

YHDYSVALTOJEN HOMELAND SECURITY -STRATEGIA

10. Turvallisuusjohdon
koulutusohjelma
Teknillinen korkeakoulu
Koulutuskeskus Dipoli
Tutkielma 13.2.2010
Veli Sulkava

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO.....	3
1.1 Tutkimuksen tausta.....	3
1.2 Tutkimusongelma ja tutkielman rakenne	4
1.3 Viitekehys.....	5
2 VUODEN 2002 STRATEGIAN TAUSTA JA SISÄLTÖ	8
2.1 Tausta	8
2.2 Kriittiset tehtävät	9
2.3 Kotimaan turvallisuuden perustoiminnot	13
3 VUODEN 2007 STRATEGIAN TAUSTA JA SISÄLTÖ	13
3.1 Tausta	13
3.2 Uhkakuva.....	15
3.3 Asetettujen tavoitteiden saavuttamiskeinot	16
3.3.1 Terroristien toiminnan estäminen.....	16
3.3.2 Kansan, kriittisten kohteiden ja avainresurssien suojeleminen	18
3.3.3 Turvallisuustapahtumiin vastaaminen ja niistä toipuminen	20
4 TÄRKEIMMÄT KOTIMAAN TURVALLISUUDEN VALTIOLLISET TOIMIJAT	20
4.1 Kotimaan turvallisuuden ministeriö	20
4.2 Asevoimat.....	22
4.3 Tiedusteluyhteisö.....	24
5 PÄÄTÄNTÄ.....	27
LÄHTEET	29

YHDYSVALTOJEN HOMELAND SECURITY -STRATEGIA

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

11.9.2001 Yhdysvaltoihin iskettiin tavalla, joka järkytti voimakkaasti yhdysvaltalaisten turvallisuuden tunnetta. Yhdysvallat oli ollut ennen tätä turvassa terrorismi-iskuilta omalla maallaan joitakin hyvin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta. Aiemmin toteutuneet teot eivät kuitenkaan olleet mittaluokaltaan lähellekään vuoden 2001 tapahtumien kaltaisia. Iskujen seurauksena Yhdysvallat aloitti maailmanlaajuisen terrorismin vastaisen sodan, jonka yhtenä osa-alueena korostui vastaavanlaisten terrorismi-iskujen estäminen tulevaisuudessa Yhdysvalloissa. Heinäkuussa 2002 Yhdysvalloissa julkaistiin *National Strategy for Homeland Security* – kotimaan turvallisuuden kansallinen strategia. Päivitetty strategia julkaistiin lokakuussa 2007 ja seuraava versio julkaistaan suunnitelman mukaan vuonna 2010. Ensimmäisessä versiossa ainoana uhkana käsiteltiin terrorismia, mutta toisessa versiossa mukaan nostettiin lisäksi luonnonkatastrofit ja infrastruktuurin vakavat häiriötilanteet ja onnettomuudet.

Strategian julkaisemisen lisäksi perustettiin uusia organisaatioita vastaamaan kotimaan turvallisuudesta. Tärkeimpänä perustettiin kotimaan turvallisuuden ministeriö (*Department of Homeland Security*) marraskuussa 2002. Yhden johdon alle koottiin useita turvallisuustoimijoita päätavoitteena niiden koordinoitu johtaminen. Myös asevoimien uudelleenorganisoinnilla pyrittiin vastaamaan kotimaahan kohdistuvaan terrorismin uhkaan. Aiemmin Yhdysvallat oli ajateltu asevoimien näkökulmasta tukialueeksi, jossa varsinaisia

sotilasoperaatioita ei ole tarpeen tehdä. Nyt ajattelua muutettiin ja asevoimiin perustettiin Pohjoinen voimaryhmä (Northern Command), jonka vastuualueeksi määritettiin Pohjois-Amerikan mantere. Myös tiedusteluyhteisön organisointia ja toimintatapoja muutettiin.

Yhdysvaltojen johtama toiminta terrorismia vastaan kaikkialla maailmassa tuntuu ja näkyy myös niissä maissa, joissa se ei varsinaisesti operaatioita suoritakaan. Yhdysvallat on niin voimakas ja merkittävä valtio, että sen kotimaan turvallisuuteen liittyvät ratkaisut eivät jää vain maan sisäisiksi asioiksi. Ainakin osa kotimaan turvallisuuteen tähtäävistä toimista väistämättä vaikuttaa muihin maihin ja niiden turvallisuuskäytäntöihin. Monet Yhdysvaltojen turvallisuusratkaisut vaikuttavat Euroopan unionin kautta heijastusvaikutuksina myös Suomeen. Esimerkiksi lentoliikenteen matkustusrajoitukset on otettava huomioon myös Suomessa.

1.2 Tutkimusongelma ja tutkielman rakenne

Tämä tutkielma on luonteeltaan perusselvitys, jonka päämenetelmänä on asiakirjatutkimus. Aineiston analyysissa on käytetty ymmärtämiseen pyrkivää lähestymistapaa, joka perustuu kvalitatiiviseen analyysiin ja päätelmien tekoon. Tärkeimpinä lähteinä ovat vuosina 2002 ja 2007 julkaistut Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuuden strategiat.

Tutkielman tavoitteena on selvittää Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuuden strategian kehittyminen 11.9.2001 jälkeen. Tutkimusongelmaksi on tältä pohjalta määritetty: ”Miten Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuuteen tähtäävä strategia syntyi 11.9.2001 tapahtumien seurauksena ja miten se on kehittynyt sen jälkeen?”

Pääongelmaan vastaamiseksi alaongelmia on määritetty kolme:

1. Miten vuoden 2002 strategia syntyi ja mikä on sen keskeinen sisältö?
2. Miten vuoden 2007 strategia eroaa viiden vuoden takaisesta edeltäjästään?
3. Mitkä ovat strategian toteutumisesta vastaavien tärkeimpien valtiollisten organisaatioiden roolit?

Tutkielma on jaettu kolmeen varsinaiseen käsittelylukuun. Johdannon jälkeisessä toisessa luvussa selvitetään kotimaan turvallisuusnäkömyksen kehittyminen Yhdysvalloissa ennen vuoden 2002 strategian julkaisemista ja strategian keskeinen sisältö. Kolmannessa luvussa selvitetään turvallisuusajattelun kehittyminen välillä 2002–2007 ja vuoden 2007 strategian keskeinen sisältö. Neljännessä luvussa selvitetään strategian käytännön toteutukseen osallistuvat tärkeimmät valtiolliset toimijat ja niiden roolit.

Englanninkieliset käsitteet on tekstin sujuvuuden vuoksi suomennettu. Esiintyessään ensimmäisen kerran englanninkielinen termi pääsääntöisesti esitetään suluissa suomenkielisen käännöksen jälkeen. Joissakin yhteyksissä toimitaan päinvastoin, jos asiayhteydessä olennaista on termin alkuperäinen muoto. Englanninkieliset termit ovat erottuvuuden vuoksi kursivoitu.

1.3 Viitekehys

Tutkielmassa on joitakin käsitteitä, jotka on tarpeen määrittellä niiden erityismerkityksen vuoksi. Samoin tutkielman kontekstin ymmärtämiseksi on tarpeen selvittää joidenkin käsitteiden taustoja. Näistä käsitteistä muodostuu samalla tutkielman viitekehys.

Homeland (kotimaa) on termi, jolla yhdysvaltalaisessa turvallisuusdiskurssissa tarkoitetaan Yhdysvaltojen maaperää. Sillä halutaan korostaa kotimaan fyysistä koskemattomuutta, kun taas yleisesti Yhdysvaltojen puolustamisella tarkoitetaan laajemmin kotimaan lisäksi maan etuja, intressejä, kansalaisia ja fyysisiä tiloja (esimerkiksi suurlähetystöt) kaikkialla maailmassa. Terminä *homeland* on amerikanenglannissa arkikieleen kuulumaton sana, jota Yhdysvaltojen kansalaiset harvemmin käyttävät kotimaastaan. Tämän vuoksi 2002 perustettu *Department of Homeland Security* koetaan hieman outona nimenä.¹ Suomen kielessä sen sijaan kotimaa-termin käyttö on luontevaa.

¹ a. Wikipedia. Saatavissa: <http://en.wikipedia.org/wiki/Homeland>. Viitattu 6.2.2010. Jos alaviitteessä mainitaan useita lähteitä, ne erotetaan tässä tutkielmassa käyttämällä kirjaimia lähdemerkinnän alussa.

b. Bailey, Ronald: What Does "Homeland" Mean to You. Reason-verkkolehti, 19.7.2007. Saatavissa: <http://reason.com/blog/2007/07/19/what-does-homeland-mean-to-you>. Viitattu 6.2.2010.

c. Noonan, Peggy: Rudy's Duty. Plus: Homeland ain't no American word. Saatavissa:

<http://www.opinionjournal.com/columnists/pnoonan/?id=110001838>. Viitattu 6.2.2010. Artikkelissa viitataan sanan saksalaisiin juuriin ja mielikuviin natsien käyttämästä termistä.

Homeland Security (kotimaan turvallisuus) on ”kansallinen yhteisponnistus, jolla estetään terrori-iskut Yhdysvalloissa, vähennetään maan haavoittuvuutta terrori-iskuille, minimoidaan tapahtuneiden iskujen aiheuttamat vahingot ja toivutaan niistä”.² Määritelmä on sama sekä vuoden 2002 että vuoden 2007 strategioissa. Tämä on mielenkiintoista siinä mielessä, että uudempaan strategiaan on lisätty uusia uhkia (esimerkiksi luonnonkatastrofit) terrorismin rinnalle. Niitä ei kuitenkaan ole lisätty kotimaan turvallisuuden viralliseen määritelmään.

