ovat vaikeuttaneet myös kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansallisten kehittämistoimenpiteiden toteutuksen konkreettista arviointia. Puolustusministeriön edustaja toi haastattelussa¹⁶² esiin myös sen, että ”kokonaisvaltaisuus” on poliittinen termi ja sen pitäisi näkyä myös poliittisia tavoitteita asetettaessa sekä strategisella tasolla ja operatiivisella tasolla. Tällä hetkellä kokonaisvaltaisuus ei näy kaikilla tasoilla, joten myös vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteydessä vaikuttavuuden arviointia voidaan pitää *johtamisen, päätöksenteon ja kehittämisen* välineenä. Lisäksi vaikuttavuuden arviointi on osa riskienhallintaa, laadunvarmistusta ja resurssien hallintaa sekä strategista viestintää. Tavoitteeksi on asetettu muun muassa se, että kriisinhallintaa valmistelevien ja toimeenpanoa ohjaavien viranomaisten käytössä on vuoteen 2014 mennessä mallit vaikuttavuuden arvioimiseksi. Toimeenpanon haasteina pidetään kuitenkin muun muassa sitä, että kokonaisvaltaisuuden syventäminen voi osoittautua vaikeaksi: ”Viranomaisyhteistyö toimii Suomessa hyvin johtotasolla ja toisaalta informaalissa yhteistoiminnassa. Se saattaa kuitenkin osoittautua huomattavasti vaikeammaksi, jos tavoitteena on yhteisten toimintamallien, arviointien, raportoinnin ja suositusten taso.” Haasteina ovat myös rahoitus ja resurssit.¹⁶³

Hyvösen (2012) kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta käsittelevän tutkimuksen mukaan parhaiten vaikuttavuutta

¹⁶¹ Ks. ulkoasiainministeriö 2009, s. 60.

¹⁶² Haastattelu 17.5.2013.

¹⁶³ Ks. kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän kokous, pöytäkirjan 19.9.2011 liite (Kriisinhallinnan vaikuttavuuden arviointi 30.8.2011).

voitaisiin lisätä siten, että muutetaan Suomen tapaa toteuttaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Muutoksen tulisi tapahtua sekä *strategisella tasolla* toiminnan suunnittelussa, että *operatiivisella ja taktisella tasolla* toteutuksessa.¹⁶⁴ Strategisella tasolla tarkoitetaan tässä yhteydessä ministeriöitä ja ministeriöiden alaisia poikkihallinnollisia valmisteluryhmiä. Taktisella tasolla viitattiin toimialueeseen.

Kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän pöytäkirja-aineistossa on korostettu kehitysyhteistyön merkitystä tärkeänä rajapintana, kun puhutaan kokonaisvaltaisuudesta, ja vaikutusten arvioinnin kehittämisessä voidaan hyödyntää kehitysyhteistyön pitkää kokemusta järjestelmän kehittämisessä, tuloperustaisesta johtamisesta ja evaluaatiosta. Ongelmana arvioinnin kehittämisessä on kuitenkin jo se, että esimerkiksi siviilikriisinhallinnalle ei löydy vielä selkeätä määritelmää¹⁶⁵.

Myös haastatteluissa nousi esiin rajapintojen merkitys kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämisessä, mutta olennaista on myös kokonaiskuvan hahmottamisen tärkeys.¹⁶⁶

KRIHAVA-hankkeen loppuraportissa¹⁶⁷ todettiin, että Suomessa ei ole sellaista yhtä yhtenäistä suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia, joka yksiselitteisesti tukisi kokonaisvaltaista kriisinhallinnan toteuttamista. Raportin mukaan siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessit eroavat toisistaan merkittävästi. Raportin mukaan kriisinhallinnan valmistelu ja päätöksenteko on sektoroitunut jo lainsäädännöstä lähtien, ja hallinnonalakohtainen valmistelu ja tulosohtaus vaikeuttavat kokonaisvaltaista seurantaa. Nykyiset kriisinhallintatoimintaa ohjaavat vaikuttavuustavoitteet ovat myös liian yleisiä, tai niitä ei ole riittävän selvästi todettu. Raportin mukaan poliittisen päätöksentekoprosessin tulisi asettaa nykyistä selkeämmät hallintoa ohjaavat vaikuttavuustavoitteet, joita vasten kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuutta voidaan arvioida. Yksittäisiä kriisinhallintaoperaatioita ja missioita suunniteltaessa tarvittaisiin niin ikään selkeitä ja julkilausuttuja tavoitteita Suomen osallistumiselle.

Hyvösen (2012) mukaan päätöksentekomenettelyn ero johtuu siitä, että laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta edellyttää sotilaalliseen toimintaan kuuluvien päätösten laajempaa parlamentaarista käsittelyä siviilikriisin-

¹⁶⁴ Hyvönen 2012, s. 35.

¹⁶⁵ Ks. Hyvönen 2012, s. 11.

¹⁶⁶ Puolustusministeriön edustajan haastattelu 17.5.2013.

¹⁶⁷ Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen. Loppuraportti 7.11.2012.

hallinnan päätöksiin verrattuna. Siviilikriisinhallintaa koskevat päätökset voidaan tehdä ulkoasiainministeriössä.¹⁶⁸

Suomen kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa katsottiin tärkeäksi, että sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan osallistumista koskeva päätöksenteko on johdonmukaista ja päätöksiä tehtäessä tilannetta tulee voida tarkastella riittävän kokonaisvaltaisesti¹⁶⁹. Strategian mukaan ulkoministeriö johtaa ja koordinoi kriisinhallintaosallistumista koskevien linjausten ja päätösten valmistelua kiinteässä yhteistyössä puolustus- ja sisäasiainministeriön kanssa. (Sotilaallisen kriisinhallinnan päätöksentekomenettelyä on tarkasteltu lähemmin edellä luvussa 3.2).

Ulkoasiainvaliokunta kiinnitti kriisinhallintastrategiaa koskevassa lausunnossaan (3/2010 vp.) huomiota siviilikriisinhallinnan päätöksenteon tarkasteluun siten, että siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioiden toisistaan poikkeava luonne huomioidaan. Siviilikriisinhallinnan päätöksenteon tarkastelun tulisi pitkällä tähtäimellä johtaa päätöksenteon poliittisen katteen ja parlamentaarisen valvonnan vahvistamiseen.

KRIHAVA-hankkeen loppuraportissa siviilikriisinhallinnan ongelmana pidettiin sitä, että samat virkamiehet osallistuvat samoihin työryhmiin ja käytännöt ja prosessit ovat lähinnä yksittäisten henkilöiden tiedossa, jolloin institutionaalinen muisti puuttuu ja koordinointi on altis henkilöstömuutoksille. Myös erilaiset organisaatiokulttuurit eri ministeriöiden sisällä asettavat haasteita yhteistyölle. Sotilaallisen kriisinhallinnan valmistelu- ja päätöksentekokoneiston katsottiin puolestaan toimivan tehokkaasti, mutta se ei välttämättä vastaa kaikkiin nykypäivän tarpeisiin. Raportissa nousi esiin myös ulkoasiainministeriön liian hallitseva rooli kriisinhallinnan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa, jolloin aito hallinnonalojen välinen yhteinen valmistelu- ja päätöksentekoprosessi ei toteudu. Arviointitiedon ja sen hyödyntämisen tulisi myös tähdätä entistä parempaan kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteutukseen ja ohjaukseen. Tämä edellyttäisi yhteistä arvioinnin viitekehystä ja työkaluja.

Yhteenvetona vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistä voidaan todeta, että arviointia koskevien määrittelyjen puuttuminen ja aihealueen käsitteellisyys ovat haitanneet vaikuttavuuden arviointia. KRIHAVA-hankkeessa on esitetty toimenpide-ehdotuksia vaikuttavuuden arvioinnin kehittämiseksi. Hallinto on yksimielisesti kehittämisehdotusten kannalla, mutta toimenpiteiden täytäntöönpano edellyttäisi lisäponnistuksia. Myös

¹⁶⁸ Hyvönen 2012, s. 3.

