



TURVALLISUUSPOLIITTISTA
YHTEISTYÖTÄ KOSKEVA
KATSAUS



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET

Turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskeva katsaus



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET

ISSN 0358-1489 (paino)

ISSN 2341-8230 (pdf)

ISBN 978-952-281-285-8

PDF ISBN 978-952-281-286-5

e-julkaisu PDF 978-952-281-287-2

Paino: Grano Oy, Jyväskylä

Ulkoasu: Erja Hirvonen, Grano Oy, Joensuu

Sisällys

1	Tiivistelmä.....	7
2	Monenkeskisen järjestelmän merkitys	27
3	Euroopan unionin turvallisuuspoliittinen ulottuvuus.....	37
4	NATOn kanssa toteutettava kumppanuusyhteistyö sekä yhteistyö Yhdysvaltojen kanssa	51
5	Pohjoismainen yhteistyö sekä yhteistyö Ruotsin kanssa	67

1 Tiivistelmä

Tämän katsauksen tarkoituksena on käydä läpi voimassa olevien linjausten puitteissa kansainvälisen turvallisuuspoliittisen yhteistyön sisältöä sekä kuvata, minkälaisia mahdollisuuksia harjoitettavassa yhteistyössä on. Tarkastelu keskittyy yhteistyöhön EU:ssa, Naton kumppanuuspolitiikan puitteissa, Pohjoismaiden kesken sekä kahdenväliseen yhteistyöhön etenkin Ruotsin kanssa.

Kansainvälinen yhteistyö on Suomen turvallisuuspoliittiselle asemalle ja turvallisuudelle keskeisen tärkeää. Sen kautta vahvistetaan myös kansallista puolustuskykyä. Katsauksessa keskitytään näihin näkökulmiin, ja toimintaympäristön muutoksen analyysi, kansainvälisen turvallisuuspoliittisen yhteistyön kattava käsittely sekä laajan turvallisuuden kysymykset jätetään muuhun yhteyteen.

Kansainvälinen oikeus ja sääntöperustainen kansainvälinen järjestelmä ovat hyvinvoinnin, turvallisuuden ja vakaan kehityksen edellytyksiä. Niiden puolustaminen on entistä ajankohtaisempaa. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisiä tavoitteita on tämän perustan ylläpito ja vahvistaminen.

Etenkin YK-järjestelmä on tässä keskeinen, mutta Euroopassa myös Etyjin ja Euroopan neuvoston periaatteet muodostavat tärkeän perustan. Euroopan unioni puolestaan on Suomen tärkein viiteryhmä ja vaikuttamiskanava.

EU-jäsenyys on ollut Suomen kansainvälisen aseman ja laajasti ottaen turvallisuuden kannalta merkittävin valinta. Unionin puitteissa kysymys on syvästä ja laajasta integraatiosta, jonka vaikutus on Suomelle perustavaa laatua.

Edellä mainitut, Suomen turvallisuuspolitiikan kannalta keskeiset yhteistyöpuitteet tuovat kukin Suomelle eri tavoin lisäarvoa niin yleisestä turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta kuin puolustuksen kannalta. Myönteistä on, että eri yhteistyöpuitteet täydentävät toisiaan, eikä niiden välillä ole ristiriitaa.

Yhteisenä tavoitteena eri kehyksissä on eurooppalaisen suorituskyvyn kehittäminen. Naton puolella määräävä tavoite on vahvistaa yhteisen puolustuksen kykyä, EU:ssa painopiste on ollut kriisinhallinnassa. Pohjoismaainen puolustus-

yhteistyö ilmentää konkreettisesti, että yhteistyön tavoitteet ovat pohjimmiltaan yhdensuuntaisia. Suomen kansallisen puolustuksen kehittämiseen Nato-kumppanuus antaa eniten konkreettista lisäarvoa ja mahdollisuuksia.

Eurooppalaisilta odotetaan enemmän vastuunkantoa omasta turvallisuudestaan. EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja puolustusyhteistyö tarjoavat mahdollisuuden rakentaa eurooppalaisen puolustuskyvyn pohjaa pidemmällä tähtäimellä. EU:n yhteisen puolustuksen edellyttämiä rakenteita ja voimavaroja ei kuitenkaan olla luomassa.

Turvallisuuden kulmakivi ovat pohjimmiltaan yhteiskunnan arvot. Pohjoismaisella identiteetillä on Suomelle korvaamaton merkitys.

Kansainvälisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön kehittyessä on tärkeää, että yhteistyömahdollisuuksien hyväksikäytölle on olemassa riittävä lainsäädännöllinen perusta.

Euroopan unionin turvallisuuspoliittinen ulottuvuus

Suomelle EU on perustavanlaatuinen arvovalinta, jolla on vahva turvallisuuspoliittinen ulottuvuus. Suomi on todennut, että Euroopan unionin jäsenenä Suomi ei ole puolueeton.

EU:n laajentumispolitiikan merkitys säilyy suurena. Vahva ja vetovoimainen EU vaikuttaa vakauttavasti edistämällä naapurustossaan taloudellista ja yhteiskunnallista uudistumista. Unioni ei harjoita etupiiripolitiikkaa. Unioni haluaa edistää hyvien suhteiden kehittymistä naapurustossaan. Suomi tukee laajentumispolitiikan jatkamista.

EU:n merkitys jäsenmaille korostuu laaja-alaisen turvallisuuden kysymyksissä kuten energiaturvallisuus, kyberturvallisuus, terrorismi, ääriliikkeiden uhka, tarttuvat taudit sekä korruptio ja kansainvälinen rikollisuus. Suomen näkökulmasta EU on keskeisin toimija useimmissa laajan turvallisuuden kysymyksissä lukuun ottamatta sotilaallista turvallisuutta.

Monet yllä mainituista kysymyksistä liittyvät myös toimintaan, jonka tavoitteena voi olla yhteiskuntien vakauden ja toimintakyvyn horjuttaminen epätavan-

omaisin keinoin. Ylipäätään yhteiskunnan ja instituutioiden kestävyys niin kansallisella tasolla kuin unionin laajuisestikin on keskeinen turvallisuuskysymys. Euroopan unionin tulisi paneutua asiakokonaisuuteen yhä määrätietoisemmin ja tavoitteellisemmin.

Myös kansalliset toimet ovat välttämättömiä. Suomi varautuu yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen varmistamiseen kokonaisturvallisuuden puitteissa kattavan viranomaisyhteistyön keinoin. Suomi edistää tämän mallin hyödyntämistä myös kansainvälisesti.

EU:n globaalin vaikutusvallan vahvistaminen edellyttää jäntevää ulkosuhdepolitiikkaa sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamista. Unionin ulkoisen toimintakyvyn vahvistaminen on Suomelle tärkeää. Unionin kehittäminen turvallisuusyhteisönä on Suomen etujen mukaista. Tästä syystä Suomi katsoo muun muassa, että unionille on tarpeen laatia uusi ja ajantasaistettu turvallisuusstrategia.

Suomi tukee EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä puolustusyhteistyön aktiivista kehittämistä vuoden 2013 joulukuun Eurooppa-neuvostossa sovitulla tavalla. Tässä pyritään aloitteelliseen yhteistyöhön muiden samanmielisten toimijoiden kanssa.

Kriisinhallinta on ollut ja on yhä edelleen EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan näkyvin ja onnistunein osa-alue. EU:n erityinen vahvuus on se, että sillä on edellytykset kokonaisvaltaiseen toimintaan. Unionin haasteena on näiden edellytysten hyödyntäminen käytännössä sekä kyky ja tahto vaativiin operaatioihin. Tarve vastata tähän haasteeseen ohjaa ja vahvistaa osaltaan EU:n suorituskykytyötä.

Vuonna 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus vahvisti EU:n luonnetta turvallisuusyhteisönä. Yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke korostavat jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja velvoittavat niitä toimimaan keskinäisen avun antamiseksi erilaisissa kriisitilanteissa. Yhteisvastuulausekkeen konkreettisen toimeenpanon edellytysten varmistamista jatketaan.

Avunantolauseke on jäsenvaltioiden välinen sitoumus, eikä sellaisena luo EU:lle uutta toimivaltaa. Käytännössä kukin jäsenvaltio päättäisi itse omalta osaltaan

avun antamisesta ja sen muodoista. Useimmat unionin jäsenmaat ovat Naton jäseniä, eivätkä ne näe tarvetta kehittää EU:n puitteissa sotilaallisen avunannon mekanismeja ja kykyjä. Suomi katsoo, että avunantolausekkeella on vahva poliittinen ja periaatteellinen merkitys. On selvää, että EU ei jäisi passiiviseksi, jos johonkin sen jäsenvaltioista kohdistuisi aseellinen hyökkäys.

