

Empivä kumppani. Suomi, Nato ja kriisinhallinta 1994–1997

Abstrakti

Tämä artikkeli tarkastelee Suomen Nato-politiikan varhaisia vaiheita vuosina 1994–1997. Miten syntyi rauhankumppanuuteen (Partnership for Peace, PfP) pohjautuva Nato-ratkaisu? Millainen yhteistyökumppani Suomi oli? Artikkelin keskeistä aineistoa ovat ulkoasiainministeriön arkisto, Kansallisarkistossa säilytettävät presidentti Mauno Koiviston ja presidentti Martti Ahtisaaren yksityisarkistot sekä tasavallan presidentin kanslian arkisto. Artikkelin osoittaa, ettei Suomen hakeutuminen yhteistyöhön Naton kanssa ollut mutkatonta. Se herätti suomalaisessa keskustelussa jännitteitä, jotka poliittisen johdon ja virkamiesten oli otettava huomioon. Alkuvaiheessa Suomen profiili Nato-yhteistyössä pysyi matalana, mutta Bosnian sota muodostui käännekohdaksi. Naton johtamaa Bosnia-Hertsegovinan kriisinhallintaoperaatiota pidettiin koetinkivenä yhteistyöhön pohjautuvalle turvallisuusjärjestykselle, johon myös Venäjä haluttiin sijoittaa. Suomi suhtautui operaatioon kuitenkin varovaisesti. Tämä loi Suomesta kuvaa hieman haluttomana yhteistyökumppanina, jolle osallistuminen kriisinhallintaan oli hankalampaa kuin muille sotilaallisesti liittoutumattomille maille.

Suomen liittyminen Pohjois-Atlantin liitto Natoon on nähty johdonmukaisena jatkumona maan pitkällä tiellä kohti läntistä liittokuntaa, vaikka päätös hakea jäsenyyttä vuonna 2022 syntyikin lopulta odottamattomien motiivien ja päätöksentekoprosessin saattelimina.¹ Aiemmin korkealta tasolta oli esitetty, että valtiojohto hukkasi ainutlaatuisen mahdollisuuden liittyä Natoon jo 1990-luvulla.² Esimerkiksi vuonna 2014 silloinen pääministeri ja nykyinen tasavallan presidentti Alexander Stubb arvioi saksalaislehti *Der Spiegelin* haastattelussa, että Suomen olisi pitänyt hakeutua Natoon pian EU-jäsenyyden toteutumisen jälkeen.³

Kylmän sodan aikana Suomi oli YYA-sopimuksen myötä sopeutunut Neuvostoliiton turvallisuusintresseihin, mikä rajoitti sen ulkopoliittista liikkumavaraa. Suomen geopoliittinen sijainti esti liittoutumispyrkimykset, mutta Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen ikkuna syvempään läntiseen integraatioon avautui. YYA-sopimuksen korvannut uusi sopimus allekirjoitettiin Suomen ja Venäjän välillä tammikuussa 1992. Sopimuksen turvallisuusartikloissa ei ollut kahdenvälisiä sotilaallisia velvoitteita ja se vastasi sisällöltään Venäjän uusia sopimussuhteita läntisen Euroopan maiden kanssa.⁴

Huolimatta tiiviistä diplomaattisuhteista johtaviin Nato-maihin, Suomi loi viralliset suhteet Natoon vasta kylmän sodan päätyttyä. Julkisissa puheenvuoroissa alettiin kiinnittää huomiota liittokunnan asemaan Euroopan vakauden tekijänä. Samalla Naton suotuisia vaikutuksia Suomen turvallisuudelle kylmän sodan aikana alettiin myös korostaa aiempaa enemmän.⁵

Suomi hakeutui Naton perustaman Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvoston NACC:n tarkkailijajäseneksi kesäkuussa 1992. NACC oli ennen kaikkea entisille Varsovan liiton maille luotu foorumi niiden integroimiseksi läntiseen turvallisuusjärjestelmään. Suomen kiinnostus perustui lähinnä tarpeeseen seurata turvallisuuspoliittista kehitystä sen lähialueilla Venäjällä ja Baltian maissa.⁶ NACC jäi kuitenkin keskustelu- ja koulutusfoorumiksi eikä siitä koskaan tullut minkäänlaista operatiivista toimijaa. NACC:n alainen työryhmä, joka kehitti rauhanturvayhteistyötä, oli ainoa merkittävä alue, johon Suomi osallistui.⁷

Naton rauhankumppanuusohjelmasta (Partnership for Peace, PfP) kehittyi merkittävä tekijä eurooppalaisessa sotilaallisessa yhteistyössä. Toisin kuin NACC, joka oli kaikkien ohjelmaan osallistuneiden yhteistoimintaa, rauhankumppanuus perustui kahdenväliseen yhteistyöhön Naton ja kumppanimaan välillä.⁸

Suomi liittyi Naton rauhankumppanuushankkeeseen keväällä 1994. Karvisen ja Puistolan mukaan Suomen päätös mennä mukaan PfP:hen perustui kolmeen tekijään. Ensinnäkin Suomi halusi olla mukana rauhanturvaamisessa. Toiseksi pidettiin tärkeänä kehittää rauhanturvatoiminnassa tarvittavaa sotilaallista yhteistoimintakykyä. Kolmanneksi päätöstä ohjasi tarve seurata Naton, Venäjän ja itäisen Euroopan maiden välisten suhteiden kehitystä.⁹

Rauhankumppanuudesta tuli tärkeä osa Suomen turvallisuuspolitiikkaa. Siinä painottuivat vahvasti Naton johtamat kriisinhallintaoperaatiot, jotka alkoivat 1990-luvun puolivälissä IFOR- ja SFOR-operaatioilla Bosniassa.¹⁰

Tämä artikkeli tutkii Suomen Nato-kumppanuustaipaleen varhaisia vaiheita vuosina 1994–1997. Miten syntyi rauhankumppanuuteen nojaava Na-

to-ratkaisu? Millainen yhteistyökumppani Suomi oli? Artikkelit tarjoaa myös uutta tietoa Suomen osallistumisesta Nato-johtoihin rauhanturvaoperaatioihin entisessä Jugoslaviassa. IFOR oli ensimmäinen operaatio, jonka Nato toteutti oman alueensa ulkopuolella ja johon osallistui liittokunnan ulkopuolisia valtioita.¹¹

Suomen ja Naton välisistä suhteista on tehty suhteellisen vähän akateemista tutkimusta. Kansainvälisen politiikan tutkijat ovat tarkastelleet Suomen Nato-kysymystä ulkopoliittikan analyysin keinoin, mutta tälle tutkimukselle on ollut ominaista vahva painotus julkisiin dokumentteihin ja puheenvuoroihin.¹² Arkistolähteisiin perustuva historiallinen tutkimus Suomen Nato-politiikasta on lähes olematonta.

Tässä artikkelissa hyödynnetään päätöksentekijöiden aineistoja, joista keskeisimpiä ovat ulkoasiainministeriön arkisto, Kansallisarkistossa säilyttävät presidentti Mauno Koiviston ja presidentti Martti Ahtisaaren yksityisarkistot sekä tasavallan presidentin kanslian arkisto. Arkistomateriaalia täydentävät tutkimus- ja muistelmakirjallisuus sekä lehdistöaineisto.

Arkistolähteet soveltuvat erinomaisesti selvittämään Suomen Nato-politiikkaa, josta valtiojohdon on ollut haastavaa viestiä avoimesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymysten delikaatin luonteen vuoksi. Alkuperäisaineistot tarjoavat uutta tietoa ja korjaavat aiempia käsityksiä.

Suomen etenemistä rauhankumppanuuden tiellä on yleisesti pidetty suoraviivaisena. Suomi näyttäytyy esimerkillisenä Naton kumppanina, joka on satsannut merkittävästi omaan ja alueelliseen turvallisuuteensa pyrkimättä vapaamatkustajaksi.¹³ Tässä tutkimuksessa osoitetaan, että Suomen hakeutuminen yhteistyöhön Naton kanssa ei kuitenkaan ollut mutkatonta.

Ulkopoliittisen johdon tavoitteena oli integroida Suomen Nato-yhteistyö osaksi kylmän sodan jälkeistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, jossa korostettiin sopeutumista yhteistyörakenteisiin ja aktiivista osallistumista niihin. Nato-suhdetta kehitettäessä poliittisen johdon ja virkamiesten oli otettava huomioon, että rauhankumppanuustoiminta aiheutti jännitteitä sisäpoliittisessa keskustelussa.

Suomen profiili oli aluksi matala, mutta Bosnian sota toimi Nato-politiikan katalysaattorina. Varovainen suhtautuminen kriisinhallintaan näkyi kuitenkin Bosnian operaatioihin lähetettävien joukkojen kokoonpanossa ja voimankäyttövaltuuksien varaumisissa. Ne loivat Suomesta kuvan hieman haluttomana yhteistyökumppanina, jolle mukaanmeno Naton johtamaan kriisinhallintaan oli haastavampaa kuin muille sotilaallisesti liittoutumattomille maille.