¹⁶⁹ Ks. ulkoasiainministeriö 2009, s. 44.

Afganistan-operaatio on tuonut osaltaan käyttöön ”kokonaisvaltaisia työkaluja”, ja sitä vasten on voitu tutkia Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta¹⁷⁰. Muista operaatioista ei ole tehty vastaavia tutkimuksia. Seuraavassa tarkastellaan Atalanta- ja UNIFIL-operaatioiden avulla operaatiotason kokonaisvaltaisuuden toteutumista.

3.4.4 Kokonaisvaltainen lähestymistapa tapausoperaatioissa

Tarkastuksessa selvitettiin tapausoperaatioiden avulla kokonaisvaltaisen lähestymistavan huomioimista operaatioiden valmistelussa. Lisäksi arvioitiin sitä, toteutuuko kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus operaatiotasolla vai ilmeneekö se pelkästään poliittisissa linjauksissa ja strategisella käsitetasolla. Tarkastuksessa ei rajauksen mukaisesti käsitelty kansainvälisen yhteistyön onnistumista kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan näkökulmasta.

EU:n Atalanta-operaatio

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle syyskuussa 2010 sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaisen selonteon (5/2010 vp.) Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUNAVFOR Atalantaa. Selonteossa todetaan, että Atalanta-operaatioon osallistuminen tukee Suomen kokonaisvaltaista lähestymistapaa Somalian vakauttamiseksi.¹⁷¹ Suomen toiminnan lähtökohtana oli EU:n noudattama kokonaisvaltaisen lähestymistavan periaate.

Valtioneuvoston selonteon mukaan Suomen kehityspoliittisen ohjelman sekä Afrikka-strategian yhteisenä tavoitteena on lisätä Suomen kontribuutiota Somaliaan liittyvissä rauhan ja kehityksen kysymyksissä. Suomen tavoite vastaa myös EU:n vakauttamistavoitteita. Selonteon mukaan EU noudattaa Somalian vakauttamisessa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa poliittisiin keinoihin on yhdistetty kriisinhallinta, mittava kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu. Selonteossa tuodaan esille kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansallisista tavoitteista lähinnä Suomen näkyvyys- ja osallistumistavoite. Selonteosta ei käy ilmi se, miten operaatioon osallistumisella voidaan saavuttaa lisäarvoa ja vaikuttavuutta, eikä se, miten sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta sekä kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu koordinoidaan keskenään.

¹⁷⁰ Ks. Hyvönen 2012, s. 2, 22.

¹⁷¹ VNS 5/2010 vp.

Puolustusvaliokunta yhtyi lausunnossaan ja ulkoasiainvaliokunta mietinnössään valtioneuvoston selonteossa esitettyyn näkemykseen, että Atalanta-operaatioon osallistuminen tukee Suomen kokonaisvaltaista lähestymistä Somaliin vakauttamiseksi. Puolustusvaliokunta toi lausunnossaan esille kuitenkin sen, että Atalanta-osallistumisen lisäksi Suomen tulisi tehostaa toimiaan kehitysyhteistyössä ja humanitaarisessa avussa Somaliassa.¹⁷²

Ulkoasiainvaliokunta painotti mietinnössään (8/2010 vp.), että kriisin kestävä ratkaiseminen edellyttää kansainväliseltä yhteisöltä pitkäjänteisyyttä ja kriisinhallinnan, kehitysyhteistyön sekä humanitaarisen avun keinojen kokonaisvaltaista käyttämistä.¹⁷³ Ulkoasiainvaliokunta piti mietinnössään tärkeänä myös sitä, että osallistumisesta saadut kokemukset, mukaan lukien operaation vaikuttavuus, arvioidaan huolellisesti ja että niistä informoidaan eduskuntaa¹⁷⁴. Ulkoasiainministeriön mukaan EU on Somalian suurin yksittäinen tukija. Pelkästään EU:n kehitysrahaston puitteissa Somalian tukemiseen on varattu yli 200 miljoonaa euroa vuosille 2008–2013.¹⁷⁵ EU:n Atalanta-operaatio on osa kansainvälisen yhteisön laajamittaisia toimia Somalian tilanteen vakauttamiseksi.¹⁷⁶

Valtioneuvoston selonteon ja valiokuntien selonteosta antamien lausuntojen ja mietintöjen perusteella osallistuminen Atalanta-operaatioon tukee kokonaisvaltaista lähestymistä ja osittain kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian tavoitteiden toteutumista.

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa Atalanta-operaatiota pidettiin myös hyvänä esimerkkinä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteutumisesta. Lähtökohtana operaatiolle on ollut Somalian kokonaistilanne, ja tavoitteena on ollut alueen kehittäminen.

Koordinaatioryhmän pöytäkirja-aineiston mukaan Afrikan sarvi (pöytäkirja 12.2.2013) edustaa myönteistä esimerkkiä siitä, miten kokonaisvaltainen ajattelu on edistynyt EU-tasolla. Eri instrumentteja, mukaan lukien sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta, on pyritty käyttämään alueella toisiaan täydentävällä tavalla. Pöytäkirja-aineistossa ei kuitenkaan yksilöity Suomen kokonaisvaltaisuuden toteutumista.

¹⁷² Puolustusvaliokunnan lausunto 10/2010 vp.

¹⁷³ Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 8/2010 vp.

¹⁷⁴ Ks. myös ulkoasiainvaliokunnan lausunto 1/2013 vp.

¹⁷⁵ Ks. ulkoasiainministeriö 2008, s. 3; ks. myös ulkoasiainvaliokunnan mietintö 8/2010 vp.

¹⁷⁶ Merivoimien esikunta, tiedote 14.9.2010, Liite 1 DG10181; Merivoimat operaatio Atalantassa, diaesitys syyskuu 2010.

Myös kevään 2012 kriisinhallintakatsauksessa (jatkokirjelmä 11)¹⁷⁷ operaatiota on pidetty osana kansainvälisen yhteisön kokonaisvaltaisia toimia Somalian turvallisuustilanteen vahvistamiseksi. Muuten kriisinhallintakatsauksissa Atalanta-operaatiota ei ole käsitelty kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan näkökulmasta vaan sotilaallisena kriisinhallintaoperaationa ja siihen käytettyjen henkilöresurssien ja määrärahojen näkökulmasta¹⁷⁸. Atalanta-operaation tavoitteiden toteutumisesta on kuvattu pätehtäväksi mainitun Maailman elintarvikeohjelman (WFP) kuljetusten suojaaminen Somaliaan sekä merirosvouden torjunta Afrikan sarvea ympäröivillä merialueella. Syksyn 2011 kriisinhallintakatsauksen (jatkokirjelmä 10)¹⁷⁹ mukaan Atalanta-operaatio on onnistunut hyvin pätehtävässään sekä ”alustavat kokemukset osallistumisesta ovat myönteiset.”

Operaation loppuraportoinnissa¹⁸⁰ ei käsitelty kokonaisvaltaisuutta. Loppuraporttien perusteella ML Pohjanmaa suoritti operaation aikana kaikkia EU:n operaatiosuunnitelman mukaisia tehtäviä eli avustuskuljetuksien suojaamia, merivalvonta- ja meriliikenteen suojaamistehtäviä sekä erityisoperaatioita Somalian rannikon läheisyydessä. Huoltokäyntien aikana toteutettiin myös rutiininomaisia kohteliaisuuskäyntejä, joilla pyrittiin jakamaan informaatiota ja tuomaan esille Suomen osallistumisen merkitystä.