Global War on Terror (maailmanlaajuinen terrorisminvastainen sota) on termi, jota Yhdysvallat alkoi käyttää 11.9.2001 iskujen jälkeen kuvaamaan laajoja terrorismin vastaisia toimia. Terrorismin vastaisen toiminnan instrumentit valtion tasolla ovat diplomatia, oikeusjärjestelmä, taloudelliset keinot, sotilaallisen voiman käyttö, tiedustelu sekä salaiset operaatiot³. Yleisesti ja virheellisesti terrorisminvastaisella sodalla on ymmärretty vain sotilaallisia toimia, mutta todellisuudessa Yhdysvallat on käyttänyt kaikkia edellä mainittuja valtion käytössä olevia voimavaroja toimintaan. Terrorismin vastaisesta kampanjasta on myös käytetty nimeä *Long War* (pitkä sota). Viimeisin virallinen termi on *Overseas Contingency Operation* (merentakainen varautumisoperaatio)⁴.

Yhdysvaltalaiseen turvallisuuskulttuuriin kuuluu muutaman vuoden välein päivitettävien kansallisten strategioiden julkaiseminen puolustus- ja turvallisuuskysymyksistä. Tällaisia ovat edellä mainittujen kotimaan turvallisuutta käsittelevien asiakirjojen lisäksi muun muassa

- kansallinen turvallisuusstrategia (*National Security Strategy*⁵) vuodelta 2006
- kansallinen puolustusstrategia (*National Defense Strategy*⁶) vuodelta 2008
- kansallinen sotilasstrategia (*National Military Strategy*⁷) vuodelta 2005

² National Strategy for Homeland Security, 2002, s. 2 ja National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 3. Alkuperäinen teksti on seuraava: “Homeland Security is a concerted national effort to prevent terrorist attacks within the United States, reduce America’s vulnerability to terrorism, and minimize the damage and recover from attacks that do occur”.

³ Pillar, Paul R.: Terrorism and U.S. Foreign Policy, s. 73.

⁴ Wilson, Scott ja Keman, AI: Global War On Terror Is Given New Name. The Washington Post, 25.3.2009. Saatavissa: <http://www.washingtonpost.com/Wp-dyn/content/article/2009/03/24/AR2009032402818.html>. Viitattu 6.2.2010.

⁵ National Security Strategy of the United States of America, maaliskuu 2006.

⁶ National Defense Strategy, kesäkuu 2008.

⁷ The National Military Strategy of the United States of America, maaliskuu 2005. Strategian kansilehdellä on vuosiluku 2004, mutta se julkaistiin vasta maaliskuussa 2005.

- kansallinen terrorisminvastainen strategia (*National Strategy for Combating Terrorism*⁸) vuodelta 2006.

Edellä mainittujen strategioiden hierarkiassa ylimpänä on turvallisuusstrategia, joka selvittää miten Yhdysvallat säilyttää itsenäisyytensä ja saavuttaa kansalliset tavoitteensa. Siinä määritetään kaikkien kansallisten voimavarojen, kuten taloudellisten, sotilaallisten ja poliittisten voimavarojen, käyttö tavoitteiden saavuttamiseksi. Kotimaan turvallisuuden strategia täydentää kansallista turvallisuusstrategiaa määrittämällä luomalla kehyksen, jonka avulla kotimaan turvallisuuteen sidotaan mukaan organisaatiot, joiden pääfunktio ei useinkaan liity kansalliseen turvallisuuteen. Kaikki alemman tason strategiat perustuvat kansallisen turvallisuusstrategiaan ja kotimaan turvallisuuden strategiaan.⁹ Tässä 2002 muotoillussa hierarkiassa kotimaan turvallisuuden strategian ainoaksi uhaksi mainitaan terrorismi, mutta vuoden 2007 uhkakuva on muuttunut laajemmaksi. Se ei kuitenkaan vaikuta strategioiden keskinäiseen hierarkkisuuteen.

Perehdyttäessä valtion virallisiin strategisen tason asiakirjoihin on huomioitava, että kyseessä on kaiken muun ohella poliittinen julistus. Niiden kirjoittamisella luodaan politiikkaa ja määritetään asioita omista poliittisesti tarkoituksenmukaisista lähtökohdista. Tarkastelun lähtökohdaksi voidaan ottaa logosentrinen eli sanakeskeinen ajattelu. Ihmiset yleensä ajattelevat, että kutakin asiaa tai ilmiötä voidaan kuvata yhdellä sanalla ja sen määritelmällä. Sanojen ja asioiden vastaavuus tuntuu luonnolliselta. Jokainen sanoo tuolia tuoliaksi, koska hän tietää, että häntä ei ymmärretä, jos hän sanoo tuolia joksikin muuksi. Logosentrinen ajattelu ei kuitenkaan toimi monimutkaisten ilmiöiden kohdalla. Ihmisten muodostama maailma rakentuu merkityksistä ja tulkinnoista. Puhuessaan ei-konkreettisista asioista ihmiset tulkitsevat niitä eli antavat niille merkityksiä. Merkityksen antaminen on samalla arvottamista eli asia voi olla hyvä tai paha. ”Makuasioista ei sovi kiistellä” sanonnan mukaisesti yksimielisyyttä näistä arvotuksista ei aina ole helppo saavuttaa. Todellisuudessa on olemassa sanoja, joiden merkitys on vaikea määrittää, mutta jotka eivät ole pelkkiä makuasioita. Merkityksenanto on monimutkainen sosiaalinen prosessi, josta tärkeimmäksi voidaan nostaa kamppailu tulkinnan oikeellisuudesta. Kyse on politiikasta, jossa joku toimija pyrkii saamaan oman käsityksensä yhteiseksi totuudeksi.

⁸ National Strategy for Combating Terrorism, syyskuu 2006.

⁹ National Strategy for Homeland Security, 2002, s. 5.

Poliittiset pelaajat eivät etsi objektiivista totuutta (joka voi olla jopa omien etujen vastainen), vaan pelaajan omia pyrkimyksiä palvelevaa tulkintaa. Esimerkiksi terrorismin osalta on kyse paitsi määritelmästä myös siitä onko joku teko oikeutettu. Logosentrinen ajattelu nostaa esiin kysymyksen siitä, mitä terrorismi on. Miten se pitäisi määritellä, että määritelmä kattaisi koko ilmiön? Poliittisen kamppailun näkökulma puolestaan nostaa esiin kysymyksen siitä, miten terrorismi on tarkoituksenmukaista määritellä.¹⁰ Sovellettaessa tätä teoreettista tarkastelua nyt käsiteltävään aiheeseen, voidaan arvioida Yhdysvaltojen määrittelevän terrorismin tai kotimaan turvallisuuden puhtaasti omista lähtökohdistaan.

2 VUODEN 2002 STRATEGIAN TAUSTA JA SISÄLTÖ

2.1 Tausta

Amerikkalaisten sodat on käyty perinteisesti muualla kuin Yhdysvalloissa. Viimeksi Yhdysvaltoihin hyökättiin maitse vuosina 1846–1848 käydyssä rajasodassa Meksikoa vastaan¹¹. 11.9.2001 iskua on verrattu yllättävyydessään Japanin tekemään hyökkäykseen Yhdysvaltojen Tyynenmeren laivaston tukikohtaan Pearl Harboriin Havaijille 7.12.1941. Iskut olivat myös uhriluvultaan samaa luokkaa, sillä Pearl Harborissa kuoli noin 2 500 ja New Yorkissa ja Washington D.C:ssa noin 3 000 henkeä.

Merkittäviä terroritekoja oli Yhdysvalloissa 1990-luvulla vain kaksi: isku New Yorkin *World Trade Centeriin* (WTC) 26.2.1993 ja Oklahoman isku 19.4.1995. Vuoden 1993 iskussa kohteena oli sama *World Trade Center* kuin vuoden 2001 iskussa. Egyptiläisen islamilaisen hengellisen johtajan sheikki Omar Abdel Rahmanin kannattajat räjäyttivät pakettiautossa olleen noin 500-kiloisen pommin Kaksoistornien (*Twin Towers*) alla olevassa autohallissa. Toinen pilvenpiirtäjästä kärsi vahinkoja ja kuusi ihmistä sai surmansa. Iskun tavoitteena oli romahduttaa koko rakennus, mutta siinä ei onnistuttu.¹²

¹⁰ Harle, Vilho: Terrorismin käsite poliittisena toimintana, s. 32.

¹¹ Wikipedia. Saatavissa: http://en.wikipedia.org/wiki/Mexican%E2%80%93American_War. Viitattu 6.2.2010.

¹² Henderson, Harry: Global Terrorism. The Complete Reference Guide, s. 119–127.

19.4.1995 tapahtui Yhdysvaltojen historian pahin Yhdysvaltojen kansalaisten kotimaassaan tekemä terrori-isku Oklahoma Cityssä Oklahoman osavaltiossa. Liittovaltion hallintorakennuksen vieressä räjäytettiin kuorma-autossa ollut massiivinen kotitekoinen ammoniumnitraattipommi. 168 ihmistä sai surmansa ja yli 800 loukkaantui. Teosta pidätettiin ja tuomittiin kaksi valkoista kristittyä Yhdysvaltain kansalaista - Timothy McVeigh ja Terry Nichols.¹³

Vuoden 2001 iskut olivat vedenjakaja yhdysvaltalaisessa kotimaan turvallisuusajattelussa. Ilmeni välttämätön tarve luoda täysin uusi lähestymistapa. Ennen 911-tapahtumia kotimaan turvallisuuden toimintamalli oli hajanainen ja vastuu oli jaettu hallinnon eri tasoille pieniin kokonaisuuksiin pilkottuna. Puuttui yhteinen näkemys, strategia ja kokonaisvastuun kantaja.¹⁴ Uudella kokonaisvaltaisella strategialla ja uudella kokonaisvastuussa olevan organisaation luomisella vastattiin tähän tarpeeseen.