Rauhankumppanuuden tielle

Ulkoministeri Heikki Haaviston ja Yhdysvaltain varapuolustusministeri William Perryn tapaamisessa 2. joulukuuta 1993 keskusteltiin rauhankumppanuusaloitteesta. Perry myönsi, että PfP:n tarkoituksena oli hillitä Itä-Euroopan maiden turvallisuushuolia ja niiden halua päästä Naton jäseneksi. ”Yhdysvallat ymmärtää näiden maiden pyrkimyksen perusteet, mutta niiden jäsenyydestä aiheutuisi enemmän ongelmia kuin ratkaisuja ja se saattaisi pahentaa Venäjän tilannetta. Yhdysvallat ei harkitse lähitulevaisuudessa Naton laajentamista.”¹⁴

Pentagonissa vallinnutta ajattelua kuvasi, että Perry ei jakanut ulkoministeriön ja kansallisen turvallisuusneuvoston asiantuntijoiden intoa Naton nopeasta laajentumisesta, vaan halusi Yhdysvaltain keskittyvän yhteistyöhön ydinaseturvallisuudessa Venäjän kanssa.¹⁵

Yhdysvaltain suunnitelmana oli kehittää kriisinhallinnasta ja rauhanturvatehtävistä Naton tärkeä toimintalohko. Perry kehui Suomea ja Ruotsia, jotka olivat panostaneet rauhanturvatoimintaan enemmän kuin monet isommat maat. Tämän vuoksi hän piti tärkeänä, että kyseiset maat tulisivat alusta alkaen mukaan PfP-toimintaan. Suomen ja Ruotsin osalta ei olisi kyse vain osallistumisesta, vaan myös johtajuudesta, sillä näillä mailla olisi mahdollisuus tarjota koulutusta.¹⁶

Haaviston alustava suhtautuminen oli myönteinen, mutta kääntyi kuitenkin varaukselliseksi. Hän oli huolissaan rauhankumppanuusaloitteen herättämästä julkisesta keskustelusta. Ulkoministeri purki presidentti Koiviston kansliapäällikölle Jaakko Kalelalle tyytymättömyyttään erityisesti puolue-toveriaan Paavo Väyrystä kohtaan. Keskustan presidenttiehdokas Väyrynen kritisoi PfP:tä, koska ei pitänyt sitä yhteensopivana perinteisen puolueettomuuden kanssa.¹⁷

Presidentti Koivisto osoitti myötämieltä Naton aloitteelle. Hän oli pohtinut vakavasti liittoutumisen vaihtoehtoa syksyllä 1993, kun Venäjällä pitkään jatkunut konflikti presidentti Boris Jeltsinin ja maan parlamentin välillä kärjistyi. Lokakuun alussa Koivisto kutsui koolle kokouksen, johon osallistuivat pääministeri, ulkoministeri ja ulkoministeriön virkamiesjohto. Presidentti otti kantaa Venäjän vakavaan tilanteeseen ja Suomen turvallisuuspoliittisiin valintoihin: ”Syvin kysymys on, että emme voi irtaantua lännen yleisistä kannanotoista heikentämättä omaa asemaamme, vaikka Venäjällä kävisi vieläkin huonommin Jeltsinin kannalta. Meidän täytyy tehdä siitä johtopää-

töksiä. Meidän täytyy pyrkiä hakemaan turvallisuudellemme enemmän ulkoista tukea, jos se on välttämätöntä.”¹⁸

Siitä mitä Koivisto tarkoitti ”enemmällä ulkoisella tuella” yli EU-jäsenyyden, antoi osviittaa keskustelu, jonka hän kävi Puolan presidentti Lech Wałęsan kanssa lokakuun 1993 lopussa. Koivisto käsitteli EU-jäsenyyden turvallisuuspoliittista merkitystä ja sen lopuksi hän totesi: ”Suomi ei sulje pois mitään vaihtoehtoa, ei myöskään NATO-jäsenyyttä. Jos meistä tulee [Euroopan unionin] jäsen, me olemme mukana muotoilemassa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.”¹⁹

Suomen ulkoministeriön ja puolustusministeriön virkamiehet suhtautuivat myönteisesti PfP-aloitteeseen. Eräänä yhteistyön etuna pidettiin mahdollisuutta saada tietoa siitä, miten Nato toimii.²⁰ Tämä ei sinänsä ollut ratkaiseva muutos, koska Suomen Brysselin-suurlähetystö oli pitänyt yhteyttä Natoon jo 1980-luvulta lähtien. Suurlähetystö oli tuolloin aktiivisesti hankkinut tietoa ja solminut kontakteja johtaviin Nato-maiden edustajiin.²¹

Rauhankumppanina Suomella katsottiin olevan paremmat mahdollisuudet osallistua Naton sotilaallisen rakenteen avaintoimintaan eli sotilaalliseen suunnitteluprosessiin.²² Puolustusvoimat oli erityisesti kiinnostunut Naton standardeista, joihin Suomi rauhankumppanuusohjelman kautta pääsi käsiiksi. Osallistuminen kriisinhallintaan edellytti tekniikan ja käytäntöjen yhdenmukaistamista Naton kanssa.²³

Suomi eteni PfP-neuvotteluissa samassa tahdissa kuin Ruotsi ja muut liittoutumattomat maat. Näin haluttiin välttää vaikutelmaa siitä, että Suomen turvallisuusintressit olisivat yhteneväiset Varsovan liiton maiden kanssa. Poliittinen johto alleviivasi, ettei Suomi hakenut rauhankumppanuudesta uusia puolustusratkaisuja, eli se ei tavoitellut Naton jäsenyyttä. Suomen käsityksen mukaan PfP-ratkaisulla oli suora vastaavuus suomalaiseen konseptiin Pohjois-Euroopan vakaudesta. Yhdysvaltain Naton kautta kanavoitu sitoutuminen Euroopan turvallisuuteen oli keskeinen tekijä Suomen välittömän turvallisuusympäristön vakauden näkökulmasta. PfP:n yleisen merkityksen lisäksi Suomen osallistumista perusteltiin kehittyvän kriisinhallintayhteistyön asettamien vaatimusten mukaisesti.²⁴

Suomi oli pitkäaikaisen ja tunnustetun kokemuksensa johdosta arvostettu yhteistyökumppani rauhanturva-asioissa. Maine rauhanturvaamisen suurvaltana oli kuitenkin saavutettu ennen kaikkea puolueettomalla toiminnalla YK-operaatioissa. Kylmän sodan jälkeen rauhanturvaoperaatiot muuttuivat

perinteisistä itsepuolustusoikeuksin varustetuista mandaateista kohti aktiivisempaa voimankäyttöä.²⁵

Rauhankumppanuusaloitteen hyväksyminen lykkääntyi vuoden 1994 presidentinvaalien jälkeiseen aikaan. Koiviston seuraajaksi valitun Martti Ahtisaaren suhtautumista Natoon on luonnehdittu pragmaattiseksi.²⁶ Kun Koiviston näkemyksissä korostui Naton rooli perinteisenä puolustusliittona, Ahtisaari sen sijaan tunsu omakseen uuden, kriisinhallintaan keskittyvän Naton.

Toukokuun 1994 alussa Suomi allekirjoitti PfP-sopimuksen samanaikaisesti Ruotsin kanssa. Yhteistyö Naton kanssa alkoi varovaisesti. Suomi ei ollut valmis osallistumaan sotilaallisiin harjoituksiin, vaan rajasi kiinnostuksensa pelastustoimiin, rauhanturvaamiskoulutukseen ja ympäristötuhojen torjumiseen.²⁷

Jo kuukautta myöhemmin Brysselin suurlähetystön sotilasasiamies Juhani Kaskeala arvioi raportissaan, että Suomi oli jäämässä auttamattomasti takarivin maaksi, ellei se pian ryhtyisi rauhankumppanuuden aktiiviseksi osallistujaksi. Kaskealan mielestä rauhanturvalakia, jonka katsottiin estävän joukkojen lähettämisen Nato-johtoisiin harjoituksiin, tuli muuttaa. ”Monikansallisten operaatioiden harjoittelu luo tarvittavaa yhteistoimintakykyä, lisää yleistä turvallisuutta sotilaallisen vuorovaikutuksen kautta ja jopa säästää verta todellisissa operaatioissa. Jos jäämme jatkuvasti harjoitusten passiivisiksi tarkkailijoiksi, uskottavuutemme rauhanturvakoulutuksen tarjoajana heikkenee, varsinkin kun emme ole mukana nykyisissä suurissa rauhanturvaoperaatioissa.”²⁸