Merivoimien mukaan operaation havaituissa vaikuttavuusnäkökohdissa (Lessons Identified, LI) painottuivat Merivoimien suorituskyvyn, operatiivisen valmiuden ja henkilöstön osaamisen kehittyminen sekä kansainvälinen yhteistyö, EU-osallistumisveloitteen täytyminen ja muu yhteiskunnallinen näkyvyys.¹⁸¹

Edellä olevan perusteella voidaan todeta, että Atalanta-operaatiota voi luonnehtia kansainväliseksi kriisinhallintaoperaatioksi, jota on toteutettu eri valtioiden yhteistyönä. Kokonaisvaltaisuuden kannalta operaatio on ollut osa laaja-alaisista keinoista Somalian vakauttamiseksi. Operaatio on osaltaan tukenut Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian keskeisten tavoitteiden saavuttamista ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan

¹⁷⁷ *Ulkoasiainministeriö 2012a.*

¹⁷⁸ *Ks. ulkoasiainministeriö 2011a.*

¹⁷⁹ *Ulkoasiainministeriö 2011a.*

¹⁸⁰ *Suomalainen kriisinhallintajoukko Intian valtamerellä. Raportti 23.8.2011. Käyttörajoitettu, Suojaustaso IV ja Merivoimien esikunta 2011c (TLL IV: Viranomaiskäyttö).*

¹⁸¹ *Ks. Suomalainen kriisinhallintajoukko Intian valtamerellä. National Support Element, Djibouti. Merivoimien esikunnan diaesitys 16.4.2012. Käyttö rajoitettu Suojaustaso IV.*

periaatetta suunnata toiminta ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden kannalta merkittävälle kriisialueelle (vrt. kuvio 4).

Atalanta-operaatioissa on otettu huomioon myös konfliktialueen vakauden edistäminen. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan näkökulmasta kriisialueelle kohdistuneiden eri toimintojen koordinoitua oli kuitenkin ongelmallista todeta. Kansallisessa operaatiotason toteutuksessa merioperaation yhteys kriisialueen muiden keinojen kokonaisvaltaiseen käyttämiseen ei näy erityisen selvästi. Tämä tuli esille myös tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa. Merivoimien esikunnan edustajien mukaan¹⁸² ulkoasiainministeriö vastaa sotilaallisen kriisinhallinnan, siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön kansallisesta koordinaatiomekanismista. Merivoimien esikunnan edustajien mukaan merioperaatio oli kuitenkin ”eri toimintaa”. Pääesikunnan edustajien mukaan¹⁸³ Suomen meriyhteyksien suojaaminen oli Merivoimien päätehtävänä, ja se täyttyi Atalanta-operaatioissa.

Tarkastuksen perusteella Suomen osallistuminen Atalanta-operaatioon on selvimminkin tukenut näkyvyys- ja osallistumistavoitteita sekä edistänyt Puolustusvoimien tavoitetta Merivoimien suorituskykyyn kehittämistä¹⁸⁴. ML Pohjanmaa on panoksellaan tukenut myös avun perille menoa turvautessaan Maailman elintarvikeohjelman (WFP) alusten suojelua niiden toimittaessa elintarvikeapua Somaliaan.

Atalanta-operaation toiminta rajoittui Somalian rannikkoalueille (ml. aluevedet ja ilmatila) ulkoasiainministeriön selvityksen¹⁸⁵ ja ulkoasiainvaliokunnan lausunnon (9/2008 vp.) mukaisesti. Operaatioilla ei ollut toimivaltaa Somalian maa-alueilla.

YK:n UNIFIL-operaatio

Tarkastuksessa selvitettiin, miten UNIFIL-operaation raportoinnissa, kriisinhallintakatsauksissa sekä kriisinhallinnan koordinaatioryhmän pöytäkirjoissa on käsitelty kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteiden toteuttamista. Täydentävänä aineistona käytettiin haastatteluaineistoa.

Valtioneuvosto antoi selvityksen (UTP 16/2011 vp.) Suomen osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa marraskuussa 2011. Ulkoasiainvaliokunta antoi lausuntonsa (2/2011 vp.) selvityksestä 9.12.2011.

¹⁸² Haastattelu Merivoimien esikunnassa 16.4.2012.

¹⁸³ Haastattelu Pääesikunnassa 23.11.2012.

¹⁸⁴ Ks. myös muun muassa Merivoimat operaatio Atalantassa, diaesitys syyskuu 2010.

¹⁸⁵ Ulkoasiainministeriö 2008, s. 2.

Puolustusvaliokunnan lausunto (PuVL 5/2011 vp.) otettiin ulkoasiainvaliokunnan lausunnon liitteeksi. Ulkoasiainvaliokunta puolsi lausunnossaan Suomen osallistumista UNIFIL-operaatioon.

Selvityksessä (muistiot 18.11.2011 ja 25.11.2011) ei käsitelty lainkaan kokonaisvaltaista kriisinhallintaa.

Ulkoasiainvaliokunta katsoi lausunnossaan (2/2011 vp.), että ennen UNIFIL-operaatiota Suomi osallistui yhteensä noin 250 henkilöllä sotilaalliseen kriisinhallintaan. Valiokunnan mukaan Suomen sotilaallinen osallistumistaso ei vastannut tuolloin kokonaisvaltaisen lähestymistavan periaatetta eikä poliittista tahtotilaa.¹⁸⁶ Puolustusvaliokunta piti selvitystä myös hyvin yleisluonteisena ja painotti sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioiden valmistelun kehittämistarvetta.¹⁸⁷

Strategisen koordinaatioryhmän kokouspöytäkirjoissa ei tuotu esiin kokonaisvaltaista lähestymistapaa UNIFIL-operaation käsittelyssä. Ulkoasiainministeriön yhdessä puolustusministeriön kanssa laatimissa kriisinhallintakatsauksissa tuotiin esiin edellä mainittu osallistumistason vahvistaminen eli se, että osallistuminen YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa nostaisi Suomen kokonaisosallistumista ja vahvistaisi Suomen panosta YK:n kriisinhallintaan¹⁸⁸. Aktiivisen osallistumistavoitteen lisäksi operaation valmisteluvaiheessa kokonaisvaltaisuuden näkökulma ei tullut muutoin selkeästi esille strategisen koordinaatioryhmän pöytäkirjoissa eikä kriisinhallintakatsauksissa.

Suomalainen joukko ryhmittyi toiminta-alueelle toukokuussa 2012. Marraskuussa 2012 laaditussa kriisinhallintakatsauksessa¹⁸⁹ todettiin, että Suomen osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan on vahvistunut UNIFIL-osallistumisen myötä. Lisäksi todettiin, että loppuvuodesta 2013 mahdollisen johtovastuun ottaminen irlantilais-suomalaisessa pataljoonassa vahvistaa Suomen roolia YK-operaatioissa¹⁹⁰.

Operaation vuosiraportissa¹⁹¹ on käsitelty siviili-sotilasyhteistyötä (CIMIC). Vuosiraportin mukaan pataljoonan vastuualueella paikallis- ja keskushallinnon sekä kansainvälisten järjestöjen toimintaedellytykset ovat ol-

¹⁸⁶ *Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 2/2011 vp.; ks. myös ulkoasiainministeriö 2011b.*

¹⁸⁷ *Puolustusvaliokunnan lausunto 5/2011 vp.*

¹⁸⁸ *Ks. ulkoasiainministeriö 2011a.*

¹⁸⁹ *Ulkoasiainministeriö 2012b.*

¹⁹⁰ *UTVA on 30.11.2012 hyväksynyt johtovastuun ottamisen vuoden 2013 marraskuusta toukokuuhun 2015 saakka.*

¹⁹¹ *SKJL kriisinhallintaoperaation vuosiraportti 2012. Käyttö rajoitettu.*

leet hyvät, mutta syksyn (2012) ja talven edetessä turvallisuustilanne alueella on heikentynyt siten, että CIMIC-toimintaa on säädelty usein.