Kotimaan turvallisuuden strategia julkaistiin kymmenen kuukautta 911-iskujen jälkeen. Strategiaa edeltävänä aikana tehtiin jo paljon turvallisuuden lisäämiseksi ja näin strategia oli jo osaksi käytännön muokkaama. Ennen heinäkuuta 2002 kongressi hyväksyi useita turvallisuuteen liittyviä lakeja, ilmailun turvallisuutta lisättiin, rajaturvallisuutta tiukennettiin, bioterrorismia vastaan varauduttiin, tiedustelutiedon kulkua kehitettiin ja toimenpiteitä kriittisen infrastruktuurin suojaamiseksi lisättiin. Lisäksi Valkoiseen taloon perustettiin 8.10.2001 kotimaan turvallisuuden toimisto (*Office of Homeland Security*), jonka ensimmäinen tehtävä oli kotimaan turvallisuuden strategian luominen.¹⁵

2.2 Kriittiset tehtävät

Strategian uhkakuva on selkeä: terrorismi ja erityisesti al-Qaida. Strategiassa määritetään kuusi kotimaan turvallisuuden näkökulmasta kriittistä tehtäväaluetta. Kolme ensimmäistä keskittyy terrori-iskujen ehkäisemiseen, kaksi seuraavaa vähentämään maan haavoittuvuutta ja viimeinen minimoimaan vahingot ja toipumiseen iskusta. Tehtäväalueet ovat

¹³ Henderson, Harry: Global Terrorism. The Complete Reference Guide, s. 123.

¹⁴ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 3.

¹⁵ National Strategy for Homeland Security, 2002, presidentin esipuhe.

- tiedustelu ja ennakkovaroitus (*Intelligence and Warning*)
- rajaturvallisuus ja kuljetusten turvallisuus (*Border and Transportation Security*)
- kotimainen vastaterrorismi (*Domestic Counterterrorism*)
- kriittisten rakenteiden ja avainresurssien suojaaminen (*Protect Critical Infrastructure and Key Assets*)
- joukkotuhoaseilta suojautuminen (*Defending against Catastrophic Threats*)
- varautuminen (*Emergency Preparedness and Response*).¹⁶

Yllätys oli pahin 911-iskun elementti. Sen estämistä strategiassa korostetaan. Tällä alueella julistetaan viisi kehittämiskohdetta. Ne ovat

- liittovaltion poliisin (*Federal Bureau of Investigation, FBI*) analyysikapasiteetin kehittäminen,
- informaation analysointikyvyn ja infrastruktuurin suojauskyvyn kehittäminen valmisteilla olleeseen kotimaan turvallisuuden ministeriöön,
- valtakunnallinen värikoodijärjestelmän käyttöönotto kuvaamaan terrorismin uhkatasoa (*Homeland Security Advisory System*),
- kaksoiskäyttöisen (*dual-use*) materiaalin seurannan kehittäminen (tällä tarkoitetaan sellaisia välineitä ja materiaaleja, joilla on rauhanomainen käyttötarkoitus, mutta joita voidaan käyttää myös terrori-iskuissa),
- ”Red Team” -menetelmien käyttö, jolla tarkoitetaan oman puolustuksen tarkastelemista vihollisten eli tässä tapauksessa terroristien näkökulmasta.¹⁷

¹⁶ National Strategy for Homeland Security, 2002, s. vii.

¹⁷ National Strategy for Homeland Security, 2002, s. 15–19.



Kuva 1. Valtakunnallinen värikoodijärjestelmä kuvaamaan terrorismin uhkaa (*Homeland Security Advisory System*).¹⁸

Yhdysvallat on historiallisesti luottanut rajaturvallisudessa maantieteelliseen sijaintiinsa kahden ystävällisen naapurin välissä ja valtamerien ympäröimänä. Nyt tavoitteeksi asetettiin entistä parempi kontrolli rajojen yli kulkevista ihmis- ja materiaalivirroista. Tähän liittyen kaikki rajojen turvallisuudesta vastaavat viranomaiset kuten rannikkovartiosto, tulli ja kuljetusten turvallisuudesta vastaava virasto päätettiin siirtää yhden johdon alle kotimaan turvallisuuden ministeriöön.¹⁹

Liittovaltion poliisin toimintaa oli kehitettävä siten, että sillä olisi paremmat mahdollisuudet jatkossa paljastaa terrori-iskujen valmistelua. Tämä edellyttää liittovaltion poliisin kenttätoiminnan laajentamista ja aiempaa runsaampaa tiedonvaihtoa viranomaisten kesken muun muassa jakamalla pääsyoikeuksia oman viraston ulkopuolisille turvallisuustoimijoille. Yhtenä tärkeänä tehtävänä nähtiin 911-iskun tutkimusten jatkaminen

¹⁸ Wikipedia. Saatavissa: http://en.wikipedia.org/wiki/Homeland_Security_Advisory_System. Viitattu 12.2.2010.

¹⁹ National Strategy for Homeland Security, 2002, s. 21–23.

ja syyllisten tuominen oikeuden eteen. Valtiovarainministeriön johdolla jatkettiin terrorismin rahoituksen selvittämistä ja estämistä.²⁰

Kriittisten rakenteiden ja avainresurssien suojaaminen terroristien hyökkäyksiltä nähtiin tärkeänä tehtävänä. Kokonaisvastuu tästä annettiin kotimaan turvallisuuden ministeriölle. Yhtenä tehtävänä annettiin ensin päivittää käytössä ollut kriittisten rakenteiden ja avainresurssien luettelo ja sen jälkeen tehdä kokonaisvaltainen turvallisuussuunnitelma yhdenmukaistamalla olemassa olevat suunnitelmat. Yhtenä tärkeänä tehtävänä nähtiin tietoverkkojen toimivuuden turvaaminen.²¹

Strategiassa nähtiin yhtenä merkittävänä uhkana terrori-iskut käyttäen ydin- tai radioaktiivista materiaalia, kemikaali- tai biologisia aseita. Yhtenä tähän vaikuttavana tekijänä olivat syksyllä 2001 lähetetyt pernaruttokirjeet. Tavoitteena oli estää vaarallisten aineiden pääsy maahan kehittämällä uusia valvontamenetelmiä. Mahdollisiin hyökkäyksiin pyrittiin varautumaan varastoimalla riittävästi vasta-aineita.²²

Varautuminen mahdollisiin iskuihin jakautui useisiin alatehtäviin. Tällaisia olivat

- poliisin ja pelastusviranomaisten toimintasuunnitelmien päivittäminen eri vaihtoehtoihin,
- kansallisen tapahtumien johtamisjärjestelmän luominen,
- taktisen tason vastaterrorismikykyjen kehittäminen,
- aiempaa laajempi terveydenhuollon varautuminen erilaisiin kriisitilanteisiin,
- lääke- ja rokotevarautumisen kehittäminen,
- asevoimien käytön suunnittelu siviiliviranomaisten tukemiseen,
- valmistautuminen joukkotuhoaseilla tehtävien terrori-iskujen tuhojen puhdistamiseen ja
- uhrien tukijärjestelmän parantaminen.²³

²⁰ National Strategy for Homeland Security, 2002, s. 25–28.

²¹ National Strategy for Homeland Security, 2002, s. 29–35.

²² National Strategy for Homeland Security, 2002, s. 36–40.

²³ National Strategy for Homeland Security, 2002, s. 41–45.

2.3 Kotimaan turvallisuuden perustoiminnot

Kotimaan turvallisuuden onnistumiseksi strategiassa määritettiin neljä kriittistä toimintoa, joiden onnistuminen nähtiin edellytyksenä edellä esitettyjen tehtävien onnistumiselle. Nämä ovat laki, tiede ja teknologia, informaation jakaminen ja kansainvälinen yhteistoiminta. Ne ovat toimintoja, jotka matriisinomaisesti liittyvät paitsi kaikkiin tehtäviin myös kaikkiin toimintatasoihin. Lainopillisesta näkökulmasta moni strategiassa esitetty uudistus edellytti kongressin hyväksyntää ja uusia lakeja. Tällaisia olivat esimerkiksi tiedustelutiedon jakaminen uudella tavalla ja asevoimien käyttö kotimaan turvallisuuden ylläpitoon. Tiede ja teknologia nähtiin avaintoimintona terrorismi-iskujen vastatoimenpiteiden kehittämisessä. Tarpeita, joihin uusilla teknologisilla innovaatioilla kyettäisiin vastamaan, olivat esimerkiksi kemiallisten tai radioaktiivisten aineiden tunnistaminen ja vastatoimenpiteet. Uusilla informaation jakamiseen liittyvillä tekniikoilla ja toimintamalleilla pyrittiin vastaamaan organisaatioiden omassa käytössä olevan tiedon jakaminen muille mahdollisille toimijoille. Uusi tiedonpalanen yhdistettynä jo käytössä olleeseen tietoon saattaa olla avain uhkan tunnistamiseen. Lisäksi ihmisten ja materiaalin liikkua maailmanlaajuisesti nähtiin kansainvälinen yhteistyö välttämättömänä.²⁴

3 VUODEN 2007 STRATEGIAN TAUSTA JA SISÄLTÖ

3.1 Tausta

Heinäkuun 2002 ja lokakuun 2007 välillä tapahtui Yhdysvalloissa monia merkittäviä asioita, jotka otettiin huomioon uudessa kotimaan turvallisuutta käsittelevässä strategiassa. Kun vuoden 2002 strategia keskittyi pelkästään terrorismi-iskuilta suojautumiseen, laajennettiin 2007 strategiassa kotimaan turvallisuus kattamaan myös epidemiat, luonnonkatastrofit ja onnettomuudet. Näihin vaikuttivat erityisesti SARS-epidemia vuonna 2003, lintuinfluenssaepidemian pelko vuosina 2005–2006, New Orleansin kaupungissa vakavia tuhoja aiheuttanut hirmumyrsky Katrina vuonna 2005 ja laaja sähkökatkos Koillis-Yhdysvalloissa vuonna 2003.