Helsingissä katsottiin paremmaksi noudattaa matalaa profiilia eikä olla aloitteellinen. Suomen hakeutuminen Naton rauhankumppanuuteen eteni rinnakkain Euroopan unionin jäsenyysneuvottelujen kanssa. EU-jäsenyyden nähtiin vahvistavan Suomen turvallisuutta, vaikkei se tuonutkaan turvallisuustakeita. Jäsenyyden vastustajat puolestaan korostivat, että unionin jäsenyydestä seuraisi väistämättä Länsi-Euroopan unionin WEU:n jäsenyys ja sitä kautta Nato-jäsenyys.²⁹ ”Ennen kansanäänestystä ja EU-jäsenyyden eduskuntakäsittelyä hallitus pyrkii selittämään eduskunnalle, että äänestys EU-jäsenyydestä ei ole äänestys WEU:n jäsenyydestä. Emme myöskään ole sanomassa, että olisimme muuttamassa sotilaallisen liittoutumattomuuden politiikkaa, vaikka toteammekin olevamme valmistautumassa osallistumaan [Naton perustamissopimuksen] artikla 5:n ulkopuolisiin konfliktien esto- ja kriisinhallintatoimiin”, alivaltiosihteeri Jaakko Blomberg selitti saksalaiskollegalleen lokakuun 1994 alkupäivinä.³⁰

Pian kansanäänestyksen jälkeen rauhanturvaamislain muutosesitys nousi hallituksen ulkoasiainvaliokunnan käsiteltäväksi. Valiokunnassa keskusteltiin puolustusministeriön laatiman muistion pohjalta. Muistiossa lähdettiin siitä, että Suomen hyvä maine rauhanturvaamisen suurvaltana oli heikentynyt: ”Jatkuva vetäytyminen vastuun ottamisesta kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpidosta sisäiseen lainsäädäntöömme vedoten on omiaan horjuttamaan kuvaamme kansainvälisen yhteisön vastuullisena jäsenenä.” Lisäksi vedottiin siihen, että Suomen oli EU:hun liittymisen jälkeen kehitettävä lainsäädäntöään siten, ettei se muodostaisi estettä yhdenmukaiselle suhtautumiselle rauhanturvaamistoimintaan muiden unionimaiden kanssa.

Puolustusministeriö oli ulkoministeriön myötävaikutuksella valmistellut ehdotuksen, jonka mukaan rauhanturvalakia muutettaisiin siten, että se mahdollistaisi Suomen osallistumisen kaikkeen niin sanottua rauhaanpakkotamista lievempään rauhanturvaamistoimintaan. Suomen osallistuminen ei olisi enää rajoittunut ainoastaan YK:n ja Etykin rauhanturvaamistoimintaan.³¹

Hallitus ei puolustusministeri Elisabeth Rehniä lukuun ottamatta kannattanut lainsäädännön avaamista. Pääministeri Aho ja ulkoministeri Haavisto vetosivat siihen, että eduskuntavaaleja edeltävä ajankohta ei ollut otollinen lainmuutoksen viemiseksi kansanedustajien käsiteltäväksi. Kokoukseen osallistunut presidentti Ahtisaari halusi välttää ristiriitoja.³² Presidentin ja keskustan johdon suhde oli jo valmiiksi jännittynyt. Suhdetta rasitti Ahtisaaren ja Ahon kiista siitä, edustaisiko Suomea Euroopan unionin huippukokouksissa pääministeri vai presidentti.³³

Lopulta päädyttiin siihen, että rauhanturvalakia ei muutettaisi, mutta sitä alettaisiin tulkita uudella tavalla. Naton rauhankumppanuusharjoitusten katsottiin olevan koulutusta YK:n tai Etykin rauhanturvaoperaatioita varten, joten laki ei estänyt niihin osallistumista.³⁴

Osallistuminen Bosnian-operaatioon

Tapahtumat entisen Jugoslavian alueella 1990-luvulla vaikuttivat merkittävästi Euroopan turvallisuuspolitiikan kehitykseen ja suunnitteluun.³⁵ Presidentti Ahtisaarella oli laaja kokemus Balkanin tilanteesta. Ulkoministeriön valtiosihteerinä hän oli vuosina 1992–1993 toiminut YK:n Bosnia-Herzegovinan työryhmän puheenjohtajana. Hän oli avustanut Jugoslavian sisällissodan

välittäjiä, Yhdysvaltain entistä ulkoministeriä Cyrus Vancea ja Iso-Britannian entistä ulkoministeriä David Owenia.³⁶

Ratkaisumallit verisen sodan päättämiseksi epäonnistuivat. Keväällä 1993 laadittu niin kutsuttu Vance-Owen suunnitelma koki haaksirikon, joka johtui Yhdysvaltain, Venäjän ja länsieurooppalaisten linjojen erimielisyyksistä ja viime kädessä vastahakoisuudesta voimankäyttöön perustuvia ratkaisuja kohtaan. Clintonin hallinto oli haluton puuttumaan Bosnian tilanteeseen, mikä herätti Suomessakin huolta siitä, että Yhdysvallat oli menettämässä kiinnostustaan Euroopan turvallisuuteen.³⁷

Syyskuussa 1994 Ahtisaari selosti Tanskan pääministerille mielenkiintoisella tavalla näkemyksiään Bosniasta. Presidentin mielestä kansainvälisen yhteisön ei pitänyt asettua kenenkään taistelevan osapuolen asialle. Hän kritisoi Yhdysvaltain päätöstä aseistaa Bosnia-Herzegovinan muslimijohtoja hallitusta. Jugoslavian konfliktissa ei Ahtisaaren mukaan ollut ”viattomia osapuolia”.³⁸ Suomen presidentti ei ollut ajattelussaan yksin, sillä EU:ssa oli vallalla näkemys, että kaikki kolme etnistä ryhmää – kroaatit, bosniakit ja serbit – olivat yhtä syyllisiä väkivaltaisuuksiin.³⁹

Suomalaiset saivat osviittaa Yhdysvaltain Balkanin-politiikasta, kun apulaispuolustusministeri Richard Holbrooke vieraili Helsingissä keväällä 1995. Holbrooke maalasi synkän kuvan Bosnian tilanteesta. Hän kritisoi kovin sanoin YK:ta, jonka pahimpia virheitä oli ollut ”sallia serbeille toinen checkpoint Sarajevon lentokentällä”. Serbit olivat ottaneet kentän haltuunsa. YK:n huono maine (biased, pro-Serb) oli Holbrooken mukaan entisestään heikentynyt.⁴⁰

Kesän 1995 tapahtumat järkyttivät maailmaa ja muokkasivat merkittävästi käsityksiä sodan luonteesta. Heinäkuussa yli 8000 Bosnian muslimia murhattiin Srebrenican joukkomurhassa. Elokuun 28. päivänä serbit tekivät kranaatti-iskun Sarajevon kauppatorille. Tämä antoi perusteen Naton laajimmalle ilmaoperaatiolle, joka lopulta nujersi serbien sotilaallisen vastarinnan.⁴¹

Ahtisaari sai selostuksen pommituksista kenraali George Joulwanilta, joka oli ensimmäinen Suomessa vieraillut Naton Euroopan-joukkojen komentaja. Presidentti ilmaisi tyytyväisyytensä tilanteen kehitykseen Bosniassa ja arvioi myönteisesti Naton roolia. Aiemmasta poiketen hän asettui arvostelemaan presidentti Slobodan Miloševićia ja sälytti vastuun sotilaallista toimista täysin serbijohdon harteille.⁴²

Yhdysvaltain johtamat pommitukset olivat keskeinen tekijä, joka loi edellytykset Bosnian rauhanneuvottelujen käynnistämiseksi. Apulaisulkoministeri Holbrooke toimi pääärkkitehtinä rauhansopimuksessa, joka solmittiin Day-

tonissa Yhdysvalloissa marraskuussa 1995. YK:n turvallisuusneuvosto valtuutti päätöslauselmallaan Naton johtaman monikansallisen joukon (Implementation Force, IFOR) toteuttamaan Bosnian rauhansopimuksen täytäntöönpanoa.⁴³

Suomi sai kutsun osallistua IFORiin, johon pääministeri Paavo Lipposen johtama hallitus suhtautui myönteisesti. Bosnian operaatioon osallistuminen edellytti kuitenkin rauhanturvainsäädännön muutosta, joka tehtiin osittain päällekkäin turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon eduskuntakäsittelyn kanssa. Selonteossa määriteltiin hallituksen näkemykset kriisinhallinnan uudesta roolista Suomen turvallisuuspolitiikassa. Hallituksen tarkoitus oli laajentaa Suomen osallistumista kansainvälisiin rauhanturva- ja kriisinhallintatehtäviin. Kriisinhallintavalmius haluttiin nostaa keskeiseksi osaksi puolustuspolitiikan kokonaisuutta ja turvallisuuspolitiikan uudeksi välineeksi.⁴⁴