EU:n tuoma hyöty kansallisen puolustuksen kehittämisen näkökulmasta on toistaiseksi ollut suhteellisen pieni. Yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja puolustusyhteistyötä kehitetään kuitenkin määrätietoisesti.

Kriisinhallintaoperaatioihin ja taisteluosastoihin osallistuminen on Suomen kannalta järkevää ja hyödyllistä. Suomi haluaa lisätä taisteluosastojen käytettävyyttä. Suorituskykyhankkeiden avulla on voitu kehittää puolustusvoimien kykyjä. EU:n puitteissa tehtävä suorituskykyjen kehittämiseen tähtäävä työ antaa Suomelle mahdollisuuden osallistua hankkeisiin, jotka muuten olisivat kansallisten resurssien ulottumattomissa.

EU:ssa suorituskykyjen kehittämishankkeet riippuvat jäsenmaiden aloitteellisuudesta, mutta EU:n puolustusviraston rooli niiden toimeenpanossa on vahva ja vakiintunut. Lähtökohtana on, että hankkeita koordinoidaan EU:n ja Naton välillä. Suorituskykyhankkeiden ulottaminen puolustuksen avainsuorituskykyjen alueelle näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa ei ole todennäköistä.

EU:n muotoutuva puolustusyhteistyö kattaa puolustuksen sisämarkkinoiden, puolustusteollisuuden ja puolustukseen liittyvän tutkimuksen kehittämisen. Sen tavoite on saada käyttöön unionin eri instrumentit. Tämä kehitys on Suomen etujen mukaista.

Euroopan puolustusteollisuuden vahvistaminen on tärkeää puolustusmateriaaliyhteistyön ja yleisemmin EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittymiselle. Se lisää EU:n strategista autonomiaa. Puolustuksen sisämarkkinoiden kehittämisen kautta EU:ssa tapahtuva työ tuo ainutlaatuisia lisäarvoja. Avoimen ja tasapuolisen kilpailun edistäminen on Suomen edun mukaista. Jatkossakin on tarpeen turvata kriittisen kotimaisen puolustusteollisen osaamisen säilyminen.

EU:n yhteisen puolustuksen kehittämismahdollisuus sisältyy EU:n perussopimuksiin. Näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa jäsenmaiden enemmistö ei

katso olevan tarpeen luoda yhteisiä puolustusjärjestelyjä EU:lle. Nato tarjoaa useimmille puitteet yhteisen puolustuksen järjestämiselle. EU:lla ei ole yhteisen puolustuksen rakenteita, kuten puolustussuunnittelua, suunnittelu- ja kommentorakenteita, puolustussuunnitelmia tai muita yhteisen puolustuksen edellyttämiä voimavaroja. Naton kanssa päällekkäisten rakenteiden kehittämistä ei suunnitella.

Nato-kumppanuusyhteistyö sekä yhteistyö Yhdysvaltojen kanssa

Suomi ei ole Naton jäsen, mutta liittokunta vaikuttaa monin tavoin myös Suomen turvallisuuteen. Mahdollisuus dialogiin ja konkreettiseen yhteistyöhön Naton kanssa kumppanuuden kautta säilyy arvokkaana Suomen turvallisuuden kannalta. Nato tarkastelee myös laajan turvallisuuden kysymyksiä. Naton rooli laajan turvallisuuden kysymyksissä ei ole Suomelle kuitenkaan yhtä keskeinen kuin EU:n.

Sotilaallisilla voimavaroilla arvioituna Nato säilyy näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa Euroopan keskeisimpänä toimijana. Nato on siirtämässä toimintansa painopistettä yhteiseen puolustukseen, mutta myös kriisinhallinnan ja kumppanuuspolitiikan merkitys säilyy Natolle tärkeänä. Liittokunnan merkitys transatlanttisen suhteen kannalta on jälleen korostunut.

Nato on uudistanut kumppanuuspolitiikkaa siten, että se antaa Natolle mahdollisuuden harkita uusien mahdollisuuksien avaamista kumppanimaille valikoivasti. Kumppanimaat puolestaan määrittelevät tavoitteensa kansallisesti ja omista lähtökohdista. Yhteiseen puolustukseen liittyvät ydintoiminnot pysyvät jäsenmaiden välisinä, eikä niitä avata kumppanimaille. Uudistettu kumppanuuspolitiikka vastaa hyvin Suomen ja Ruotsin aikaisemmin tekemiä aloitteita kumppanuuspolitiikan kehittämisestä.