Asiakirja-aineiston perusteella UNIFIL-operaatioon osallistumisen tavoitteena on ollut lähinnä nostaa Suomen kokonaisosallistumisen tasoa, vahvistaa Suomen tukea YK:n kriisinhallintatoiminnalle sekä lisätä Suomen YK-näkyvyyttä.

Myös haastatteluissa tuotiin esiin operaation ulkopoliittinen tavoite.¹⁹² Operaation osallistumissuunnittelun aikaan oli käynnissä Suomen turvaneuvostokampanja, ja sen puitteissa näkyvyyttä YK:n rauhanturvatehtävissä haluttiin tuoda esiin.

Tarkastushavaintojen perusteella UNIFIL-operaatiossa selvimmän ovat toteutettavissa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteiden sijaan sotilaallisen kriisinhallintakonseptin tavoitteisiin liittyvät suorituskykyjen kehittäminen sekä kokemusten hyödyntäminen (LL-toiminta¹⁹³). Operaatio oli tarkastuksen kuluessa vielä käynnissä, joten tavoitteiden toteutumisen kokonaisarviointia ei tarkastuksessa voitu tehdä.

Yhteenvetona tapausoperaatioista voidaan todeta, että Suomi on osallistunut keskeisten kriisinhallintatoimijoiden johtamiin operaatioihin. Osallistumiset Atalanta- ja UNIFIL-operaatioihin ovat olleet kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa esitettyjen tavoitteiden mukaisia, mutta niillä on tuettu kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian keskeisiä toimenpiteitä vain osittain.

Operaatioiden valmisteluasiakirjoissa kokonaisvaltaisuutta ei ollut otettu riittävästi huomioon. UNIFIL-operaatiota koskevassa selvityksessä (UTP 16/2011 vp.) kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ei mainittu lainkaan.

Tarkastuksen perusteella kokonaisvaltaisuus näkyy edelleen selvimmän poliittis-strategisella tasolla. Operaatiotasolla kokonaisvaltaisuus toteutuu vaihtelevasti. Edellä mainituissa tapausoperaatioissa eri toimintojen koordinoitua oli ongelmallista todeta. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tavoitteet ja strategiassa esitetyt toimenpiteet ovat myös moninaiset ja suhteellisen abstrakteja, joten ilmiön toteutumisen kokonaisarviointi operaatiotasolla on vaikeaa. Ilmiön laajuuden vuoksi tapausoperaatioiden käsitteilyllä sai vain rajallisen kuvan kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteutumisesta operaatiotasolla. Päähuomiona oli kuitenkin se, että kokonaisvaltainen lähestymistapa ei toteudu vielä riittävän selkeästi operaatiotasolla. Operaatioihin osallistuminen on selvimmän tukenut Suomen näkyvyys- ja

¹⁹² Haastattelut puolustusministeriössä 20.4.2012, ulkoasiainministeriössä 22.11.2012 ja pääesikunnassa 23.11.2012.

¹⁹³ *Lessons Learned*.

osallistumistavoitteita sekä edistänyt Puolustusvoimien suorituskyvyn kehittämistavoitetta ja kokemusten hyödyntämistä (LL-toiminta).

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko sotilaallisen kriisinhallinnan ohjausmenettelyillä tuettu sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellista toimeenpanoa. Tarkastuksessa selvitettiin sotilaallisen kriisinhallinnan tavoiteasettelua ja raportointia, eduskunnan kuulemista, talouden suunnittelua, seuranta- ja hankintamenettelyä sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämistoimenpiteitä. Tarkastuksessa ei arvioitu kriisinhallintaoperaatioiden onnistumista.

Vastauksena pääkysymykseen tarkastusvirasto katsoo, että sotilaallisen kriisinhallinnan ohjausmenettelyt ovat kohtuullisen toimivat, mutta niitä voidaan vielä selvästi parantaa ja näin tukea paremmin sotilaallisen kriisinhallinnan tuloksellista toimeenpanoa. Tavoitteet kriisinhallinnalle tulee asettaa selvemmin ja tuloksellisuuden arviointia ja raportointia parantaa. Eduskuntaa on kuultu selonteko- ja selvitysmenettelyillä, mutta asiakirjojen tietosisältöä voidaan kehittää erityisesti tavoitteiden, riskiarvioiden ja taloustietojen osalta. Kriisinhallintaoperaatioiden määrärahan käytöstä tulisi raportoida selvemmin eduskunnalle. Operaatioiden taloudenhoito on sinänsä ohjeistettu riittävästi. Valtioneuvosto on toteuttanut strategian mukaisia kehittämistoimenpiteitä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittämiseksi vain osittain. Puitteet kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamiselle ovat kuitenkin olemassa.

Tarkastusvirasto perustelee kannanottojaan seuraavasti:

Tavoitteiden asettaminen ja raportointi

Kriisinhallinnalle kokonaisuutena ja erityisesti sotilaalliselle kriisinhallinnalle esitetyt tavoitteet eivät ole kattavat, riittävät ja loogisesti toisiinsa yhteydessä. Valtioneuvostotason asiakirjoissa sotilaallisen kriisinhallinnan tarkoitus osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tuodaan esiin, ja niistä ovat nähtävissä sotilaallisen kriisinhallinnan laajat kehittämissuunnat. Operaatioita käsittelevissä valtiopäiväasiakirjoissa kerrotaan, minkä vuoksi operaatiota ylipäänsä toteutetaan, mutta muilta osin tavoitteiden esittäminen on epäsystemaattista. Eduskunnan saaman kirjallisen aineiston perusteella on vaikea päätellä, miksi on tärkeätä osallistua juuri kyseessä olevaan operaatioon ja mikä sen merkitys on Suomen kriisinhallinnan kokonaisuudelle. Myös Puolustusvoimien pyrkimys ylläpitää ja kehittää sotilaallisia suorituskykyjä kriisinhallinnan keinoin näkyy huonosti valtiopäiväasiakirjojen tavoiteasetannassa. Puolustushallinnon sisäisissä asiakirjoissa operaatiokohtaiset tavoitteet esitetään yksityiskohtaisemmin.

Talousarvioesityksessä sotilaalliselle kriisinhallinnalle esitettävät tavoitteet täyttävät joten kuten säädösten vaatimukset. Ulkoasiainministeriön pääluokan tavoitteet ovat kuitenkin epäkonkreettisia siten, että niiden toteutumista on hyvin vaikea arvioida. Puolustusministeriön pääluokan tavoitteet puolestaan esitetään numerotasoina, eikä tavoitteen todellista sisältöä tai toteutumisen arviointitapaa voi nähdä. Määrärahojen jako kahteen pääluokkaan ja tavoitteiden esittäminen eri pääluokkaperusteluissa ja jopa neljässä eri luvussa häittää tavoitteiden ja määrärahojen näkemistä selkeänä kokonaisuutena. Ministeriöt eivät ole vielä käyttäneet mahdollisuutta esittää tavoitteita talousarvioesityksessä kootusti. Myöskään tietoa operaatiokohtaisista määrärahoista ei esitetä talousarvioesityksessä kootusti, vaan erikseen ulko- ja puolustusministeriön pääluokissa. Puolustusministeriön pääluokassa esitetään kuitenkin tieto sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahoista kokonaisuutena ja sen jakautuminen ministeriöiden kesken.