Hallituksen selonteon yhteydessä käsiteltiin valmiusjoukkojen perustamista aikaisempaa vaativampiin kriisinhallintatehtäviin. Eduskunnan puolustusvaliokunta arvioi, että valmiusjoukkojen muodostaminen nakertaisi Suomen rauhanturvatoiminnan uskottavuutta, tulisi kalliiksi ja veisi maata kohti sotilaallista liittoutumista. Tämän vuoksi hallituksen suunnitelmat tulisi torjua ja rauhanturvaki säilyttää entisellään.⁴⁵

Rauhanturvain muutosesitys annettiin eduskunnalle marraskuussa 1995. Pääoppositiopuolue keskusta vastusti aluksi lakimuutoksia, jotka laajensivat voimankäyttöoikeuksia myös muuta kuin itsepuolustusta koskevaksi. Rauhanturvain ratkaisevassa käsittelyssä keskusta kuitenkin mukautui hallituksen linjalle, perustellen kantansa sillä, että ilman lainmuutosta mukaanmeno Bosnian operaatioon ei olisi ollut mahdollista. Hallitusryhmistä vihreiden ja vasemmistoliiton riveissä esiintyi edelleen kriittistä suhtautumista ja lainmuutosta pidettiin "rauhanturvain militarisoimisena".⁴⁶

Rauhanturvain muutoksen katsottiin sallivan osallistumisen laajentuneeseen rauhanturvatoimintaan riippumatta siitä, saatiinko kaikilta konfliktin osapuolilta täysi suostumus toimeksiantoon. Laissa oli kuitenkin erikseen suljettu pois osallistuminen sotilaallisiin pakotetoiimiin tai muuhun rauhaanpakottamiseksi⁴⁷ katsottuun toimintaan.

Hallitus piti Suomen osallistumista IFORiin erittäin tärkeänä. Ensinnäkin rauhan ja vakauden aikaansaaminen Balkanilla nähtiin myös Suomen turvallisuusetuja palvelevana tavoitteena. Toiseksi Bosnian operaatio edisti osaltaan uudenlaisen rauhanturvajärjestelmän ja yhteistyöhön perustuvan turvallisuuden luomista Euroopassa. Suomen mahdollisen poisjäännin katsottiin aiheuttavan "hyvin kielteisiä seurauksia pyrkimyksille osallistua ak-

tiivisesti eurooppalaisen turvallisuusrakenteen kehittämiseen samoin kuin pohjoismaiselle yhteistyölle”.⁴⁸

Vuoden 1996 alusta Suomi osallistui IFOR-operaatioon 450 miehen vahvuisella rakentajapataljoonalla, joka kuului Pohjoismaiden ja Puolan muodostamaan prikaatiin. Presidentti Ahtisaari korosti, että Bosnian rauhanturvaoperaatiosta tarvittiin menestystarina, jotta uuden turvallisuusjärjestyksen rakentaminen olisi uskottavaa.⁴⁹

Yksi päähuolista oli operaation siviilipuoli, joka oli selvästi jäljessä sotilaalliseen verrattuna. Kysymys oli kansainvälisen yhteisön taloudellisesta panostuksesta jälleenrakennukseen. Presidentti Clintonin hallinto piti sisäpoliittisista syistä tiukasti kiinni siitä, että IFOR kestäisi yhden vuoden ja Nato lähtisi vuodenvaihteessa 1996-1997.⁵⁰

Ahtisaaren mielestä Naton ja Yhdysvaltain oli huolehdittava siitä, että asiat pysyivät järjestyksessä. Muuten Bosnian rauhansopimuksen poliittinen osa oli vaarassa epäonnistua. ”Ymmärrämme vaaran, joka liittyy ”mission creep’iin⁵¹, mutta on olemassa vaara, että operaation toisesta puolesta tulee mission disaster”, Ahtisaari totesi helmikuussa 1996 Mäntyniemessä vierailleelle Yhdysvaltain ulkoministeri Warren Christopherille.⁵²

Venäjän osallistuminen Bosnian operaatioon oli olennaista. Uskonnolliset ja poliittiset tunnesiteet Venäjän ja Serbian välillä olivat ja ovat yhä historiallisista syistä vahvat. Bosnian operaatiossa venäläisjoukot eivät olleet suoraan IFOR-joukkojen komentajan alaisia, vaan ne toimivat poikkeuksellisesti Yhdysvaltain johdossa. Operaatio osoitti, että Venäjä ja Nato kykenivät harjoittamaan käytännön tasolla toimivaa sotilaallista yhteistyötä.⁵³

Kansainvälisen yhteistyön lisääntymisen uskottiin auttavan irtautumaan kylmän sodan aikaisista asenteista. Suomen ulkopoliittisessa johdossa oli tavallista ajatella, että venäläisten suhtautuminen Natoon johtui enemmän menneisyyden kokemuksista ja ajatusmalleista kuin siitä, että liittokunta koettaisiin todellisena sotilaallisena uhkana.⁵⁴

1990-luvun puolivälissä Venäjän länsisuhteita leimasi vaihteleva sekoitus turvallisuuspoliittista yhteistyötä ja vastakkainasettelua. Venäjän ulkoministeriön korkea virkamies selitti alivaltiosihteeri Blombergille, että Venäjä oli valmis yhteistyöhön sekä WEU:n että Naton kanssa kriisinhallintatehtävissä. Samalla venäläiset pelkäsivät tulevansa syrjäytetyiksi päätöksenteosta ja ajetuiksi ulos entisestä valtapiiristään. ”Mitä yleensä tulee Yhdysvaltain toimintaan Balkanilla, herättää se epäilyksiä pyrkimyksistä maan strategisten

asemien vahvistamiseksi ja vaikutusvallan lisäämiseksi alueella, mm. Unkarissa, Makedoniassa ja Kroatiassa”.⁵⁵

Venäjä kovensä asennetaan ulkopoliitikassaan, mikä johtui ulkoministerin vaihtumisesta länsimielisestä Andrei Kozyrevista ulkomaantiedustelun entiseen päällikköön Jevgeni Primakoviin. Helmikuussa 1996 Suomen poliittinen johto tapasi Primakovin, joka valitti, että Venäjä oli tullut huijatuksi Naton rauhankumppanuusohjelmalla. ”Ensin Venäjälle sanottiin PFP:n olevan vaihtoehto Nato-jäsenyydelle, mutta sittemmin on annettu ymmärtää sen olevan pääsytie Natoon, paitsi tietysti Venäjälle.”⁵⁶

Jo 1990-luvun puolivälissä oli selviä merkkejä siitä, että itänaapurin asevoimien ja tiedusteluviranomaisten piirissä vallitsi syvä epäluulo Suomen sotilaallista liittoutumattomuutta kohtaan. Suomen uskottiin olevan hivutautumassa kohti Natoa, ja kumppanuuspolitiikan kehitystä seurattiin tarkasti. Tämä ei kuitenkaan vaikuttanut kielteisesti maiden välisiin poliittisiin suhteisiin, vaan korkean tason tapaamisissa vakuuteltiin keskinäistä yhteistyötä ja luottamusta.⁵⁷

Nato-keskustelu vilkastuu

Suomessa keskustelu Nato-jäsenyydestä virisi Bosnian tapahtumien ja liittokunnan laajennuksen käynnistymisen myötä. Max Jakobson piti toukokuun 1996 alussa paljon huomiota herättäneen puheen, jonka *Helsingin Sanomat* julkaisi kokonaisuudessaan. Maanpuolustuskurssiyhdistyksen vuosikokouksessa pitämässään esitelmässä Jakobson arvioi, että Suomi, Ruotsi ja Itävalta hakeutuisivat aikanaan Naton jäseniksi. Ne eivät pyrkisi Natoon siitä syystä, että ”niihin kohdistuisi sotilaallinen uhka Venäjän taholta, vaan koska Naton ulkopuolelle jääminen merkitsisi jäämistä Euroopan turvallisuuspoliittisen päätöksenteon ja myös Naton ja Venäjän turvallisuuspoliittisen yhteistyön ulkopuolelle”, missä omat vaikutusmahdollisuudet olisivat pienet.⁵⁸

Jakobsonin analyysi ei perustunut uhkakuviin vaan pikemminkin tarpeeseen päästä päättävään pöytään.⁵⁹ Toisaalta pitkäaikaisena ulkopoliitiikan taustavaikuttajana hän ymmärsi, millaisia ajatuksia hallinnollinen ja poliittinen eliitti voisi olla valmis vastaanottamaan. Poliitikoista hallituksen Eurooppa-ministeri Ole Norrback ilmaisi tukensa ja arveli, että Suomi todennäköisesti päätyisi Naton jäseneksi.