Uutta kumppanuusaloitetta voidaan pitää osoituksena Naton valmiudesta kehittää ja avata toimintaa yhteistyöstä vakavasti kiinnostuneiden kumppanimaiden kanssa. Naton piirissä on kuitenkin täysin selvää, että kumppanimaan asema on selkeästi erilainen kuin jäsenmaan asema. Kumppanimaat eivät ole turvatakuiden piirissä, eikä yhteisen puolustuksen velvoite koske niitä.

Tuloksellinen kumppanuustoiminta edellyttää, että se on paitsi kumppanimaiden myös liittokunnan etujen mukaista. Kumppanimaiden joukkojen on oltava tehokkaita ja kykeneviä yhteistoimintaan Naton kanssa. Lisäksi on oltava poliittista valmiutta yhteistyöhön ja suorituskykyjen käyttämiseen.

Naton kanssa tehtävän yhteistyön keskeisin alue on Suomen kannalta sotilaallisen suoritus- ja yhteistoimintakyvyn kehittäminen. Käytännössä kykyjä kehitetään muun muassa kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa, maakohtaisten kumppanuustavoitteiden kautta sekä monikansallisissa harjoituksissa. Suuret monikansalliset harjoitukset tarjoavat monimuotoisen ympäristön, jossa voidaan tehokkaasti harjoitella vaativia operaatioita varten. Suoritus- ja yhteistoimintakykyjen kehittäminen palvelee sekä kansainvälisen kriisinhallinnan että kansallisen puolustuksen tarpeita.

Naton kanssa toteutettava yhteistyö tuo Suomelle monipuolista käytännön hyötyä. Kumppanuustavoitteet valitaan kansallisen puolustuksen kehittämistarpeista käsin. Ne kattavat käytännöllisesti katsoen koko puolustusjärjestelmän. Merkittävyydestään huolimatta Nato-kumppanuusyhteistyön tuoma lisäarvo on Suomen kansallisen puolustuksen näkökulmasta vain täydentävää. Sen avulla voidaan edistää puolustuskyvyn kehittämistä, mutta yhteistyö ei laajetessaankaan vaikuta Suomen valitseman puolustusratkaisun perusteisiin eikä ratkaise sen materiaalihaasteita.

Kumppanuusyhteistyö ei johda jäsenyyteen. Yhteistyön kautta saavutettu yhteensopivuus varmistaa kuitenkin osaltaan, että mahdolliselle sotilaalliselle liittoutumiselle ei muodostu käytännön esteitä. Se puolestaan lisää Suomen valinnanvaraa ja mahdollisuuksia vaikuttaa turvallisuuspoliittiseen asemaansa.

Kumppanuusyhteistyön hyötyjen voi olettaa jatkuvan ja kehittyvän tulevaisuudessakin. Suomella on yhteistyön kautta varsin kattavasti pääsy Suomea kiinnostavien suorituskykyjen kehittämiseen.

Kuuluminen edistyneiden kumppanimaiden joukkoon on Suomelle jatkossakin tärkeää, jotta kumppanuudesta saatavat hyödyt voidaan maksimoida. Myös Suomen turvallisuuspoliittiselle asemalle sillä on merkitystä.

Yhdysvallat on Suomelle tärkeä yhteistyökumppani kahdenvälisesti ja Naton kautta. Kahdenvälisellä puolustusyhteistyöllä on vakiintuneet puitteet ja yhteistyön tavoitteet liittyvät ennen muuta yhteensopivuuden ja suorituskykyjen kehittämiseen, harjoitus- ja koulutusyhteistyöhön sekä tutkimus- ja kehittämis-toimintaan.

Materiaaliyhteistyö on Suomen ja Yhdysvaltain puolustusalan yhteistyön merkittävin ulottuvuus. Suuri osa puolustusvoimien tärkeimmästä sotamateriaalista on alkuperältään amerikkalaista. Etenkin F-18 -hankinta on osaltaan vahvistanut suhteita puolustusvoimien, suomalaisen teollisuuden ja yhdysvaltalaisosapuolten kesken.

Suomelle on jatkossakin tärkeää säilyttää toimivat yhteistyösuhteet Yhdysvaltoihin niin kahdenvälisesti kuin erilaisten kansainvälisten yhteistyöpuitteiden kautta.