Tilivelvollisuuden toteuttamisen edellytys on, että valtioneuvosto raportoi eduskunnalle määrärahojen käytöstä ja käytön tuloksellisuudesta. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta on raportoitu eduskunnalle vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksessa ja hallituksen toimenpidekertomuksessa sekä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle annetuissa kriisinhallintakatsauksissa. Lisäksi valtioneuvosto on raportoinut ministeriöiden ja Puolustusvoimien toimintakertomuksissa ja Puolustusvoimat sisäisesti vuosikertomuksessaan sekä operaatioreporteissa. Useista raportointikanavista huolimatta raporteista ei saa kuvaa sotilaallisen tai kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuudesta. Yksittäistenkään operaatioiden onnistumisesta ei ole raportoitu julkisesti jälkikäteen, vaikka eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on nimenomaisesti korostanut vaikutusten arvioinnin merkitystä. Yksittäisenä heikkona puolena raporteissa on se, että taloudellisia tietoja käsitellään raportoinnissa vähän, vaikka tuloksellisuuteen liittyy aina tavoitteiden saavuttamisen lisäksi resurssien tehokas käyttö. Vaikuttavuuden arviointia ja raportointia vaikeuttaa myös edellä kuvattu tavoitteiden epäselvyys.

Eduskunnan kuuleminen

Päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa antamalla tälle selvitys tai erityisen vaativassa tehtävässä koko eduskuntaa antamalla tälle selonteko. Tarkastuksen perusteella valtioneuvosto on kuullut eduskuntaa kriisinhallintalain mukaisesti selon-

teoilla ja selvityksillä, joskaan näistä asiakirjoista ei ole aina selvinnyt, millä perusteella valtioneuvosto on kuulemismenettelyn valinnut.

Valtioneuvoston antamien selvitysten ja selontekojen tietosisältö ei ole ollut tasalaatuinen ja hyvä. Edellä jo kuvattiin tavoitteiden esittämisen puutteita. Kuulemismenettelyn valinnan ja eduskunnan harkinnan kannalta tärkeät operaatioiden riskiarviot on esitetty usein pinnallisesti, ja tästä eduskunnan ulko- ja puolustusvaliokunta ovat usein valtioneuvostoa huomauttaneetkin. Riskiarvioiden laatu ei kuitenkaan ole parantunut. Myös operaatioiden taloudellisten tietojen esittämisessä on selvästi parannettavaa, sillä esitettyjen tietojen perusteella eduskunta ei ole saanut kuvaa operaatioiden kokonaiskustannuksista tai kustannusten jakautumisesta eri vuosille.

Tarkastuksen perusteella ei pystytä todentamaan, miten riittävää, olennaista ja luotettavaa tietoa valtioneuvoston edustajat ovat antaneet suullisesti eduskunnan valiokunnille päätöksenteon tueksi. Tarkastuksessa lähtökohtana oli, että valtiopäiväasiakirjoina käsiteltävien selontekojen ja selvitysten tulee jo sinänsä sisältää olennaiset ja riittävät tiedot eduskunnan kannanmuodostuksen tueksi.

Avoimuus on myös kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa esitetty periaate, jolla pyritään varmistamaan eri hallinnonalojen, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan mahdollisuus seurata kriisinhallintatoiminnan suunnittelua, päätöksentekoa ja toteutusta. Salassapitosäädökset huomioidenkin esimerkiksi riskiarvioita voitaisiin parantaa myös julkisissa asiakirjoissa.

Talouden suunnittelu ja seuranta

Valtioneuvosto esittää eduskunnalle annettavissa selonteoissa ja selvityksissä arvion operaatioiden kustannuksista. Tarkastetuista operaatioista toisessa toteutuneet kustannukset olivat selvästi arvioituja pienemmät, mikä johtui pääosin operaation suunniteltua pienemmästä henkilömäärästä. Toisessa, vielä käynnissä olevassa operaatiossa käynnistysvuoden kustannukset olivat selvästi arvioitua pienemmät. Tämä johtui operaation käynnistysvaiheen muutoksista, jotka siirtävät kustannuksia seuraavalle vuodelle. Eduskunnalle annettavissa raporteissa ei raportoida operaatioiden toteutuneista kustannuksista, saati verrata niitä suunniteltuihin.

Tarkastukseen valittujen operaatioiden perusteella Puolustusvoimat on ohjeistanut kriisinhallintaoperaatioiden taloudenhoidon asianmukaisesti. Puolustusvoimat on myös seurannut operaatioiden taloudenhoitoa taloussääntöjen mukaisesti. Operaatioiden talouden seuranta ovat tosin vaikeuttaneet Puolustusvoimien taloushallinnon järjestelmiin liittyneet ongelmat.

Puolustusvoimat on raportoinut ministeriölle määrärahojen käytöstä, mutta raporteista ei käy riittävän selvästi ilmi, miksi toteutuma on poikennut suunnitellusta. Raportointi ei myöskään vastannut suunnitelman erittelytarkkuutta. Toteutumatietojen puutteellinen raportointi saattaa haitata tulevien operaatioiden resurssien suunnittelua.

Tarkastuksessa selvitettiin myös operaatiossa tehdyn aluspalveluhankinnan lainmukaisuutta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hankintaa ei tehty julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti. Hankinnasta ei julkaistu hankintasäännöksissä tarkoitettua hankintailmoitusta eikä tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetty hankintalaissa edellytetyllä tavalla niitä vertailuperusteiden painoarvoja, joita käytettiin tarjousten vertailussa ja hankintapäätöksessä. Hankintamenettelyssä hinnan painoarvo oli niin vähäinen, että se ei tarkastusviraston käsityksen mukaan toteuta hankintalain tavoitetta julkisten varojen taloudellisesta käytöstä.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kehittäminen

Valtioneuvosto on laatinut kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian eduskunnan edellyttämällä tavalla. Vuonna 2009 laaditussa kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa päämääräksi asetettiin vahvistaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa Suomen kriisinhallintatoiminnassa. Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tulisi strategian mukaan koordinoida keskenään parhaan mahdollisen yhteisvaikutuksen ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi.

Strategian tavoitteiden toteuttamiseksi esitetyt toimenpiteet on pantu toimeen osittain. Strateginen koordinaatioryhmä on perustettu, mutta sen rooli on jäänyt odotettua vähäisemmäksi. Ryhmän säännöllinen kokousrytmi sekä ryhmän vastuun lisääminen edistäisivät myös tehtäväksi annettua kriisinhallinnan kokonaisvaltaista kehittämistä. Myös kriisinhallintavalmiuksia ja rekrytointiedellytyksiä on parannettu muun muassa syventämällä siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan koulutusyhteistyötä. Sisäasiainministeriö on ryhtynyt toimiin siviilikriisinhallinnan valmiuksien kehittämiseksi. Myös kriisinhallintalainsäädännön kehittäminen on käynnistynyt. Sitä vastoin suunnitellut uudet rahoitusjärjestelyt eivät ole toteutuneet. Myöskään yksittäisiin kriisialueisiin keskittyviä poikkialueellisia ryhmiä ei ole perustettu.

Tarkastuksessa käsiteltyjen operaatioiden suunnitteluasiakirjoissa kokonaisvaltaisuus näkyy vaihtelevasti. Raportoinnissa kokonaisvaltaisuus on ollut esillä vain yksittäisissä operaatiotiedoissa.

Eduskunta edellytti valtioneuvostolta myös kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistä. Valtioneuvosto on kehittänyt mallin ko-

konaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioimiseksi. Arviointeja ei ole vielä tehty, mutta arviointimallia on tarkoitus pilotoida. Vaikuttavuuden arviointi edellyttäisi nykyistä selkeämpien vaikuttavuustavoitteiden asettamista.

Suomen kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus on toteutunut lähinnä poliittisella ja strategisella tasolla ilmenevinä poliittisina linjauksina, mutta kokonaisvaltaisuus ei vielä näy selvästi operaatioiden suunnittelussa ja päätöksenteossa. Operaatioihin osallistuminen on tähän mennessä tukenut lähinnä Suomen näkyvyys- ja osallistumistavoitteita sekä Puolustusvoimien suorituskyvyn kehittämistä ja kokemusten hyödyntämistä.