Muutama päivä Jakobsonin esitelmän jälkeen Yhdysvaltojen Helsingin-suurlähettiläs Derek Shearer kutsui suomalaista virkamiesjohtoa residentsiinsä yhdessä RAND-tutkimuslaitoksen tutkijan Ron Asmusin kanssa. Asmus kuului Naton laajentumisajattelun käynnistäjiin ja toimi Clintonin hallinnon apulaisulkoministerinä vuosina 1997–2000. Tapaamisessa nousi esille Suomen ja Ruotsin yhteinen aloite EU:n ja WEU:n välisten suhteiden järjestämisestä. Aloitteen tavoitteena oli kehittää unionin kriisinhallintakykyä, jonka heiveröisyyden Bosnian sota oli paljastanut.

Suurlähettiläs Shearerin mukaan Euroopan turvallisuuden tulisi rakentua institutionaalisesti Naton pohjalta sen sijaan, että nojattaisiin ”mihinkään muihin löyhiin ajatuksiin”. Aiheesta syntyneen keskustelun aikana Asmus kysyi suomalaisilta Natoa tarkoittaen: ”Why don't you go for the real thing?” Tähän puolustusministeriön apulaisosastopäällikkö Pauli Järvenpää kommentoi: ”Wait just three years”.⁶⁰ Järvenpään tokaisu, jonka voitiin tulkita poikkeavan Suomen virallisesta linjasta, kohotti kulmia presidentinlinnassa ja ulkoministeriössä.

Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa Ah-tisaari korosti, että Suomella tuli olla yksi ulko- ja turvallisuuspoliittinen linja, joka nojasi sotilaalliseen liittoutumattomuuteen ja itsenäiseen puolustukseen. Natosta voitiin kyllä keskustella, mutta ei niin, että linjan uskottavuus heikkenisi kansainvälisesti.⁶¹

Suomen sisäisessä keskustelussa liikkui selvästi näkemyksiä, jotka nostattivat paineita liittoutumiseen. Tätä edesauttoi Brysselistä Helsinkiin siirtynyt puolustusneuvoston yleissihteeri, lippueamiraali Juhani Kaskeala. Hän piti alustuksen ulkoministeriön suurlähettiläskokouksessa elokuussa 1996. Esitelmässään, joka myöhemmin vuoti julkisuuteen, Kaskeala piirsi uhkakuvan Venäjän ja länsivaltojen välisestä kriisitilanteesta. Tällöin EU ja Nato lähentyisivät toisiaan, mikä sitoisi myös Suomen tiiviimmin konfliktin osapuoleksi, sillä EU-jäsenyys estäisi puolueettomuuden. Kaskealan mukaan Venäjän ja länsivaltojen kriisissä Venäjä suhtautuisi Suomeen vastapuolena.⁶²

Lännessä oli vaikeaa ennakoida, mikä tulisi olemaan Venäjän asema Neuvostoliiton seuraajana. Suomen puolustushallinnon vinkkelistä Venäjä näyttäytyi yhä sotilaallisena uhkana. Maantiede ei ollut muuttunut, vaikka kylmä sota oli ohi ja sikäli jännitys olennaisesti laskenut.⁶³

Poliittinen johto oli mieltynyt optimistisiin visioihin eurooppalaisen turvallisuusrakenteen uudistamisesta. Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen katsottiin avautuneen mahdollisuus luoda yhteistyöhön perustuva turvalli-

suusjärjestys, johon myös Venäjä oli saatava mukaan. Jos etukäteen olisi luotu uhkakuva, jossa Venäjä oli vastapuoli, yhteisöllinen turvallisuusskenaario ei olisi ollut realistinen.

Suomen turvallisuus riippui sekä ulkoisista tekijöistä että maan omasta kyvystä vaikuttaa asemansa kehittymiseen. Keskeinen Suomen turvallisuus-asemaan vaikuttanut tekijä oli mahdollisuus säilyttää valintamahdollisuudet sotilaallisessa liittoutumattomuudessa.

Naton laajentumiskierroksen alla, kesällä 1997, Clintonin hallinnon Venäjä-asiantuntija ja varaulkoministeri Strobe Talbott keskusteli Suomen Nato-kannasta tavatessaan pääministeri Paavo Lipposen Valkoisessa talossa Washingtonissa. Taustalla oli Yhdysvaltojen ulkoministeriössä käyty strateginen pohdinta Baltian maiden tuomisesta Naton jäseniksi. Amerikkalaiset arvioivat, että Suomen (ja Ruotsin) liittyminen Natoon olisi hyödyllistä balteille ja tasoittaisi heidän tietään sotilasliittoon.⁶⁴

Keskustelussaan Talbottin kanssa Lipponen totesi, että Suomi piti liittoutumattomuutta ja itsenäisen puolustuksen säilyttämistä parhaana linjana vallitsevissa olosuhteissa. Hän korosti, ettei Suomen liittoutumattomuus ollut itseisarvo, vaan pikemminkin keino nykyisessä turvallisuuspolitiikassa. ”Pyrkimyksemme on olla niin lähellä Natoa kuin se on käytännössä mahdollista olematta jäsen. Se luo jäsenyysoption uskottavuutta. Haluamme myös olla lähempänä Natoa kuin mitä Venäjä on.”⁶⁵

Suomen Nato-jäsenyyteen suhtauduttiin Washingtonissa jossain määrin ristiriitaisesti. Siinä missä ulkoministeriö osoitti myönteellisyyttä jäsenyydelle, puolustusministeriön edustajat korostivat sotilaallista liittoutumattomuutta ja Suomen panosta kriisinhallintaoperaatioissa.⁶⁶ Suomen ulkopolittisessa johdossa tiedostettiin, että Yhdysvallat piti tärkeänä suhdetta Venäjään, joka vastusti tiukasti Naton laajentumista Itämeren alueelle.

Keskeisin peruste olla hakematta Nato-jäsenyyttä oli kuitenkin ulkopolittisen johdon näkemys, ettei jäsenyys tarjoaisi Suomelle merkittävää hyötyä – ei niinkään se, ettei jäsenyys olisi ollut mahdollinen. Sotilaallisen liittoutumisen arvioitiin heikentävän suhteita Venäjään ja lisäävän jännitystä Pohjois-Euroopassa. Toisaalta, jos Nato-jäsenyys olisi alkanut näyttää houkuttelevalta, liittokuntaan pääseminen olisi tullut tärkeäksi. Tähän optioiden avoinna pitämiseen liittyi myös osallistuminen kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Jotta linja olisi uskottava ja sotilaalliseen liittoutumisen mahdollisuus säilyisi, Suomen tuli sitoutua kriisinhallintatehtäviin ja kehittää yhteistoimintakykyä Naton kanssa.

Yhteistyön rajoitteet

Sotilaallisen osan toimeenpano saatiin lähes päätökseen IFORin mandaatin päättymiseen mennessä joulukuussa 1996. Kansainvälisen yhteisön näkemyksen mukaan sotilaallisen läsnäolon jatkaminen Bosniassa oli kuitenkin välttämätöntä rauhanprosessin vakauttamiseksi. YK:n turvallisuusneuvosto valtuutti päätöslauselmallaan Naton perustamaan monikansallisen vakauttamisjoukon, SFOR (Stabilisation Force), joka toimi IFORin seuraajana.

Suomi osallistui SFOR-operaatioon, mutta muutti joukkojensa kokoonpanoa. Rakentaminen alkuperäisessä mielessä oli päättynyt, ja onnistuneeksi koettua yhteistyötä haluttiin jatkaa tarjoamalla Naton käyttöön pioneeripataljoona. Toinen syy kokoonpanon muutokseen oli se, että SFOR-operaatio vaati aiempaa liikkuvampaa ja kevyempää joukkoa.⁶⁷

Joulukuussa 1996, kun IFOR-operaatiosta tuli SFOR ja suomalaisesta rakentajapataljoonasta muodostettiin jääkäripataljoona, todettiin, ettei suomalaista joukkoa voitaisi käyttää reservinä koko Bosnian operaation alueella. Lisäksi määritettiin, että miinanraivaus olisi rajoitettu koskemaan vain suomalaisjoukon omaa toimintaa. Suomi esitti myös varauman koskien voimankäyttöä henkilöitä vastaan mellakkatyyppisissä tilanteissa. Suomalaiset vastustivat Hollannin esittämää lisäystä, jonka tavoitteena oli estää Srebrenican kaltaisen tapauksen toistuminen. YK-joukot olivat tuolloin joutuneet katselemaan avuttomana sivusta suoraan siviileihin kohdistuneita väkivaltaisuuksia.⁶⁸

Syyskuussa 1997 Naton korkein päätöksentekoeelin, NAC (North Atlantic Council), tarkensi SFORin voimankäytösäännöksiä, jotta Bosnian serbitasavallan radio- ja televisiolähetyksissä esiintynyt Daytonin rauhansopimuksen vastainen propaganda saataisiin päättymään. Suomi ilmoitti tuolloin Natolle, että suomalaisjoukkoja voitaisiin tarvittaessa käyttää vain lähetysten häirintään, mutta ei asemien haltuunottoon tai tuhoamiseen. Syynä Suomen suhtautumiseen oli se, että kyseisiä tehtäviä pidettiin liiaksi vuonna 1995 säädetyin rauhanturvain kieltämän rauhaanpakottamisen kaltaisena.