²⁴ National Strategy for Homeland Security, 2002, s. 47–61.

Keväällä 2003 Maailman terveysjärjestö (*World Health Organization, WHO*) varoitti Hongkongin ympäristössä havaitusta tarttuvasta SARS-keuhkokuumeesta (*Severe Acute Respiratory Syndrome*). Kiinan johtoa arvosteltiin epidemian salaamisesta alkuvaiheessa ja tiedottamisen hidastelemisessa. Tautiin sairastui vuoden 2003 epidemian aikana noin 8 000 ihmistä, joista menehtyi noin kymmenen prosenttia. Tauti levisi myös muualla maailmaan kuten Eurooppaan.²⁵

Lintuinfluenssapandemian uhka nousi julkisuuteen vuonna 2003 Etelä-Koreasta, mutta se havaittiin ensimmäisen kerran jo vuonna 1997. Se levisi voimakkaasti siipikarjaan vuonna 2005 erityisesti Kaakkois-Aasiassa ja sen havaittiin tarttuneen myös ihmisiin. Yhdysvaltojen terveysministeriö julkaisi marraskuussa 2005 laajan (306 sivua) suunnitelman taudin torjunnasta. Suunnitelmassa esitetty pahin mahdollinen uhkakuva olisi taudin leviäminen siten, että 1,9 miljoonaa yhdysvaltalaisista kuolisi ja kymmenen miljoonaa joutuisi sairaalahoitoon.²⁶

Elokuussa 2005 hirmumyrsky Katrina iski Meksikonlahdella Yhdysvaltojen etelärannikolle erityisen pahasti New Orleansin kaupunkiin. Kaupunkia suojanneet padot murtuivat ja noin 80 prosenttia kaupungista jäi tulvan alle. Myös lähikaupungit kärsivät vahinkoja. Vahinkojen suuruudeksi arvioidaan noin 81 miljardia dollaria. Pelastustoimissa epäonnistuttiin pahasti, minkä presidentti George W. Bush myönsi vuoden 2007 strategian esipuheessa. Avun toimittaminen perille oli hidasta, kaupunki vajosi anarkiaan ja jälleenrakentaminen on ollut hidasta.²⁷

Elokuussa 2003 tapahtui laaja sähkökatkos Kaakkois-Yhdysvalloissa ja Kanadassa aiheuttaen arviolta kuuden miljardin dollarin vahingot. Noin 50 miljoonaa ihmistä jäi ilman sähköä jopa useiksi päiviksi. Vikatilanne aiheutui ketjureaktiosta, jonka seurauksena ainakin 265 voimalaitosta putosi verkosta.²⁸

²⁵ Yleisradion verkkosivut. Saatavissa <http://yle.fi/elavaarkisto/?s=s&g=1&ag=2&t=813&a=7154>. Viitattu 11.2.2010.

²⁶ HHS Pandemic Influenza Plan, marraskuu 2005. U.S. Department of Health and Human Services.

²⁷ a. National Strategy for Homeland Security, 2007, presidentin esipuhe.

b. Knabb, Richard D., Rhome, Jamie R. ja Brown, Daniel P.: Tropical Cyclone Report. Hurricane Katrina, 10.8.2006.

²⁸ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 11.

Vuoden 2007 strategian rakenne poikkeaa viiden vuoden takaisesta edeltäjästä. Strategian alussa tarkastellaan toimintaympäristön muutosta, saavutettuja tuloksia sekä kotimaahan kohdistuvia uhkia. Näiden perusteella strategiassa asetetaan kotimaan turvallisuudelle seuraavat neljä tavoitetta:

1. Estää terrori-iskut.
2. Suojella kansaa, kriittisiä kohteita ja avainresursseja.
3. Vastata turvallisuustapahtumiin ja toipua niistä.
4. Vahvistaa turvallisuuden perusteita, millä taataan pitkäjänteinen menestys.²⁹

Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin arvioituja uhkia ja haasteita. Sen jälkeen analysoidaan neljää asetettua tavoitetta.

3.2 Uhkakuva

Strategiassa korostuu vuoden 2002 strategian tapaan terrorismi. Pahimpana uhkana nähdään edelleen al-Qaida, joka on onnistunut saamaan turvapaikan Pakistanin heimoalueilta. Se jatkaa yhteistyötä paikallisten terroristiryhmittymien kanssa, mikä lisää sen kykyä Yhdysvaltoihin suunnattuihin iskuihin. Merkittävänä uhkana koetaan mahdollisuus joukkotuhoaseiden joutumisesta al-Qaidan haltuun. Toisena terroristiryhmänä tuodaan esiin Hizbollah, jolla saattaa olla kyky iskeä Yhdysvaltojen alueelle, jos Yhdysvallat uhkaa vakavasti sitä tai sen päätukijaa Irania. Kotimainen terrorismi nähdään potentiaalisena uhkana kahdella tavalla. Ensinnäkin kotimaassa saattaa syntyä radikaaleja islamilaisia ääriliikkeitä. Toisena kotimaisena uhkana mainitaan niin sanotut yhden liikkeen järjestöt (esimerkiksi eläinaktivistit) tai yksittäiset henkilöt, jotka saattavat kyetä terrori-iskuihin.³⁰

Toisena merkittävänä uhkana kotimaan turvallisuudelle tuodaan esiin erilaiset luonnononnettomuudet (*catastrophic natural disasters*). Tällaisia ovat tartuntataudit, jotka pahimmillaan muuttuvat epidemiaksi tai jopa pandemiaksi. Hurrikaanit ovat aiheuttaneet seitsemän kymmenestä tuhoisimmasta luonnonkatastrofista Yhdysvalloissa.

²⁹ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 1.

³⁰ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 9–10.

Maanjäristykset ovat uhka 37 osavaltiossa. Tulvat ovat jatkuva uhka laajoilla alueilla. Joka vuosi Yhdysvalloissa raportoidaan 800 tornadoa ja niissä kuolee keskimäärin 80 ja loukkaantuu yli 1 500 ihmistä. Myös metsäpalot ovat vakava uhka joissakin osavaltioissa.³¹

Viimeisenä ryhmänä ovat erilaiset onnettomuuksien aiheuttamat katastrofit, kuten teollisuudessa tapahtuvat vakavat onnettomuudet, joidenkin merkittävien rakennelmien tuhoutuminen tai vakavat infrastruktuurin vikatilanteet. Esimerkkeinä tällaisista ovat kemiallisten aineiden vuodot, joita tapahtuu vuosittain tuhansia tai esimerkiksi laajat sähkökatkokset.³²

Uhkien torjunnassa korostetaan kaikkien valtion käytössä olevien voimavarojen ja työkalujen käyttämistä uhkien ennaltaehkäisyyn, torjuntaan ja varautumiseen. Uhkiin vastaamisessa korostetaan kaikkien eritasoisten toimijoiden tärkeyttä (yksilö – yhteisö – osavaltio – liittovaltio). Myös yksityisen sektorin rooli on tärkeä. 85 prosenttia kriittisestä infrastruktuurista on yksityisessä omistuksessa ja myös turvallisuus näiltä osin perustuu yritysten omaan turvallisuustoimintaan. Koska monet uhkista eivät ole valtioiden rajoihin sidottuja, strategiassa korostetaan myös kansainvälisen yhteistyön merkitystä. Turvallisuus muualla maailmassa lisää turvallisuutta myös Yhdysvalloissa.³³

3.3 Asetettujen tavoitteiden saavuttamiskeinot

3.3.1 Terroristien toiminnan estäminen

Kotimaan turvallisuuden ensimmäisenä tavoitteena on siis estää terrori-iskut Yhdysvalloissa. Terroritekojen torjunta voidaan jakaa kolmeen osaan. Ensinnäkin estetään terroristien ja aseiden saapuminen kotimaahan sekä laillisia että laittomia reittejä pitkin.

³¹ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 10.

³² National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 10–11.

³³ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 4–5.

Toiseksi estetään toiminta, jos terroristeja kuitenkin pääsee maahan. Kolmantena estetään islamilaisen radikalismien synty Yhdysvalloissa.³⁴

Terroristien ja mahdollisissa iskuissa käytettävän materiaalin maahantulon estäminen on käsitelty yksityiskohtaisesti kolmessa asiakirjassa, jotka on luotu kotimaan turvallisuuden strategian pohjalta. Nämä ovat 1) terroristien matkustamisen estämiseen tähtäävä strategia (*National Strategy to Combat Terrorist Travel*), 2) meriturvallisuusstrategia (*National Strategy for Maritime Security*) ja 3) ilmailun turvallisuuden strategia (*National Strategy for Aviation Security*). Maahan saapuvien henkilöiden tunnistamisessa oleellista on matkustusasiakirjaturvallisuus, jota varten on perustettu useita erilaisia ohjelmia ja projekteja. Esimerkkeinä näistä voidaan mainita passien biometriset tunnisteet ja Yhdysvaltoihin saapuvien lentokoneiden matkustajatietojen ilmoittaminen etukäteen yhdysvaltalaisille viranomaisille.³⁵

Yhdysvallat panostaa voimakkaasti meritse kuljetettavan rahdin valvontaan tavoitteena estää terrori-iskuihin soveltuvan materiaalin – erityisesti ydinmateriaalin ja radioaktiivisen materiaalin – salakuljettaminen maahan. Tähän tavoitteeseen pyritään kehittämällä maailmanlaajuisia järjestelmiä rahdin valvontaan ulkomaisista satamista alkaen, parantamalla valvontaa kotimaisissa satamissa sekä luomalla järjestelmiä, joilla yritykset saadaan valvomaan materiaaliaan koko toimitusketjun aikana.³⁶

Laittoman maahantulon estämiseen pyritään kansainvälisellä yhteistyöllä sekä parantamalla rajavalvontaa. Erityisesti panostetaan jo olemassa olevien laittomien verkostojen toiminnan supistamiseen. Tällaisia verkostoja ovat luoneet ihmissalakuljettajat, huumeiden salakuljettajat ja muut kansainväliset rikolliset.³⁷

Strategian oletuksena on, että kaikista esitetyistä toimenpiteistä huolimatta terroristeja pääsee maahan. Tällöin tavoitteena on yksinkertaisesti löytää heidät ja keskeyttää heidän toimintansa. Tähän pyritään lainvalvojen niin sanotulla tiedusteluperusteisella toiminnalla (*Intelligence-Led Policing*), joka perustuu runsaaseen datan keräämiseen ja tiedon

³⁴ National strategy for Homeland Security, 2007, s. 15–23

³⁵ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 16–17.