Tarkastusvirasto katsoo, että valtioneuvosto on luonut puitteet kokonaisvaltaisen lähestymistavan vahvistamiselle, mutta ei ole vielä toteuttanut kokonaisvaltaista lähestymistapaa tavoitellusti.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa seuraavia toimenpiteitä:

- Ulkoasiain- ja puolustusministeriöiden tulee täsmentää sotilaallisen kriisinhallinnan tavoitteenasettelua talousarvioesityksessä ja operaatioasiakirjoissa. Ulkoasiain-, sisäasiain- ja puolustusministeriöiden tulee valmistella operaatioasiakirjoissa myös selkeitä tavoitteita kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttamiseksi. Tavoitteet toimivat perustana myös kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnille.
- Ministeriöiden tulee yhteistyössä parantaa eduskunnalle annettavien selonteiden ja selvitysten tietosisältöä. Selonteissa ja selvityksissä tulee esittää aiempaa analyttisemmin ja selvemmin operaation tavoitteet, riskiarvio ja taloudelliset tiedot. Tätä tukisi esimerkiksi selonteiden ja selvitysten vakiosisältöisen mallin luominen.
- Ministeriöiden tulee yhteistyössä lisätä sotilaallisen ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tuloksellisuuden arviointia ja parantaa tuloksellisuudesta raportointia. Ministeriöt ovat jo tehneet yhteistyötä arvioinnin kehittämiseksi ja luoneet kehittämishankkeessa arvioinnille mallin. Valtion tilinpäätöskertomuksen ja hallituksen toimenpidekertomuksen yhdistäminen hallituksen vuosikertomukseksi antaa hyvän mahdollisuuden kehittää raportointia ja poistaa raportoinnin päällekkäisyyttä.
- Ministeriöiden tulee varmistaa riittävä osaaminen ja muut resurssit arviointien suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi. Arviointien toteuttaminen, tavoitteenasettelun kehittäminen ja raportoinnin parantaminen

edellyttävät myös strategisen koordinaatioryhmän roolin vahvistamista.

- Ulkoasiain- ja puolustusministeriön tulee yhteistyössä parantaa raportointia sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden määrärahan käytöstä ja poikkeamista suunnitelluista menoista. Operaatioiden seurantatiedoissa ja raportoinnissa sekä kriisinhallintakatsauksissa tulisi näkyvämmiin esittää määrärahojen käytön merkittävimpien menopoikkeamien syyt suhteessa suunniteltuun määrärahan käyttöön.
- Merivoimien esikunnan tulee arvioida, onko sen sisäinen valvonta riittävää varmistamaan, että lakia julkisista hankinnoista noudatetaan ja että taloudellisuuden painoarvo on hankinnoissa riittävä.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Perustuslaki (731/1999).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Laki julkisista hankinnoista (348/2007).

Laki puolustusvoimista (551/2007).

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004).

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006).

Puolustusministeriön asetus sotilaallisen kriisinhallintahenkilöstön pätevyysvaatimuksista ja palvelussuhteen ehdoista (254/2006).

Rauhanturvaamislaki (514/1984) (kumottu).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja (SopS 1/1956).

2. Muut kirjalliset lähteet

CMC Finland (2010). Kokonaisvaltainen kriisinhallinta – kenen asialla, kenen hyväksi? Seminaariraportti. CMC Finland Working Papers Vol. 4: NO. 1/2010.

EK 6/2010 vp. – VNS 1/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko Afganistanin tilanteesta ja Suomen osallistumisesta ISAF-operaatioon.

EK 28/2010 vp. – VNS 5/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUNAVFOR Atalantaan.

HE 5/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 119/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 talousarvioesityksen (HE 59/2011 vp.) täydentämisestä.

HE 95/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2013.

HE 136/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 kolmanneksi lisätalousarvioksi.

Hyvönen, Jari (2012). Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Maanpuolustuskorkeakoulu. Esiupseerikurssin tutkielma, esiupseerikurssi 64, huhtikuu 2012.

K 7/2012 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2011.

K 10/2012 vp. Valtion tilinpäätöskertomus 2011. Osat I ja II. 17a/2012. Valtiovarainministeriö.

K 13/2013 vp. Hallituksen vuosikertomus 2012. Osat 1–4.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallintatoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen. Loppuraportti 7.11.2012. FI.PLM 2013-1398.

Kriisinhallinnan strategisen koordinaatioryhmän kokous, pöytäkirjat 16.4.2010, 30.6.2010, 8.9.2010, 1.3.2011, 12.5.2011, 19.9.2011, 7.9.2012 ja 12.3.2013.

Maavoimien esikunta (2012a). Maavoimien osallistuminen YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa. Käsky 31.1.2012.

Maavoimien esikunta (2012b). Maavoimien osallistuminen YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa. Suunnitelma 8.2.2012.

Merivoimat operaatio Atalantassa, diaesitys syyskuu 2010.

Merivoimien esikunta, tiedote 14.9.2010, Liite 1 DG10181.

Merivoimien esikunta (2011a). Atalanta-operaation kassatositteiden tarkastaminen, Merivoimien esikunta, sisäinen tarkastus, muistio 23.3.2011.

Merivoimien esikunta (2011b). SKJI:n kassan ja kassatoiminnan tarkastaminen, Merivoimien esikunta, kanslia, muistio 8.6.2011.

Merivoimien esikunta (2011 c). Merivoimien op Atalanta loppuraportti, Merivoimien esikunta, operatiivinen osasto, raportti 7.11.2011, TLL IV: Viranomaiskäyttö.

Merivoimien esikunta (2012). Suomalainen kriisinhallintajoukko Intian valtamerellä tilinpäätös, kertomus 3.1.2012.

Merivoimien kansallinen Atalanta-operaatiosuunnitelma. Suomalainen kriisinhallintajoukko Intian valtamerellä SKJI. Merivoimien esikunta 7.12.2010, TLL IV: Viranomaiskäyttö.

Net Effect Oy, Ulkopoliittinen instituutti (UPI) & Crisis Management Initiative (CMI). Sotilaallisen kriisinhallinnan vaikuttavuus – arvioinnin kehittäminen. Joulukuu 2007.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 54/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Porin Prikaati (2009). Porin Prikaatin taloussääntö, ohje 23.2.2009, ME29483.

Porin Prikaatin alustava suunnitelma mahdolliseen UNIFIL-operaatioon osallistumisesta. Suunnitelma 19.9.2011, TLL IV: Viranomaiskäyttö.

Porin Prikaatin suunnitelma maavoimien osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa. Suunnitelma 12.4.2012, TLL IV: Viranomaiskäyttö.

Puolustusministeriön hallinnonalan talousarvion toimeenpanoasiakirja vuodelle 2010. Puolustusministeriö, FI.PLM.2010-208.

Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirja vuodelle 2010. Puolustusministeriö, FI.PLM.2010-719.

Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirja vuodelle 2011. Puolustusministeriö, FI.PLM.2011-490.

Puolustusministeriön hallinnonalan tulostavoiteasiakirja vuodelle 2012. Puolustusministeriö, FI.PLM.2012-692.

Puolustusvaliokunnan lausunto 10/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUNAVFOR Atalantaan.

Puolustusvaliokunnan lausunto 5/2011 vp. Valtioneuvoston selvitys Suomen osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa.

Puolustusvaliokunnan lausunto 1/2013 vp. Valtioneuvoston selvitys Suomen osallistumisesta EUNAVFOR Atalanta -operaatioon (AVPD-alussuojausosasto).

Puolustusvoimat, suunnitteluprosessi. Pääesikunnan diaesitys 28.3.2012.

Puolustusvoimat-kirjanpitoyksikön taloussääntö HG851, Pääesikunta Talousosasto, 30.6.2010.

Puolustusvoimat. Vuosikertomus 2010.

Puolustusvoimien tuloraportti 2012. Pääesikunta, Suunnitteluosasto, Raportti 30.8.2012. Käyttörajoitettu: ST IV.