Tapaus nousi esille hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa lokakuussa 1997. Keskustelun lähtökohtana toimi Brysselin suurlähettilään ja Nato-edustuston päällikön Leif Blomqvistin muistio, jossa kiinnitettiin huomiota varaumien aiheuttamiin ongelmiin Suomen osallistumiselle kriisinhallintayhteistyöhön. Blomqvistin mukaan Suomi oli esittänyt jo kahdesti varauman SFOR:n voimankäytösääntöihin. Ruotsi ja muut liittoutu-

mattomat maat eivät olleet esittäneet ainuttakaan. Suomen viimeisimpään SFOR-varaumaan verrattavan rajoitteen oli esittänyt ainoastaan Venäjä ja sekin oli vähemmän rajoittava kuin Suomen.

Suomalaisten pidättyvä asennoituminen oli pantu merkille Natossa, jossa pohdittiin Bosnian operaation jatkoa. Naton Euroopan joukkojen komentaja oli ottanut asian esille vieraillessaan Suomen SFOR-yksikössä. Tämä herätti huolta siitä, ettei Nato enää kutsuisi mukaan maata, jonka joukoilla oli tiukoja toimintarajoituksia. ”Liittokuntien ulkopuolisena maana Suomi kantaa harteillaan huomattavasti raskaampaa todistustaakkaa kuin jäsenmaat, joilla on automaattinen oikeus osallistua ilman velvollisuutta joka käännteessä perustella kannanottojaan. Meidän on jatkuvasti kyettävä uskottavasti tekemään selkoa halustamme ja kyvystämme osallistua kriisinhallintatoimintaan liittoutumattomuudestamme huolimatta”, Blomqvist kirjoitti valtiojohdolle.⁶⁹

Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa käyty keskustelu nosti esiin Natoon liittyneitä näkemyseroja. Kokouksesta poissa ollut ulkoministeri Tarja Halonen kommentoi kirjallisesti rauhanturvalain tulkinnan tarkistamista. Hän haastoi alivaltiosihteeri Blombergin valmisteleman muis-tion, jossa esitettiin, että varaukset voimankäyttösäännöksiin purettaisiin.⁷⁰ Oli tunnettua, että Halosen suhde virkamieskuntaansa oli jännitteinen.⁷¹

Kommenttimuistiossaan Halonen vetosi IFOR-operaatiosta syksyllä 1995 käytyyn kiistelyyn, jonka perusteella hän ei uskonut, että eduskunta suhtautuisi myönteisesti uusiin valtuuksien laajennuksiin. Päättämistä oli tuol-loin vaikeuttanut niin sanottu sinkkiarkkussyndrooma, eli pelko siitä, että aktiivinen voimankäyttö lisäisi riskiä sotilaiden kaatumiselle.⁷²

Hallituksen sisäisessä keskustelussa pääministeri Lipponen ajoi pon-nekkaasti suomalaisjoukkojen voimankäyttöoikeuksien laajentamista. Hän viittasi presidentti Ahtisaaren tuoreeseen puheeseen Harvardin yliopistos-sa, jossa tämä kehotti Eurooppaa ottamaan suurempaa vastuuta omasta turvallisuudestaan. Euroopasta ei olisi Yhdysvalloille kumppaniksi, ellei se pitäisi omaa taloaan järjestyksessä. Tästä syystä oli tärkeää, että Suomikin panostaisi kriisinhallintayhteistyöhön ja omalla esimerkillään tukisi Euroo-pan vakautta.⁷³

Lipposen johdolla hallitus päätyikin kompromissiin, jossa rauhanturvalain tulkintaa väljennettiin. SFOR-operaatioon osallistuvien suomalaisjoukkojen toimintavaltuuksia tarkennettiin siten, että suomalaispataljoonan toimin-ta-alueeksi määrättiin koko divisioonan alue. Suomalaisille annettiin myös oikeus osallistua miinanraivaustoimintaan muuallakin kuin Suomen patal-

joonan alueella. Lisäksi Bosniassa olevien joukkojen komentajan vastuuta käytännön toimenpiteistä korostettiin.⁷⁴

Johtopäätökset

Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen Nato alkoi suuntautua kansainväliseen kriisinhallintaan yhteisen puolustuksen perustehtävän painuessa taustalle. Rauhankumppanuusohjelma tarjosi Suomelle sotilaalliseen liittoutumattomuuteen sopivan kanavan tehdä yhteistyötä Naton kanssa. Suomen profiili oli aluksi matala, mutta Bosnian sota toimi asenteita muuttavana katalyyttinä.

Merkittävä askel rauhankumppanuudessa otettiin, kun Suomi osallistui Naton johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin entisen Jugoslavian alueella. Poliittinen johto mukautui joustavasti uuteen tilanteeseen, mistä osoituksena olivat rauhanturvaamista koskevaan lainsäädäntöön tehdyt muutokset.

Suomen pidättyväisyys Nato-kumppanuuden alkutaipaleella on saanut aiemmassa tutkimuksessa verrattain vähän huomiota. Varovainen suhtautuminen kriisinhallintaan näkyi Bosnian operaatioihin lähetettävien joukkojen kokoonpanossa ja voimankäyttövaltuuksien varaumissa. Ne loivat kuvaa Suomesta haluttomana yhteistyökumppanina, jolle kriisinhallintayhteistyöhön panostaminen oli muita sotilaallisesti liittoutumattomia maita hankalampaa.

Suomen osallistuminen Nato-johtoisiin kriisinhallintaoperaatioihin antoi selkeän suunnan PfP-yhteistyölle. Päätös perustui useisiin tekijöihin. Ensinnäkin IFOR/SFOR-operaatiot tarjosivat mahdollisuuden kehittää yhteistoimintakykyä Naton kanssa ja vahvistaa kansallisen puolustuksen uskottavuutta. Taustalla oli myös julkilausumaton tavoite varmistaa kriisinhallinnan avulla tukea tilanteessa, jossa Suomi tarvitsisi apua turvallisuutensa vahvistamiseen Venäjän uhan varalta. Tätä näkökantaa korosti puolustushallinnon virkamiesjohto, jossa oli myös selvää tukea Nato-jäsenyyden hakemiselle.

Toiseksi menemällä mukaan kansainväliseen kriisinhallintayhteistyöhön Suomi halusi osoittaa vastuuntuntoa Euroopan ja sen lähialueiden kehityksestä sekä valmiutta yhteiseen riskinkantoon ja humanitaariseen toimintaan. Bosnian operaatiota pidettiin eräänlaisena testinä uudelle yhteistyövaraiselle turvallisuusjärjestykselle, johon myös Venäjä tulisi vetää mukaan.

Ulkopoliittisen johdon tavoitteena oli integroida Suomen Nato-yhteistyö osaksi kylmän sodan jälkeistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, jossa korostettiin sopeutumista yhteistyörakenteisiin ja aktiivista osallistumista nii-

hin. Rauhankumppanuuspolitiikka loi kuitenkin jännitteitä, jotka vaikuttivat Suomen linjauksiin.

Presidentti Ahtisaari ja pääministeri Lipponen olivat hyvin samanmielisiä siitä, miten Suomen suhdetta läntiseen liittokuntaan tuli kehittää, ja suhtautuivat myönteisesti sotilaallisen yhteistyön syventämiseen Naton kanssa. Ulkoministeri Halonen sen sijaan edusti varovaisempaa linjaa ja korosti riskejä, joita liittyi Suomen osallistumiseen Bosnian operaatioihin. Näkemyseroista huolimatta ulkopoliittinen johto oli yksimielinen siitä, ettei Suomen tullut hakea Naton jäsenyyttä.

Suomen Nato-politiikan linjauksiin vaikuttivat sisäisten edellytysten lisäksi erityisesti vaikutukset lähiympäristön turvallisuustilanteeseen. Ulkopoliittisen johdon ajattelua hallitsi näkemys, jonka mukaan Suomen tuli harjoittaa liittoutumattomuutta rauhanomaisten olojen ylläpitämiseksi Itämeren alueella. Suomi ei pyrkinyt Natoon, koska tämä olisi kiristänyt sotilaallista jännitystä Venäjän ja Yhdysvaltain välillä.

Venäjän kehityksen epävarmuuden vuoksi varauduttiin kuitenkin tilanteeseen, jossa itänaapuri kääntyisi länttä vastaan. Tämän seurauksena Suomi pyrki vaikuttamaan siihen, että Yhdysvaltain Naton kautta kanavoitu sitoutuminen Euroopan turvallisuuteen säilyisi. Se oli keskeinen osa Suomen välittömässä turvallisuusympäristössä vaikuttavaa vakautta.