³⁶ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 18.

³⁷ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 18–19.

analysointiin osittain automaattisesti ja osittain manuaalisesti. Tarkoituksena on tuntea trendit ja kyetä havaitsemaan valtavirrasta nousevat epäilyttävät poikkeamat. Toisena keinona on rahaliikenteen valvonta ja kolmantena tietoverkkojen valvonta.³⁸

Kolmantena alatavoitteena terroristien toiminnan estämisessä on kotimaisen terrorismin synnyn estäminen. Vakavana uhkana pidetään yhdysvaltalaisen muslimiväestön piirissä syntyvää radikalismia, mutta myös muuten syntyvä radikalismi saattaa aiheuttaa terroristista toimintaa. Tavoitteeseen pyritään ylläpitämällä yhteiskunnan avoimuutta, puuttamalla radikalisoitumiseen johtaviin syihin (esimerkiksi vankilajärjestelmä) ja kouluttamalla viranomaisia tunnistamaan ja ymmärtämään radikalisoitumisen ja syrjäytymisen mekaniikkaa.³⁹

3.3.2 Kansan, kriittisten kohteiden ja avainresurssien suojeleminen

Kuten edellä mainittiin, kotimaan turvallisuuden toisena tavoitteena on suojella kansaa, kriittisiä kohteita ja avainresursseja. Tämä saavutetaan vähentämällä terrorismin uhkaa, pienentämällä valtion haavoittuvuutta ja minimoimalla iskun tai onnettomuuden seuraukset. Strategiassa määritetään Yhdysvaltojen toiminnan kannalta 17 kriittistä rakennetta tai avainresurssia. Kriittisillä rakenteilla tarkoitetaan fyysisiä tai virtuaalisia järjestelmiä, joiden vaurioituminen tai tuhoutuminen heikentäisi merkittävästi taloudellista turvallisuutta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Avainresursseilla tarkoitetaan yksityisessä tai julkisessa kontrollissa olevia resursseja, jotka ovat elintärkeitä talouden tai hallinnon kannalta. Näiden turvaamiseksi on laadittu vuonna 2006 oma suunnitelma (*National Infrastructure Protection Plan*). Strategiassa tällaisiksi kriittisiksi rakenteiksi ja avainresursseiksi on määritetty

- maatalous ja ravinnon tuottaminen (*Agriculture and Food*)
- pankki- ja rahoitustoiminta (*Banking and Finance*)
- kemikaaliala (*Chemical*)
- kaupalliset tilat (*Commercial Facilities*)
- ydinvoimalat, -materiaali ja -jäte (*Commercial Nuclear Reactors, Materials and Waste*)

³⁸ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 19–22.

³⁹ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 22–23.

- padot (*Dams*)
- puolustusteollisuus (*Defense Industrial Base*)
- vesijärjestelmä (*Drinking Water and Water Treatment Systems*)
- hätäpalvelut (*Emergency Services*)
- energia-ala (*Energy*)
- hallinnon rakennukset (*Government Facilities*)
- informaatioteknologia (*Information Technology*)
- kansalliset muistomerkit (*National Monuments and Icons*)
- postitoiminta (*Postal and Shipping*)
- julkinen terveydenhuolto (*Public Health and Health Care*)
- telekommunikaatioala (*Telecommunications*)
- liikennejärjestelmät (*Transportation Systems*).⁴⁰

Kriittisen infrastruktuurin ja avainresurssien määrittäminen annettiin vuoden 2002 strategiassa kotimaan turvallisuuden ministeriön tehtäväksi. Samoin annettiin tehtäväksi näiden kokonaisvaltaisen suojaamissuunnitelma. Vuonna 2006 julkaistu suojaamissuunnitelma päivitettiin vuonna 2009. Suojaamisella (*protection*) tarkoitetaan kolmeen sektoriin jaettua toimintaa: 1) uhkien tunnistamista, 2) haavoittuvuuksien pienentämistä ja 3) seurausten minimoimista.⁴¹

Terroristien pääsyä erilaisiin kriittisiin kohteisiin pyritään vaikeuttamaan lisäämällä turvallisuushenkilöstöä, esteitä ja kehittämällä pääsylupakontrollia. Organisaation sisältä tehtävien iskujen minimoimiseksi kehitetään työntekijöiden taustaselvitysmenetelmiä. Lisäksi ylläpidetään kohteista tehtäviä uhka- ja haavoittuvuusanalyyssejä.⁴²

Yksi väestön suojeluun liittyvä tärkeä toimenpide on materiaalinen varautuminen, joka koskee sekä varautumista sairauksien leviämiseen että erilaisiin katastrofeihin. Uhkina voivat olla biologiset aineet, ydinsaasteen leviäminen tai kemikaalivuodot. Kaikki nämä voivat johtua onnettomuudesta tai hyökkäyksestä. Lisäksi on varauduttava epidemioihin ja pandemioihin sekä luonnonkatastrofeihin, kuten hirmumyrskyihin tai maanjäristyksiin.

⁴⁰ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 25–27.

⁴¹ National Infrastructure Protection Plan, 2009.

⁴² National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 26.

Varautuminen on niin sanotusti jaettu vastuu, sillä sen tulee alkaa kodin tasolta ja jatkua edelleen kaupungin tai vastaavan toimenpiteistä aina osavaltion ja liittovaltion tasolle saakka.⁴³

3.2.3 Turvallisuuustapahtumiin vastaaminen ja niistä toipuminen

Toiminta hätätilanteissa perustuu voimassa oleviin suunnitelmiin. Toiminnan selkeyttämiseksi strategiassa esitetään kuitenkin useita toimenpiteitä:

1. Eritasoisten toimijoiden roolien ja tehtävien tarkentaminen.
2. Toimintadoktriinin selkeyttäminen.
3. Yhdenmukaisen suunnittelu- ja harjoitusjärjestelmän kehittäminen kaikille tasoille.
4. Varautumistoimenpiteiden tehostaminen.
5. Välittömien toimenpiteiden priorisoinnin vakioiminen.
6. Välittömän toiminnan osastojen toiminnan kehittäminen.
7. Lisäavun tarpeen selvittämisen tehostaminen.
8. Jälleenrakennustoimenpiteiden kehittäminen.⁴⁴

4 TÄRKEIMMÄT KOTIMAAN TURVALLISUUDEN VALTIOLLISET TOIMIJAT

Kotimaan turvallisuuden strategiassa vastuu kotimaan turvallisuudesta on jaettu kaikille tasoille yksilöstä alkaen. Liittovaltion tasolla kaikilla ministeriöillä ja monilla muilla toimijoilla on jonkinlainen rooli kokonaisuudessa. Toimijakentän laajuuden vuoksi tässä luvussa rajoitutaan vain liittovaltion tasolle ja sielläkin vain kolmen tärkeimmän toimijan eli kotimaan turvallisuuden ministeriön, tiedusteluyhteisön ja asevoimien roolien tarkasteluun.