Puolustusvoimien vuosiraportti 2011. Pääesikunta, Suunnitteluosasto, Raportti 29.2.2012. TLL IV: Viranomaiskäyttö.

Puolustusvoimien vuosiraportti 2012. Pääesikunta, Suunnitteluosasto, Raportti 13.2.2013. Käyttö rajoitettu: ST IV.

Pääesikunta (2012a). Puolustusvoimat-kirjanpitoyksikön toimintakertomus ja tilinpäätös vuodelta 2011. Suunnitteluosasto 12.3.2012.

Pääesikunta (2012b). Puolustusvoimien operatiosuunnitelma osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaa vuonna 2013 (PVKRIHA OPLAN 2013). Joulukuu 2012. Käyttö rajoitettu: Suojaustaso IV.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 19.4.2007.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 22.6.2011.

Sisäasiainministeriö (2013a). Uraportaat kansainvälisissä tehtävissä. Muistio 19.4.2013.

Sisäasiainministeriö (2013b). Sisäasiainministeriö –kirjanpitoyksikön ti-linpäätös 2012. Sisäasiainministeriön julkaisuja 8/2013.

SKJL kriisinhallintaoperaation vuosiraportti 2012. Käyttö rajoitettu.

SKJL:n talouden ohje MI18735, 11.6.2012.

Suomenlahden Meripuolustusalue. Hallinnollinen ohje (operaatio Atalanta) 21.12.2010, TLL IV: Viranomaiskäyttö.

Suomenlahden Meripuolustusalue. Merellisen kriisinhallinnan vaikuttavuus – esimerkkinä Suomen osallistuminen Atalanta-operaatioon ML Pohjanmaalla. Muistio huhtikuu 2012.

Suomalainen kriisinhallintajoukko Intian valtamerellä. Raportti 23.8.2011. Käyttörajoitettu, Suojaustaso IV.

Suomalainen kriisinhallintajoukko Intian valtamerellä. National Support Element, Djibouti. Merivoimien esikunnan diaesitys 16.4.2012. Käyttörajoitettu, Suojaustaso IV.

Taloudenhoito suomalaisessa kriisinhallintajoukossa Libanonissa. Ohjeluonnos 26.10.2012.

Toimintakertomuksen laatiminen. Valtiokonttorin ohje 30.11.2010. Dnro VK 510/03/2010.

Ulkoasiainministeriö (2008). Selvitys Suomen mahdollinen osallistuminen EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Atalanta Somalian rannikolla. HEL7898-82, 28.11.2008.

Ulkoasiainministeriö (2009). Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia. 13.11.2009.

Ulkoasiainministeriö (2010a). Kokonaisvaltaisessa kriisinhallintastrategiassa esitetyn strategisen koordinaatioryhmän perustaminen, Asettamis-päätös 18.3.2010.

Ulkoasiainministeriö (2010b). Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan 2010–2011. UTP 40/2005 vp. – jatkokirjelmä 8. UM 13.4.2010. Ulkoasiainministeriö, Poliittinen osasto, Muistio 13.4.2010.

Ulkoasiainministeriö (2010c). Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan 2011–2012. UTP 40/2005 vp. – jatkokirjelmä 9. UM 5.10.2010. Ulkoasiainministeriö, Poliittinen osasto, Muistio 5.10.2010.

Ulkoasiainministeriö (2011a). Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. UTP 40/2005 vp. – jatkokirjelmä 10. UM 7.9.2011. Ulkoasiainministeriö, Poliittinen osasto, Muistio 7.9.2011.

Ulkoasiainministeriö (2011b). Suomen osallistuminen YK:n UNIFIL-operaatioon. Ulkoasiainministeriö, Poliittinen osasto, Muistio 18.11.2011. UTP 16/2011 vp.

Ulkoasiainministeriö (2012a). Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. UTP 40/2005 vp. – jatkokirjelmä 11. UM 26.04.2012. Ulkoasiainministeriö, Poliittinen osasto, Muistio 25.4.2012.

Ulkoasiainministeriö (2012b). Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. UTP 40/2005 vp. – jatkokirjelmä 13. UM 5.12.2012. Ulkoasiainministeriö, Poliittinen osasto, Muistio 30.11.2012.

Ulkoasiainministeriö (2013). Suomen johtovaltiorooli YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa. Ulkoasiainministeriö, Poliittinen osasto, Muistio 7.2.2013. UTP 3/2013 vp.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 1/2008 vp. Valtioneuvoston selvitys Suomen tuesta Afganistanin vakauttamiselle.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 3/2010 vp. Valtioneuvoston selvitys Suomen kokonaisvaltaisesta kriisinhallintastrategiasta.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 2/2011 vp. Valtioneuvoston selvitys Suomen osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 1/2013 vp. Valtioneuvoston selvitys (UTP) Suomen osallistumisesta EUNAVFOR Atalanta-operaatioon (AVPD-alussuojausosasto).

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 2/2013 vp. Valtioneuvoston selvitys Suomen osallistumisesta EUTM Mali-koulutusoperaatioon.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 3/2013 vp. Valtioneuvoston selvitys (UTP) Suomen johtoaltioroolista YK:n UNIFIL-operaatioissa Libanonissa.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 1/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 11/2007 vp. Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta Afganistanin ISAF-operaatioon, Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR TCHAD/RCA) sekä sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2008.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 3/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta ISAF-operaation tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa vuonna 2009.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 5/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta 2009.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 3/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko Afganistanin tilanteesta ja Suomen osallistumisesta ISAF-operaatioon.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 8/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUNAVFOR Atalantaan.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 9/2010 vp. Valtioneuvoston selonteko sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2011 sekä sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Alankomaiden, Suomen, Saksan, Itävallan ja Liettuan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2011.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 13/2010 vp. Hallituksen toimenpidekerromus vuodelta 2009 (K 5/2010 vp.).

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 1/2012 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, mukaan lukien osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan.

UTP 40/2005 vp. Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan.

UTP 16/2011 vp. Suomen osallistumisesta YK:n UNIFIL-operaatioon Libanonissa.

UTP 1/2013 vp. Suomen osallistumisesta EUNAVFOR Atalanta-
-operaatioon (AVPD-alussuojausosasto).

UTP 3/2013 vp. Suomen johtovaltioroolista YK:n UNIFIL-
-operaatiossa Libanonissa.

UTP 6/2013 vp. Suomen osallistumisesta EUTM Mali-
-koulutusoperaatioon.

Valtion talousarvio vuodelle 2011. Suomen säädöskokoelma (1186/2010).

Valtion talousarvio vuodelle 2012. Suomen säädöskokoelma (1488/2011).

Valtion talousarvio vuodelle 2013. Suomen säädöskokoelma (959/2012).

Valtioneuvoston selonteko (2004). Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004 (VNS 6/2004). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004.

Valtioneuvoston selonteko (2009). Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009.

Valtioneuvoston selonteko (2012). Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011). Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tuloksellisuustarkastuskertomus 223/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013). Puolustusvoimien vuoden 2012 tilintarkastus. Tilintarkastajan väliraportti SKJL:n tarkastus 17.1.–23.1.2013.

Valtiovarainministeriö (2011). Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta. Nro TM 1101, 23.3.2011.

VNS 6/2006 vp. Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (UNIFIL, United Nations Interim Force in Lebanon) Libanonissa.

VNS 8/2006 vp. Suomalaisen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Saksan, Alankomaiden ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2007.

VNS 2/2007 vp. Suomen osallistumisesta Afganistanin ISAF-operaatioon, Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR TCHAD/RCA) sekä sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2008.

VNS 1/2008 vp. Suomen osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan.

VNS 8/2008 vp. Suomen osallistumisesta ISAF-operaation tukitoimiin vaalien järjestämiseksi Afganistanissa vuonna 2009.

VNS 2/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko: Suomen osallistuminen YK:n kriisinhallintaoperaatioon Tshadissa ja Keski-Afrikan tasavallassa (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad, MINURCAT).