Suomi harjoitti Naton kanssa yhteistyöpolitiikkaa, jossa osallistumisen tasoa nostettiin asteittain. Tähän liittyen haluttiin pitää auki optiot harkita eri vaihtoehtoja omien tarpeiden ja kansainvälisen tilanteen mukaan. Linjaan kuului, että Yhdysvaltain ja Venäjän yhteisymmärrys Naton laajentumisen pelisäännöistä ei saisi sitoa Suomen käsiä, kun tulisi aika tehdä päätöksiä maan turvallisuuspoliittista ratkaisusta.

*VTT **Juha-Matti Ritvanen** työskentelee Turun yliopiston poliittisen historian oppiaineessa. Hänen tutkimuksensa käsittelevät Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kylmän sodan jälkeisellä aikakaudella.*

Viitteet

- 1 Pesu 2023.
- 2 Penttilä & Karvinen 2022, 46.

- 3 Spiegel 29.09.2014.
- 4 Ritvanen 2021, 271–272.
- 5 Forsberg 2017, 104.
- 6 Suomen tiestä NACC:n tarkkailijaksi ks. Blomberg 2011, 610–613.
- 7 Olin 1996, 12.
- 8 Goldgeir 1999, 24; Sarotte 2021, 173–174.
- 9 Karvinen & Puistola 2015, 207–208.
- 10 Bergquist et al 2016, 21–22.
- 11 Pyykönen 2008, 114.
- 12 Blombergs 2016; Pesu & Iso-Markku, 2022; Forsberg 2023a.
- 13 Doty et al 2023, 90.
- 14 Ulkoasiainministeriön arkisto (UMA), 14.01 NATO, NATO suhteet ulkopuolisiin maihin/Laajentumiskysymys, Muistio Haaviston keskustelusta Perryn kanssa 2.12.1993.
- 15 Goldgeir 1999, 28.
- 16 UMA, 14.01 NATO, NATO suhteet ulkopuolisiin maihin/Laajentumiskysymys, Muistio Haaviston keskustelusta Perryn kanssa 2.12.1993.
- 17 KA, Mauno Koiviston arkisto (MKA), kansio 58, Kalelan muistio keskustelusta Haaviston kanssa 10.1.1994.
- 18 KA, MKA, kansio 56, Muistio Koiviston keskustelusta Esko Ahon, Heikki Haaviston, Veli Sundbäckin ja Jaakko Laajavan kanssa 4.10.1993; Koivisto 1995, 615–616.
- 19 KA, MKA, kansio 51, Muistio Koiviston keskustelusta Wałęsan kanssa 28.10.1993.
- 20 UMA, 14.01 NATO, NATO rauhankumppanuus Suomi, Poliittisen osaston muistio ”Naton rauhankumppanuusohjelma; UM:n ja PLM:n kokous” 13.1.1994.
- 21 Toimiessaan diplomaattisissa tehtävissä Brysselissä vuosina 1983–1986 Nyberg antoi itselleen lisänimen ”Nato-watcher”. René Nybergin haastattelu 9.11.2021.
- 22 UMA, 14.01 NATO, NATO rauhankumppanuus Suomi, Poliittisen osaston muistio ”Naton rauhankumppanuusohjelma; UM:n ja PLM:n kokous” 13.1.1994.
- 23 Hägglund 2006, 213.
- 24 UMA, 14.01 NATO, NATO rauhankumppanuus Suomi, Jaakko Laajavan muistio ”Suomen suhtautuminen Naton rauhankumppanuusaloitteeseen; lähtökohdat ja toimintamallin hahmottelu” 17.1.1994; UMA, 14.01 NATO, NATO rauhankumppanuus Suomi, Ulkoministeriön lehdistötiedote ”NATOn rauhankumppanuus” 19.1.1994.
- 25 Suomen osallistumisesta YK:n rauhanturvatoimintaan kylmän sodan aikana ks. Pesu 2020.
- 26 Rusi 2000, 307.
- 27 Pesu 2017, 33.
- 28 UMA, 14.06 NATO, NATO/NACC Rauhanturvatoiminta, Kaskealan raportti ”NACC/PfP; Rauhanturvaharjoitukset vuonna 1994” 29.6.1994.
- 29 Aunesluoma 2011, 496.
- 30 UMA, Dec: AVS-POL muistiot, Muistio Jaakko Blombergin tapaamisesta Auswärtiges Amtin valtiosihteeri tri Dieter Kastrupin kanssa Bonnissa 4.10.1994.
- 31 UMA, Hallituksen ulkoasiainvaliokunta 20/30.11.1994. Liitteenä puolustusministeriön kansliapäällikkö Aimo Pajusen muistio ”Suomen osallistuminen rauhanturvaamistoimintaan/rauhanturvaamislainsäädännön uudistaminen” 30.11.1994.
- 32 UMA, Hallituksen ulkoasiainvaliokunta 20/30.11.1994, Hallituksen ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirja 20/1994 1.12.1994.

- 33 Rusi 2000, 122–123.
- 34 UMA, Hallituksen ulkoasiainvaliokunta 20/30.11.1994, Hallituksen ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirja 20/1994 1.12.1994.
- 35 Hill 2018, 77.
- 36 Merikallio & Vaahtoranta 2011, 209–210.
- 37 KA, MKA, kansio 54, Blombergin muistio ”Jugoslavian kriisi tuhoaa Euroopan turvallisuusrakenteita” 27.5.1993.
- 38 KA, TPK IV, Hca:7, Muistio Ahtisaaren keskustelusta Poul Nyrup Rasmussenin kanssa 8.9.1994.
- 39 Rusi 2000, 146.
- 40 UMA, 18.41 YHD, Suhteet Suomi-Yhdysvallat, Muistio Ahtisaaren keskustelusta Holbrooken kanssa 24.4.1995.
- 41 Sloan 2010, 154.
- 42 KA, TPK IV, Hca:8, Muistio Ahtisaaren keskustelusta Joulwanin kanssa 21.9.1995.
- 43 Sloan 2010, 154–155.
- 44 Turvallisuus muuttuvassa maailmassa. Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle 6.6.1995, 23–25. https://www.defmin.fi/files/246/2513_2143_selonteko95_1_.pdf
- 45 *Helsingin Sanomat* 27.9.1995.
- 46 *Helsingin Sanomat* 13.12.1995.
- 47 Hallituksen turvallisuuspoliittista selontekoa koskevassa mietinnössään (UaVM12/1995 vp) eduskunnan ulkoasiainvaliokunta määritteli rauhanturvaamisen doktriinissa käytössä olleet keskeiset käsitteet. Rauhaan pakottamisen todettiin olevan ”aloitteellista ja aktiivista voimankäyttöä tai sillä uhkaamista, ja sen tarkoituksena on koko konfliktin hallitseminen, vihollisuuksien tukahduttaminen ja rauhan palauttaminen”. <https://www.edilex.fi/mt/uavm19950012>
- 48 UMA, Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta 27/8.12.1995, Liitteenä Jaakko Blombergin muistio ”Suomen osallistuminen Bosnia-Herzegovinan rauhan-sopimuksen sotilaalliseen toimeenpanoon; valtioneuvoston selonteko” 7.12.1995.
- 49 KA, MAA, Muistio Ahtisaaren keskustelusta Bundeswehrin tarkastajan, kenraali Klaus Naumannin kanssa 29.1.1996. Naumann otti vuonna 1996 vastaan Naton sotilaskomitean puheenjohtajan tehtävät.
- 50 KA, MAA, Brysselin suurlähettiläs Olli Mennanderin raportti ”Ajankohtaista Natosta” 4.3.1996.
- 51 Mission creep viittaa tilanteisiin, joissa asevoimat ovat ottaneet itselleen tehtäviä, joista seuraa uusia sitoumuksia. Tällöin suunniteltu pikainen vetäytyminen kriisialueelta viivästyy. Rollins 2001, 127.
- 52 UMA, 18.41 YHD, Suhteet Suomi-Yhdysvallat, Muistio Ahtisaaren keskustelusta Christopherin kanssa 8.2.1996.
- 53 Sarotte 2021, 255.
- 54 UMA, Dec: AVS-POL muistiot, Blombergin muistio ”Venäjä ja Nato” 9.10.1995.
- 55 KA, MAA, Muistio Blombergin keskustelusta Venäjän ulkoministeriön varaulkoministeri Nikolai Afanasievskin kanssa 29.5.1996.
- 56 KA, TPK IV, Hca:9, Muistio Ahtisaaren, Lipposen ja Halosen keskustelusta Primakovin kanssa 10.2.1996.
- 57 Ritvanen 2024, 44, 46.