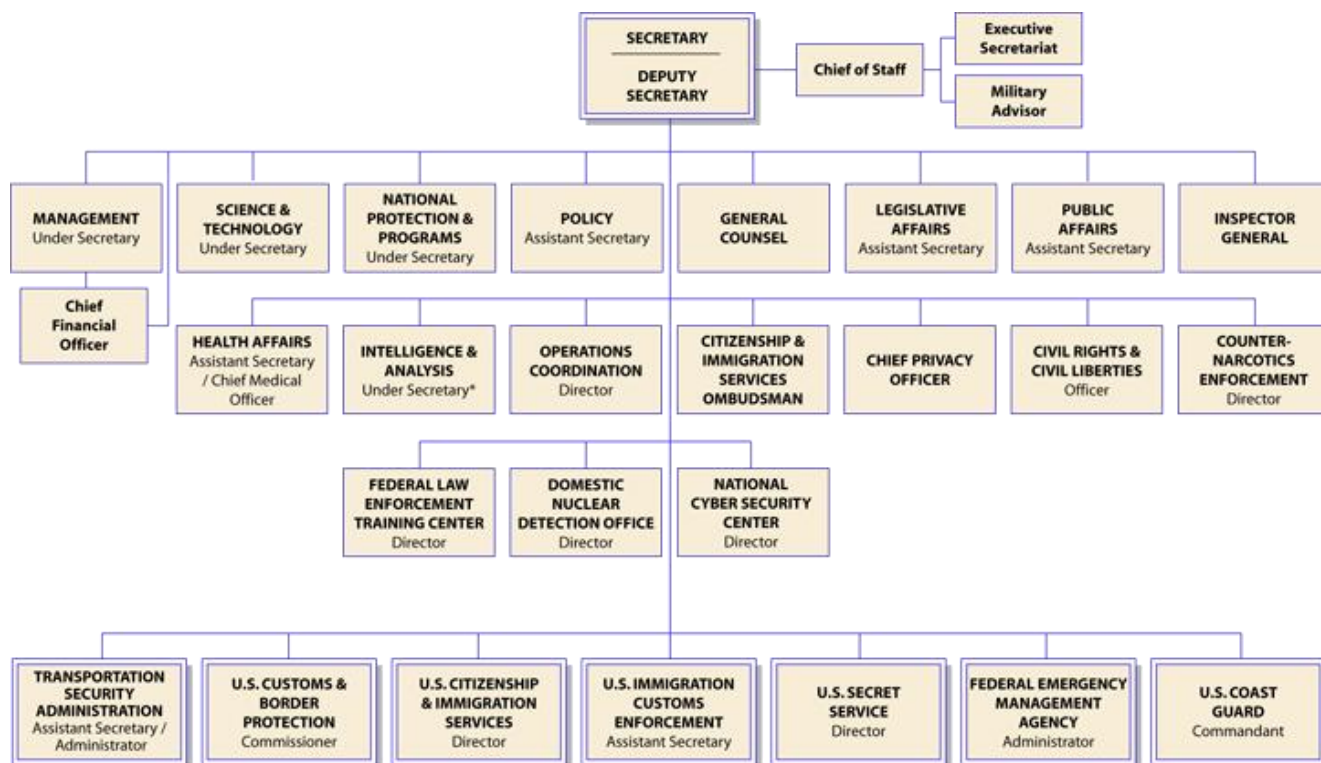
4.1 Kotimaan turvallisuuden ministeriö

Kotimaan turvallisuutta koordinoidaan Valkoisessa talossa toimiva kotimaan turvallisuuden neuvosto (*Homeland Security Council*). Kotimaan turvallisuuden käytännön toimintojen

⁴³ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 29–30.

⁴⁴ National Strategy for Homeland Security, 2007, s. 31–39.

kokonaisvastuu on kotimaan turvallisuuden ministeriöllä, joka perustettiin marraskuussa 2002. Puolustusministeriön alaisen Pohjoisen voimaryhmän vastuulla on maan sotilaallinen puolustaminen ja kotimaan turvallisuuden ministeriö vastaa siviilitoimenpiteistä. Ministeriö luotiin yhdistämällä yhden johdon alle kotimaan turvallisuutta hoitavat organisaatiot ja luomalla ylätason koordinoivat ja hallinnolliset organisaatiot. Joitakin uusia organisaatioita luotiin yhdistämällä hajallaan olevat toiminnot yhden johdon alle. Ministeriö luotiin yhdistämällä 22 organisaatiota. Henkilöstöä on yli 200 000.



Kuva 2. Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuuden ministeriön organisaatio.⁴⁵ Tärkeimmät englanninkieliset nimet käännetään myöhemmin tekstissä.

Ministeriöön liitettiin seitsemän olemassa olevaa organisaatiota.

1. Kuljetusten turvallisuudesta vastaava virasto (*Transportation Security Administration*) on vastuussa valtion kuljetusjärjestelmästä ja ihmisten ja materiaalin vapaasta liikkumisesta. Se on vastuussa esimerkiksi maan lentokentistä. Se luotiin

⁴⁵ Wikipedia. Saatavissa: http://en.wikipedia.org/wiki/Department_of_homeland_security. Viitattu 12.2.2010.

organisaatiouudistuksen yhteydessä ja hajallaan olleet vastuut yhdistettiin yhteen organisaation. Henkilöstöä on noin 50 000.

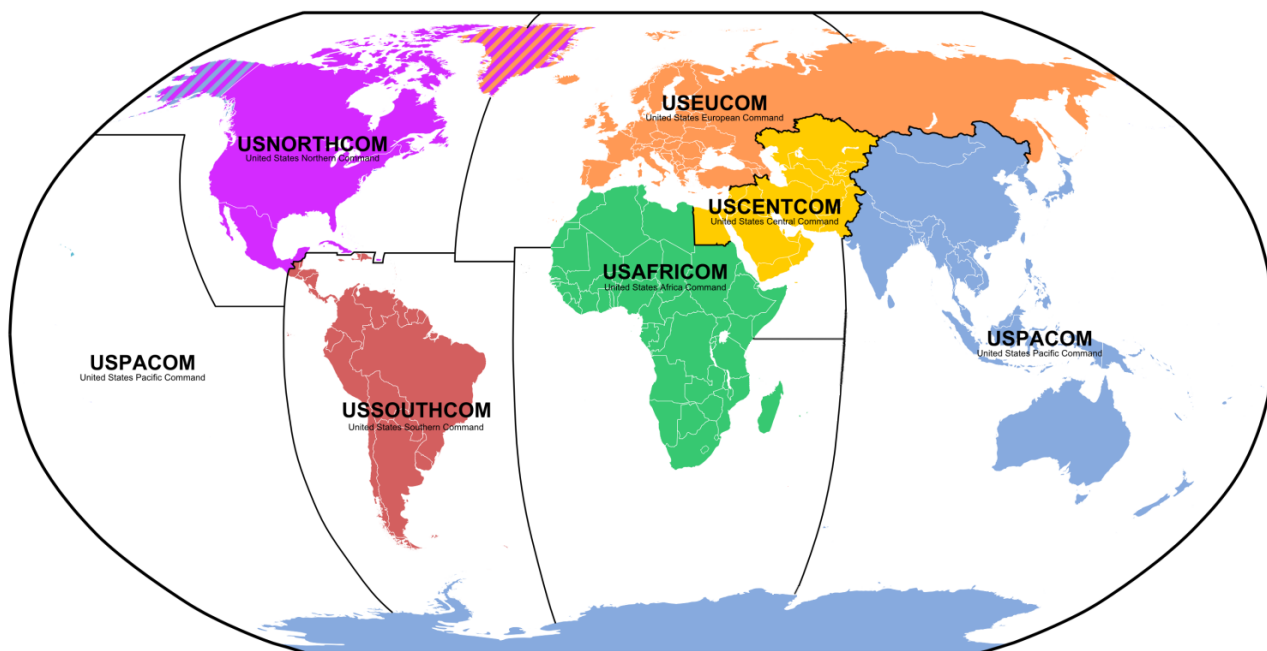
2. Tulli ja rajaturvallisuus (*U.S. Customs and Border Protection*) vastaa rajojen suojaamisesta siten, että terroristit tai terroristinen materiaali eivät pääse maahan, mutta laillinen liikenne kulkee estettämästi. Henkilöstöä on noin 50 000.
3. Kansalaisuus- ja maahanmuuttopalvelut (*U.S. Citizenship and Immigration Services*) on vastuussa laillisesta maahanmuutosta. Henkilöstöä on noin 18 000.
4. Maahanmuuttoon liittyvä valvontatoiminta (*U.S. Immigration Customs Enforcement*) on vastuussa maahanmuuttoon ja tullitoimintaan liittyvien lakien valvonnasta. Se perustettiin organisaatiouudistuksen yhteydessä. Henkilöstöä on noin 19 000.
5. Salainen palvelu (*U.S. Secret Service*) vastaa presidentin ja muiden korkearvoisten henkilöiden turvallisuudesta ja tutkii väärennys- ja muita taloudellisia rikoksia. Henkilöstöä on noin 7 500.
6. Häätätilannevirasto (*Federal Emergency Management Agency*) vastaa maan varautumisesta erilaisiin onnettomuuksiin ja katastrofeihin ja vastaa pelastustoimista tällaisten tapahtuessa. Työntekijöitä on noin 4 000.
7. Rannikkovartiosto (*U.S. Coast Guard*) on vastuussa turvallisuudesta Yhdysvaltojen aluevesillä ja satamissa. Henkilöstöä on noin 42 000.⁴⁶

4.2 Asevoimat

Yhdysvaltojen asevoimien kokoonpanoon kuuluu seitsemän aluevastuussa olevaa ja neljä toiminnallista voimaryhmää (*combatant commands*). Vuoden 2001 jälkeen on muodostettu kaksi uutta alueellista voimaryhmää eli 1.10.2002 Pohjoinen voimaryhmä (*U.S. Northern Command*) ja 1.1.2007 Afrikan voimaryhmä (*U.S. African Command*). Pohjoisen voimaryhmän tehtävänä on puolustaa Yhdysvaltoja ja tukea siviiliviranomaisia. Henkilöstöä on noin 1 200 henkilöä. Yhdysvaltojen asevoimien järjestelmän mukaan puolustushaaroista osoitetaan voimaryhmien komentajille niiden tehtävissä tarvittava henkilöstö.⁴⁷

⁴⁶ Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuuden ministeriön verkkosivut.

⁴⁷ Wikipedia. Saatavissa: http://en.wikipedia.org/wiki/Unified_Combatant_Command. Viitattu 6.2.2010.



Kuva 3. Yhdysvaltojen asevoimien voimaryhmien vastualueet.⁴⁸

Yhdysvaltojen puolustus perustuu aktiivisiin kerroksittaiseen puolustukseen (*active layered defense*), joista ensimmäiset on sijoitettu kauas omilta rajoilta. Päätaavoitteena on suojata Yhdysvallat hyökkäyksiltä ja puolustaa Yhdysvaltojen etuja koko maailmassa. Keinoina kerroksellisuudessa ovat esimerkiksi konfliktinhallinta, eri puolustushaarojen joukkojen sijoittaminen, tiedustelu, ohjuspuolustus, erikoisoperaatiot ja kansainvälinen yhteistyö. Siihen kuuluu perinteisen puolustuksen lisäksi avaruuspuolustus ja varautuminen verkkohyökkäyksiin.⁴⁹ Sotilaallisesta näkökulmasta tarkasteltuna kotimaan puolustukseen liittyvät toimenpiteet ovat viimeinen kerros aktiivista puolustusta.