VNS 1/2010 vp. Afganistanin tilanteesta ja Suomen osallistumisesta ISAF-operaatioon.

VNS 5/2010 vp. Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUNAVFOR Atalantaan.

VNS 8/2010 vp. Sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Ruotsin, Suomen, Viron, Irlannin ja Norjan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2011 sekä sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Alankomaiden, Suomen, Saksan, Itävallan ja Liettuan muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2011.

VNS 2/2011 vp. Eduskunnalle Afganistanin tilanteesta ja Suomen kokonaistuesta Afganistanille, mukaan lukien osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Vuoden 2012 II lisätalousarvio. Suomen säädöskokoelma (375/2012).

Vuoden 2012 III lisätalousarvio. Suomen säädöskokoelma (645/2012).

3. Internet-lähteet

www.findikaattori.fi

www.cmcfinland.fi

www.netra.fi

www.hare.vn.fi

www.puolustusvoimat.fi

www.stat.fi

4. Haastattelut

Merivoimien esikunta 16.4.2012, 9 henkilöä.

Porin Prikaati 17.4.2012, 5 henkilöä.

Puolustusministeriö 20.4.2012, 3 henkilöä; 17.5.2013, 1 henkilö.

Puolustusvoimien kansainvälinen keskus 28.3.2012, 3 henkilöä.

Pääesikunta 28.3.2012, 1 henkilö; 23.11.2012, 2 henkilöä.

Sisäasiainministeriö 16.5.2013, 1 henkilö.

Ulkoasiainministeriö 27.4.2012, 4 henkilöä; 22.11.2012, 4 henkilöä; 16.5.2013, 1 henkilö.

Ulkoasiainvaliokunta 15.2.2013, 1 henkilö.

5. Tarkastuskertomuksesta annetut lausunnot

Merivoimien esikunta, 9.8.2013, DJ7956.

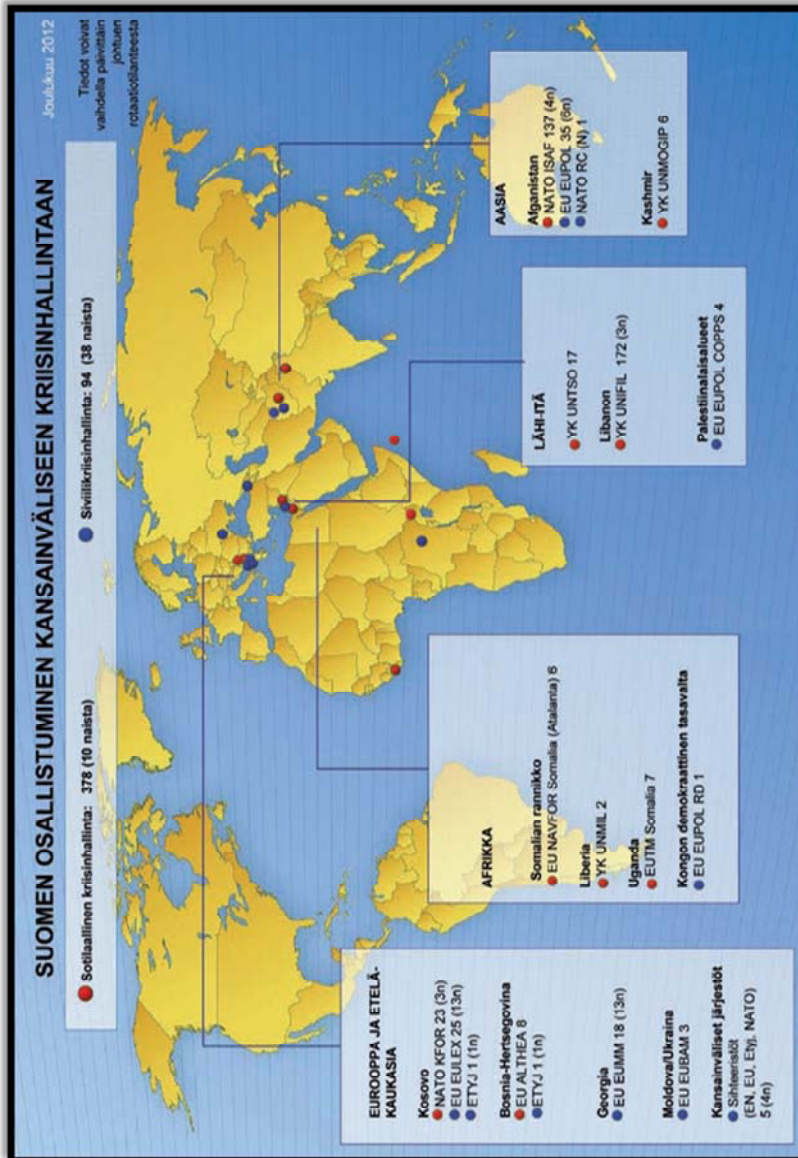
Puolustusministeriö, 14.8.2013, FI.PLM.2013-4013 2042/50.04.00/2008.

Sisäasiainministeriö, 16.8.2013, SMDno/2013/1078.

Ulkoasiainministeriö, 13.8.2013, HEL7919-7.

Liitteet

Liite 1. Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan vuonna 2012 (lähde: valtioneuvoston selonteko 2012).



Liite 2. Eduskunnalle annetut selvitykset kriisinhallinnasta

Eduskunnan valtiopäiväasioiden tietojärjestelmästä löytyi ajalla 1.4.2006–28.2.2013 yhteensä 42 sellaista UTP-selvitystä, joissa asiansanaksi oli merkitty ”kriisinhallinta”. UTP-selvitys tarkoittaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa selvitystä, jonka ulkoasiainministeriö antaa ulkoasiainvaliokunnalle.

Kymmenen selvitystä koski melko välittömästi Suomen osallistumista tai mahdollista osallistumista:

- UTP 19/2006 vp. (YK:n UNIFIL-operaation vahventaminen Libanonissa)
- UTP 7/2007 vp. (EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan operaatio Tshadiin ja Keski-Afrikan tasavaltaan)
- UTP 26/2008 vp. (EU:n sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio Atalanta Somalian rannikolla)
- UTP 4/2010 vp. (Naton KFOR-operaatio Kosovossa)
- UTP 16/2011 vp. (YK:n UNIFIL-operaatio Libanonissa)
- UTP 7/2012 vp. (YK:n Syyrian tarkkailijaoperaatio)
- UTP 30/2012 vp. (EU:n sotilaallisen kriisinhallintaoperaation EUTM Mali perustaminen)
- UTP 1/2013 vp. (EU:N EUNAVFOR Atalanta-operaatio, AVPD -alussuojausosasto)
- UTP 3/2013 vp. (Suomen johtovaltiorooli YK:n UNIFIL-operaatiossa Libanonissa)
- UTP 6/2013 vp. (EUTM Mali -koulutusoperaatio).

Lisäksi kolme selvitystä käsitteli taisteluosastojen asettamista tai asettamisen valmistelamista, yksitoista selvitystä siviilikriisinhallintaa ja yhdeksän yhteistyötä Naton kanssa. Loput selvitykset käsittelivät EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa yleisellä tasolla, kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, humanitaarisia järjestöjä tai EU:n suunnittelemaa sanktioita kriisitilanteessa.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2010 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus

- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunalienneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakausjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu

- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä
- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnon ohjausjärjestelmä

Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

- 1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjuna
- 2/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kuntoutus työurien pidentäjänä
- 3/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion IT-palvelukeskukset
- 4/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Maatalouden tukihallinto
- 5/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus
- 6/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Liikenneturvallisuus
- 7/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa
- 8/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Erityisopetus perusopetuksessa
- 9/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sotilaallinen kriisinhallinta

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, vuodesta 2002 lähtien ovat saatavissa verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-244-2 (PDF)