- 58 *Helsingin Sanomat* 7.5.1996.
- 59 Forsberg 2002, 273.
- 60 UMA, Poliittisen osaston muistiot-sarja, Apulaisosastopäällikkö Markus Lyrän muistio 565 "Yhdysvaltojen suhtautuminen Suomen ja Ruotsin EU/WEU-aloitteeseen" 13.5.1996.
- 61 KA, TPK IV, Jab:5, Kalelan muistio "Nato-keskustelu Hutvassa" 10.5.1996.
- 62 *Helsingin Sanomat* 10.9.1996.
- 63 Nokkala 2016, 102.
- 64 Sarotte 2021, 290.
- 65 UMA, 18.60 YHD, Suhteet Suomi-Yhdysvallat, Muistio Lipposen keskustelusta Talbottin kanssa 9.6.1997.
- 66 KA, TPK IV, Hcb:6, Muistio Ahtisaaren keskustelusta Perryn kanssa 21.9.1996; UMA, 18.60 YHD, Suhteet Suomi-Yhdysvallat, Muistio Lipposen keskustelusta puolustusministeri William Cohenin kanssa 9.6.1997.
- 67 *Helsingin Sanomat* 17.12.1996.
- 68 KA, TPK IV, Jab:6, Blombergin muistio "Bosnia/SFOR-operaatio; Suomen esittämät varaumat voimankäytösäännöksiin" 7.10.1997.
- 69 KA, TPK IV, Jab:6, Blomqvistin muistio "NATO:n ja WEU:n johtamien kriisinhallintaoperaatioiden toteuttaminen ja suunnittelu; suhtautuminen Suomen asettamiin varauksiin SFORin voimankäytösäännöksissä (RoE)" 29.9.1997.
- 70 KA, TPK IV, Jab:6, Tarja Halosen kirjalliset näkemykset "Rauhanturvasäännökset" 9.10.1997.
- 71 Merikallio 2020, 158.
- 72 KA, TPK IV, Jab:6, Tarja Halosen kirjalliset näkemykset "Rauhanturvasäännökset" 9.10.1997.
- 73 KA, TPK IV, Jab:6, Kalelan laatima muistio hutvan kokouksesta 17.10.1997; Tasavallan presidentti Martti Ahtisaaren puhe Harvardin yliopistossa 15.10.1997. <https://www.eilen.fi/en/2182/?language=fi>.
- 74 KA, TPK IV, Jab:6, Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan pöytäkirja 12/1997 24.10.1997. Liitteenä puolustusministeriön puolustuspoliittisen osaston muistio "Voimankäytösäännökset SFOR-operaatiossa" 22.10.1997.

Lähteet

Arkistolähteet

Kansallisarkisto, Helsinki, Mauno Koiviston arkisto
Kansallisarkisto, Helsinki, Tasavallan presidentin kanslian IV arkisto
Kansallisarkisto, Helsinki, Martti Ahtisaaren arkisto
Ulkoasiainministeriön arkisto, Helsinki

Julkaistu alkuperäisaineisto

- Tasavallan presidentti Martti Ahtisaaren puhe Harvardin yliopistossa 15.10.1997. <https://www.eilen.fi/en/2182/?language=fi>
- Turvallisuus muuttuvassa maailmassa. Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle 6.6.1995. https://www.defmin.fi/files/246/2513_2143_selonteko95_1_.pdf
- UaVM 12/1995 - VNS 1/1995. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995 Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjoista. <https://www.edilex.fi/mt/uavm19950012>

Haastattelut

- René Nybergin haastattelu 9.11.2021 Ulkoasiainhallinnon historia 1982–1995-hankkeessa.

Sanoma- ja aikakauslehdet

- "Puolustusvaliokunta tyrmäisi valmiusjoukkojen perustamisen." *Helsingin Sanomat*, 27.9.1995.
- "Keskusta tuki rauhanturvallain muuttamista." *Helsingin Sanomat*, 13.12.1995.
- "Max Jakobson arvioi Naton laajenemisen vaikutusta Suomen ja Ruotsin asemaan: On pohdittava, mikä on turvallisempaa – sitoutuminen, vaiiko yksinjäätminen?" *Helsingin Sanomat*, 7.5.1996.
- "Lippueamiraali Kaskealan uhkakuva: Suomen varauduttava ottamaan vastaan apua." *Helsingin Sanomat*, 10.9.1996.
- "Eduskunta suojelee Bosnia-operaation jatkolle." *Helsingin Sanomat*, 17.12.1996.
- "Finnish Prime Minister: 'Moscow is Provoking a Number of Its Neighbors.'" *Der Spiegel*, 29.9.2014.

Kirjallisuus

- Aunesluoma, Juhana. *Vapaakaupan tiellä. Suomen kauppa- ja integraatiopolitiikka maailmansodasta EU-aikaan*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 2011.
- Bergquist, Mats, François Heisbourg, René Nyberg & Teija Tiilikainen. *Arvio Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksista*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, 2016.
- Blomberg, Jaakko. *Vakauden kaipuu. Kylmän sodan loppu ja Suomi*. Helsinki: WSOY, 2011.
- Blombergs, Fred. *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2016.
- Doty, Anisa, Salla Tykkyläinen, Juha Pyykönen & Tapio Koskimies. *Mukautuva ja kokonaisvaltainen kriisinhallinta? Suomen osallistuminen kriisinhallintatoimiin Afganistanissa 2002–2021 sekä vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2023.
- Forsberg, Tuomas. *Nato-kirja*. Helsinki: Ajatus, 2002.

- Forsberg, Tuomas. "Finland and NATO: Strategic Choices and Identity Conceptions." Teoksessa *European Neutrals and NATO. Non-Alignment, Partnership, Membership?* toimittanut Andrew Cottey, 97–127. London: Palgrave Macmillan UK, 2017.
- Forsberg, Tuomas. "Four Rounds of the Finnish NATO Debate." *Nordic Review of International Studies* 1, no. 1 (2023a): 41–50.
- Goldgeier, James M. *Not Whether but When. The U.S. Decision to Enlarge NATO*. Brookings: Institution Press, 1999.
- Hill, William. H. *No place for Russia. European security institutions since 1989*. New York: Columbia University Press, 2018.
- Hägglund, Gustav. *Leijona ja kyyhky*. Helsinki: Otava, 2006.
- Karvinen, Jyrki & Juha-Antero Puistola. *Nato ja Suomi*. Helsinki: Auditorium, 2015.
- Koivisto, Mauno. *Kaksi kautta. 2, Historian tekijät*. Helsinki: Kirjayhtymä, 1995.
- Merikallio, Katri. *Tarja Halonen. Erään aktivistin tarina*. Helsinki: Into, 2020.
- Merikallio, Katri & Tapani Ruokanen. *Matkalla. Martti Ahtisaaren tarina*. Helsinki: Otava, 2012.
- Nokkala, Arto. "Suomen puolustuspolitiikan käännekohtia." Teoksessa *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*, toimittanut Fred Blombergs, 77–107. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2016.
- Olin, Pentti. *Naton rauhankumppanuusohjelma ja Suomi*. Helsinki: Pääesikunta, 1996.
- Penttilä, Risto E.J. & Jyrki Karvinen. *Pitkä tie Natoon*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava, 2022.
- Pesu, Jukka. *Suomi, rauhanturvaaminen ja kylmä sota 1956–1990. Rauhanturvaaminen osana Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä YK-politiikkaa*. Turku: Turun yliopisto, 2020.
- Pesu, Matti. *Koskiveneellä kohti valtavirtaa. Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta 2010-luvun kiristyneeseen turvallisuusympäristöön*. Puolustusministeriön julkaisuja 1/2017. Helsinki: Puolustusministeriö, 2017.
- Pesu, Matti & Tuomas Iso-Markku. *Finland as a NATO Ally: First Insights into Finnish Alliance Policy*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2022.
- Pesu, Matti. "Logical but unexpected: Witnessing Finland's path to NATO from a close distance." *NATO Review*. August 30, 2023.
- Pyykönen, Juha. "Sotilaallisen kriisinhallinnan kuvan muutos." Teoksessa *Sota – Teoria ja todellisuus. Näkökulmia sodan muutokseen*, toimittaneet Jyri Raitasalo & Joonas Sipilä, 99–134. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2008.
- Ritvanen, Juha-Matti. *Mureneva kulmakivi: Suomi, Neuvostoliiton hajoaminen ja YYA-sopimuksen loppuvaiheet 1989–1992*. Turku: Turun yliopisto, 2021.
- Ritvanen, Juha-Matti. "Suomen valtiojohdon ja Venäjän ulkomaantiedustelun vuorovaikutuksen uudet puitteet Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen." *Historiallinen Aikakauskirja* 122, no. 1 (2024): 35–46.
- Rollins, J.W. "Civil-Military Cooperation (CIMIC) in Crisis Response Operations: The Implications for NATO." *International peacekeeping* 8, no. 1 (2001): 122–129.
- Rusi, Alpo. *Mariankadun puolelta*. Helsinki: Otava, 2000.
- Sarotte, Mary Elise. *Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate*. New Haven: Yale University Press, 2021.
- Sloan, Stanley R. *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*. New York: Continuum, 2010.