Mielenkiintoinen yksityiskohta viime vuosina Yhdysvaltojen asevoimissa on ollut laaja toimintojen ulkoistaminen ja yksityistäminen. Yhdysvalloissa sotilaallisten toimintojen ulkoistaminen siirtyi aivan uudelle tasolle Donald Rumsfeldin aloitettua puolustusministerinä hieman ennen syyskuun terrori-iskuja vuonna 2001. Hänellä oli selkeä visio asevoimien muuttamisesta entistä tehokkaammaksi ja joustavammaksi muun muassa hyödyntäen yksityistä sotilassektoria. 11.9.2001 tapahtumat mahdollistivat muutoksen tehokkaan läpiviemisen Yhdysvaltojen presidentin julistettua terrorismin vastaisen sodan. Yksityiset sotilasyritykset saivat aivan uudenlaisen roolin Yhdysvaltojen

⁴⁸ Wikipedia. Saatavissa: http://en.wikipedia.org/wiki/Unified_Combatant_Command. Viitattu 6.2.2010.

⁴⁹ National Defense Strategy, s. 6.

asevoimien rinnalla. Vuonna 2006 julkaistussa puolustuselonteossa (*Quadrennial Defense Review, QDR*) asia vihdoinkin virallistui, kun yksityiset sotilasyritykset mainittiin osana Yhdysvaltojen sotilasmahtia. Puolustuselonteon johdannossa on vapaasti käännettynä lause: "Puolustusministeriön joukkojen (*total force*), jotka käsittävät aktiivi- ja reserviläissotilaat, siviilityöntekijät sekä sopimuskumppanien henkilöstön (*contractor personnel*), on kyettävä tarjoamaan voimaryhmien komentajille paras mahdollinen kokoonpano oikeat kyvyt omaavia ihmisiä." Kyseessä oli siis jo useita vuosia toimineen käytännön ja kehityssuunnan virallistaminen. Joulukuussa 2009 Irakissa ja Afganistanissa oli yhdysvaltalaisia sotilaita yhteensä noin 195 000 ja yksityissektoria edustavia kotraktoreita noin 218 000.⁵⁰

Edellä mainittua sotilaallisten toimintojen ulkoistamistapaa on sovellettu myös turvallisuustehtävissä Yhdysvalloissa. Aktiivisesti Afganistanissa ja erityisesti Irakissa toimineella Blackwater-turvallisuusyrityksellä on ollut operatiivista toimintaa myös Yhdysvalloissa. Esimerkiksi vuonna 2005 hirmumyrsky Katrinan jälkeen Blackwaterin aseistetut turvamiehet osallistuivat järjestyksen ylläpitoon sekasortoisessa New Orleansin kaupungissa. Toimintamalli oli hyvin sotilaallinen mukaan lukien aseistuksena olleet rynnäkkökiväärit.⁵¹ Perinteisesti tällaisissa tapauksissa turvallisuudesta on vastannut poliisi tai poliisin voimien ollessa riittämätön kansalliskaarti.

4.3 Tiedusteluyhteisö

Yhdysvaltojen tiedusteluyhteisö (*Intelligence Community*) muodostuu 17 toimijasta, jotka määritelmän mukaan ovat kansallisia virastoja, ministeriöitä tai vastaavia, joilla on tiedusteluelin. Yhteisöön kuuluvat

- kansallisen tiedustelujohtajan toimisto
- Keskustiedustelupalvelu (*Central Intelligence Agency, CIA*)

⁵⁰ a. Scahill, Jerry: *Blackwater – The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army*, s. XVII–XVIII.

b. *Quadrennial Defense Review Report*, 6.2.2006, s. 4.

c. Schwartz, Moshe: *Department of Defense Contractors in Iraq and Afghanistan: Background and Analysis*. 14.12.2009. Irakissa on noin 130 000 sotilasta ja 114 000 siviilikontraktoria. Afganistanissa vastaavat luvut ovat noin 64 000 ja 104 000.

⁵¹ Sizemore, Bill ja Kimberlin, Joanne. *Blackwater: On American Soil*. *The Virginian-Pilot*, 27.7.2006. Blackwater muutti nimekseen Xe Services LLC helmikuussa 2009.

- asevoimien puolustushaarojen tiedusteluosast sekä muut puolustusministeriön alaisuudessa toimivat tiedusteluosast,
- ulkoministeriön, energiainisteriön ja valtiovarainministeriön tiedustelutoimistot,
- Huumevalvontavirasto (*Drug Enforcement Administration, DEA*)
- liittovaltion poliisi
- kotimaan turvallisuuden ministeriön tiedustelutoimisto sekä ministeriön alaisuudessa toimivan rannikkovartioston tiedusteluosa.⁵²

Tiedusteluyhteisön tehtävänä on tuottaa kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi tarvittava tieto sekä tuottaa ulkomaansuhteissa tarvittava tieto Yhdysvaltojen johdolle. Koko yhteisöä johtaa aiemmin mainittu kansallinen tiedustelujohtaja, joka raportoi presidentille. Tiedusteluyhteisön budjetti oli budjettivuonna 2009 noin 50 miljardia dollaria. Henkilöstöä on noin 100 000.⁵³ Viimeisin kansallinen tiedustelustrategia (*National Intelligence Strategy*⁵⁴) on julkaistu elokuussa 2009.

Tiedusteluyhteisö epäonnistui vuoden 2001 iskun estämisessä. Tämä tulee selvästi esille virallisesta 911-tutkimusraportista, jonka analyysin mukaan tiedusteluyhteisössä oli kuusi merkittävää ongelmaa. Epäonnistumisessa ei siis ollut kyse yksittäisestä virheestä, vaan ennemminkin rakenteellisista ongelmista. Raportin mukaan tapahtumien syntyyn myötävaikuttaneet ongelmat olivat seuraavat:

1. Tiedusteluyhteisö ei kyennyt organisaatiot ylittävään yhteistyöhön. Jokainen keräsi tietoa omasta näkökulmastaan ja piti tiedon pääsääntöisesti itsellään. Kukaan ei ”vetänyt viivoja pisteiden väliin”.
2. Ulkomailta ja kotimaasta kerätyn tiedon käsittelyssä olivat erilaiset käytännöt ja standardit, minkä vuoksi niitä ei pystytty yhdistämään automaattisesti ja ongelmitta.
3. Tärkeimmällä tiedustelupalvelulla eli Keskustiedustelupalvelulla ei ollut riittävää vaikutusmahdollisuutta puolustusministeriön alaisuudessa oleviin signaali- ja kuvaustiedustelusta vastaaviin tiedusteluelimiin.
4. Tiedusteluelimet oli organisoitu sen mukaan, millaista tietoa ne keräsivät ja miten ne sitä keräsivät. Tilanteen mukaan elävät tiedontarpeen prioriteetit ovat kuitenkin

⁵² Yhdysvaltojen tiedusteluyhteisön verkkosivut. Saatavissa: <http://www.intelligence.gov/1-members.shtml>. Viitattu 7.12.2009.

⁵³ Yhdysvaltojen tiedusteluyhteisön verkkosivut.

⁵⁴ The National Intelligence Strategy, elokuu 2009.

kansallisia ja tiedusteluyhteisöllä oli heikko kyky priorisoida toimintaa ja siirtää voimavaroja tehtävästä toiseen.

5. Tiedusteluyhteisöä oman toimensa ohessa johtavalla Keskustiedustelupalvelun johtajalla oli liikaa tehtäviä kyetäkseen suoriutumaan niistä kaikista hyvin. Näiden kahden tehtävän lisäksi hän oli presidentin tiedusteluasioiden neuvonantaja. Useimmiten vähemmälle huomiolle jäi tiedusteluyhteisön johtaminen, varsinkin kun hänellä ei ollut todellista määräämisvaltaa moniin asioihin.
6. Toiminta oli muuttunut liian monimutkaiseksi ja salailevaksi. Vuosikymmenten kuluessa tiedustelutoimintaan liittyvät säännöt ja käytännöt olivat muuttuneet sellaisiksi, että ne käytännössä ylittivät yleisen ymmärryksen. Esimerkiksi sellainen perustieto kuin toiminnan kustannukset ei ollut julkista tietoa.⁵⁵

Edellä esitettyjen kuuden ongelman pohjalta komissio päätyi tekemään neljä suositusta:

1. Perustetaan kansallisen tiedustelujohtajan (*Director of National Intelligence*) tehtävä, jolla on kaksi päätehtävää. Ensinnäkin valvoa kansallisia tarpeita varten perustettavia tiedustelukeskuksia. Toiseksi johtaa kansallista tiedusteluohjelmaa ja valvoa siihen osallistuvia tiedusteluorganisaatioita.
2. Keskustiedustelupalvelun pitää kehittää analyysikykyä ja henkilötiedustelukykyä (*human intelligence, HUMINT*), luoda tehokkaampi kieliohjelma, palkata henkilöstöä erilaisista etnisistä ryhmistä sekä parantaa yhteyttä henkilöiltä saatavan tiedustelutiedon ja signaalitiedustelutiedon välillä.
3. Vastuu puolisolitaallisista peiteoperaatioista (*paramilitary operations*) tulisi siirtää Keskustiedustelupalvelulta puolustusministeriön vastuulle erikoisoperaatiojohtoportaan (*Special Operations Command, SOCOM*) johtamiksi.
4. Tiedusteluyhteisön budjettitiedot pitää muuttaa julkisiksi.⁵⁶

Raportti julkaistiin 22.7.2004 eli lähes kolme vuotta iskun jälkeen. Osa komission tekemistä suosituksista laitettiin toimeen jo ennen raportin julkaisemista. Raportin seurauksena tiedusteluyhteisössä vuonna 2004 toimeenpantiin merkittävin uudelleenorganisointi sitten vuoden 1947, jolloin yhteisö käytännössä muodostettiin. Komission suosituksen mukaisesti perustettiin kansallisen tiedustelujohtajan tehtävä. Hänellä annettiin merkittävä valta

⁵⁵ The 9/11 Commission Report, s. 407–409.

⁵⁶ The 9/11 Commission Report, s. 415–416.

budjettikysymyksissä, henkilövalinnoissa, hankinnoissa ja tehtävien annossa tavoitteena luoda ja ylläpitää mahdollisimman yhtenäinen, koordinoitu ja tehokas tiedusteluyhteisö. Keskustiedustelupalvelun roolia muutettiin vastaavasti siirtämällä sen kokonaisuuden koordinoititehtäviä kansalliselle tiedustelujohtajalla ja hänen toimistolleen. Keskustiedustelupalvelu alkoi kehittää jo aiemmin komission vaatimia tiedustelukykyjä. Uudistuksessa perustettiin lisäksi uusi kansallinen terrorisminvastainen keskus (*National Counterterrorism Center*) ja uusi joukkotuhoaseiden leviämisen vastaisen toiminnan keskus (*National Counterproliferation Center*). Lisäksi liittovaltion poliisin tiedustelukapasiteettia lisättiin ja se integroitiin aiempaa tiukemmin tiedusteluyhteisöön.⁵⁷

Puolisotilaallisia peiteoperaatioita ei ole siirretty asevoimien vastuulle komission suosituksesta huolimatta. Syynä tähän on lailliset esteet käyttää sotilaita salaisiin operaatioihin ilman sotilaallista statusta. Keskustiedustelupalvelu ja erikoisoperaatioiden johtoporras on kuitenkin velvoitettu kehittämään yhteistyötä tällä alueella.⁵⁸

5 PÄÄTÄNTÄ

Kotimaan turvallisuuden strategia on ollut toimiva konsepti, jos tarkastellaan tärkeintä tavoitetta. Yhdysvalloissa ei ole tapahtunut vuoden 2001 jälkeen 911:n kaltaista terrorismiskua. Mielenkiintoista sen sijaan onkin pohtia, ovatko yhdysvaltojen toimet terrorismin vastaisessa sodassa lisänneet vastaavanlaisen hyökkäyksen uhkaa ja todennäköisyyttä tulevaisuudessa. Sotatoimet Afganistanissa ja Irakissa sekä erikoisoperaatiot monessa muussa maassa ovat todennäköisesti lisänneet ääri-islamilaista radikalisoitumista. Tästä näkökulmasta kotimaan turvallisuuden tasoa Yhdysvalloilla ei ole ainakaan varaa laskea näkyvissä olevassa tulevaisuudessa – ennemminkin päinvastoin.

Suomen mittakaava on luonnollisesti aivan erilainen kuin Yhdysvaltojen. Muutaman vuoden välein Suomessa julkaistavaa turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa

⁵⁷ a. National Security Strategy of the United States of America, 2006, s. 43. Virallisesti tiedusteluyhteisö luotiin joulukuussa 1981, jolloin presidentti Ronald Reagan hyväksyi asiaa koskevan lain.

b. Congressional Research Service: 9/11 Commission Recommendations: Implementation Status, 4.12.2006, s. 1–10.

⁵⁸ Congressional Research Service: Special Operations Forces (SOF) and CIA Paramilitary Operations: Issues for Congress, 3.8.2009, s. 1–6.

voidaan pitää Yhdysvaltojen kansallista turvallisuusstrategiaa vastaavana asiakirjana. Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuuden strategia puolestaan vertautuu suomalaiseen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan, joka viimeksi julkaistiin vuonna 2006. Yksi silmiinpistävä ero on viranomaisyhteistyö ja tiedon jakaminen viranomaisten kesken, jotka Suomessa ovat selvästi eri tasolla kuin Yhdysvalloissa.

Lopuksi voi todeta, että tutkimusaihe on paitsi erittäin mielenkiintoinen myös valtavan laaja kokonaisuus. Tämä tuli selväksi tutkimuksen edetessä ja syvetessä. Aihe on kolmella tapaa laaja. Ensinnäkin aikaperspektiivi 2001 tapahtumista tämän tutkimuksen valmistumispäivään on yli kahdeksan vuotta. Sinä aikana ehtii tapahtua valtavasti kaikilla turvallisuuden osa-alueilla. Toinen laajuutta lisäävä seikka on Yhdysvaltojen suuri kapasiteetti ja läsnäolo kaikkialla maailmassa. Kahdeksassa vuodessa ehditään kehittää valtavasti turvallisuutta varsinkin, kun terrori-iskujen estäminen Yhdysvalloissa on valtakunnan ehdoton ykköstavoite. Kolmas käsiteltävän aiheen haastavuutta lisäävä tekijä on turvallisuuden laaja-alaisuus. Valtion tasolla se on olennainen osa lähes kaikkia yhteiskunnallisia toimia. Aiheen laajuuden vuoksi esitystavaksi onkin valittu selvitys, jolloin aihe pystytään kattamaan pääpiirtein ja selvittämään kokonaiskuva.

LÄHTEET

1 KIRJALLISUUS

9/11 Commission: The 9/11 Commission Report. Final report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. New York, USA: W.W. Norton & Company, 2002, 567 s. ISBN 0-393-32671-3.

Henderson, Harry: Global Terrorism. The Complete Reference Guide. Checkmark Books, New York, USA: Checkmark Books, 2001, 300 s. ISBN 0-8160-4958-0.

Pillar, Paul R.: Terrorism and U.S. Foreign Policy. Washington D.C., USA: Brookings Institution Press, 2001, 272 s. ISBN 0-8157-0004-0.

Scahill, Jerry: Blackwater – The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army. New York, USA: Nation Books, 2007, 452 s. ISBN 1-56025-979-5.

2 ARTIKKELIT JA JULKAISUT

Congressional Research Service: 9/11 Commission Recommendations: Implementation Status, 4.12.2006.

Congressional Research Service: Special Operations Forces (SOF) and CIA Paramilitary Operations: Issues for Congress. 3.8.2009.

Harle, Vilho: Terrorismin käsite poliittisena toimintana. Teoksessa Laitinen, Kari (toim.): Valtapolitiikan ajattomuus? Maailmanpolitiikan tulkintoja 11.9. jälkeen. Studia Politica Tamperensis nro 10. Tampere: Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos, s. 30–48.

Joint Chiefs of Staff. National Military Strategy of the United States of America, maaliskuu 2005.

Knabb, Richard D., Rhome, Jamie R. ja Brown, Daniel P.: Tropical Cyclone Report. Hurricane Katrina, 10.8.2006. National Hurricane Center.

Office of Homeland Security. National Strategy for Homeland Security, 16.7.2002.

Office of the Director of National Intelligence. The National Intelligence Strategy, elokuu 2009.

Schwartz, Moshe: Department of Defense Contractors in Iraq and Afghanistan: Background and Analysis, 14.12.2009. Congressional Research Service Report for Congress.

Sizemore, Bill ja Kimberlin, Joanne. Blackwater: On American Soil. The Virginian-Pilot, 27.7.2006.

The White House. National Security Strategy of the United States of America, maaliskuu 2006.

U.S. Department of Defense. National Defense Strategy, kesäkuu 2008.

U.S. Department of Defense. Quadrennial Defense Review Report, 6.2.2006.

U.S. Department of Health and Human Services. HHS Pandemic Influenza Plan, marraskuu 2005.

U.S. Department of Homeland Security. National Infrastructure Protection Plan, tammikuu 2009.

U.S. Homeland Security Council. National Strategy for Homeland Security, 5.10.2007.

U.S. National Security Council. National Strategy for Combating Terrorism, syyskuu 2006.

Wilson, Scott ja Keman, Al: Global War On Terror Is Given New Name. The Washington Post, 25.3.2009. Saatavissa: <http://www.washingtonpost.com/Wp-dyn/content/article/2009/03/24/AR2009032402818.html>. Viitattu 6.2.2010.

3 INTERNET

Bailey, Ronald: What Does "Homeland" Mean to You. Reason-verkkolehti, 19.7.2007. Saatavissa: <http://reason.com/blog/2007/07/19/what-does-homeland-mean-to-you>. Viitattu 6.2.2010.

Globalsecurityn verkkosivut. Saatavissa http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/nsd-usa_mar2005_lic.htm. Viitattu 13.2.2010.

Noonan, Peggy: Rudy's Duty. Plus: Homeland ain't no American word. Saatavissa: <http://www.opinionjournal.com/columnists/pnoonan/?id=110001838>. Viitattu 6.2.2010.

Wikipedia

- http://en.wikipedia.org/wiki/Department_of_homeland_security. Viitattu 12.2.2010.
- <http://en.wikipedia.org/wiki/Homeland>. Viitattu 6.2.2010.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Homeland_Security_Advisory_System. Viitattu 12.2.2010.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Mexican%E2%80%93American_War. Viitattu 6.2.2010.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Unified_Combatant_Command. Viitattu 6.2.2010.

Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuuden ministeriön verkkosivut. Saatavissa: <http://www.dhs.gov/index.shtm>. Viitattu 28.11.2009.

Yhdysvaltojen tiedusteluyhteisön verkkosivut. Saatavissa: <http://www.intelligence.gov/1-members.shtml>. Viitattu 7.12.2009.

Yleisradion verkkosivut. Saatavissa

<http://yle.fi/elavaarkisto/?s=s&g=1&ag=2&t=813&a=7154>. Viitattu 11.2.2010.