Pohjoismainen yhteistyö sekä yhteistyö Ruotsin kanssa

Pohjoismaisen yhteistyön ja yhteenkuuluvuuden merkitys on Suomelle ja Suomen turvallisuudelle syvälinen. Pohjoismaat jakavat samankaltaisen käsityksen turvallisuuden edellytyksistä ja haasteista. Yhdessä toimien Pohjoismaat voivat vahvistaa oman alueensa turvallisuutta ja lisätä vaikutustaan kansainvälisen turvallisuuden edistämiseen liittyvissä kysymyksissä.

Tiivistyvä Pohjoismaiden yhteistyö, Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteistyö sekä EU:n ja Naton puitteissa tapahtuva yhteistyö vahvistavat vakautta ja turvallisuutta Itämeren ja Pohjois-Euroopan alueella.

Pohjoismaat eivät muodosta turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa yhtenäistä ryhmää. Islanti, Norja ja Tanska ovat Pohjois-Atlantin liiton perustajajäseninä vahvasti atlanttisesti suuntautuneita maita, joille kaikki muu yhteistyö on Naton jäsenyyttä täydentävää. Ne asettavat Naton kollektiivisen puolustuksen etusijalle ja niiden puolustussuunnittelu ja puolustussuunnitelmat on rakennettu tästä lähtökohdasta. Ruotsin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kantava periaate on kansallisen turvallisuuden varmistamisen ohella solidaarisuus. Ruotsin politiikana on ollut, että Ruotsi ei sitoudu molemminpuolisiin puolustusvelvoitteisiin.

Pohjoismaiden tavoitteena on rauhan ajan yhteistyön tehostaminen siten, että kansallisen puolustuksen suorituskykyjen tuottamista voidaan edistää.

Pohjoismaiden puolustusyhteistyön kehittämismahdollisuudet on selvitetty kattavasti. Nordefco tarjoaa yhteistyölle joustavat puitteet. Hyödylliseksi koettuihin hankkeisiin osallistutaan vaihtelevissa kokoonpanoissa. Yhteistyötä koskevan vuoden 2013 vision toimeenpano ei sinällään johda merkittävään erikoistumiseen puolustuksen suorituskykyjen tuottamisessa tai sitoutumista suorituskykyjen yhteiskäyttöön.

Materiaali- ja logistiikkayhteistyö sisältää mahdollisuuksia Pohjoismaiden yhteistyön tiivistämiselle. Materiaaliyhteistyön laajentaminen on haasteellista, mutta materiaalihankkeita koskevan tiedonvaihdon kehittäminen voi parantaa mahdollisuuksia yhteistyöhön tulevaisuudessa.

Suomen tavoitteena on jatkossakin kehittyvä, pragmaattinen ja aktiivinen pohjoismainen yhteistyö Nordefcon puitteissa.

Suomen ja Ruotsin yhteistyö on turvallisuuspoliittisten ratkaisujen samankaltaisuudesta ja maantieteellisestä läheisyydestä johtuen erityisen tiivistä ja laaja-alaista, ja sen kehittämiseen halutaan molemmin puolin panostaa.

Suomen ja Ruotsin kahdenvälinen yhteistyö liittyy niiden tekemään kansainvälisen puolustusyhteistyön laajempaan kokonaisuuteen. Puolustusyhteistyön mahdollisuuksien sisällyttäminen puolustuksen kehittämishankkeisiin jo niiden suunnitteluvaiheessa tarjoaa hyvän perustan Suomen ja Ruotsin puolustusyhteistyön jatkokehittämiselle.

Puolustusyhteistyön syventämisen lähtökohtana on aina poliittinen yhteisymmärrys siitä, kuinka pitkälle puolustusjärjestelmien yhteensovittamisessa halutaan edetä ja asetetaanko tavoitteeksi suorituskykyjen kehittämiseen tähtäävä yhteistyön lisäksi niiden jakaminen ja yhteiskäyttö.

Suomi ja Ruotsi voivat halutessaan tiivistää yhteistyötään myös yhteiskäytön suuntaan varsinkin meri- ja ilmapuolustuksen alueella. Yhteistyön tiivistäminen pitemmälle menevien suorituskykyjen kehittämiseen ja yhteiskäyttöön liittyvien hankkeiden osalta edellyttäisi myös niitä koskevia sopimuksellisia järjestelyjä.

Suomen ja Ruotsin kahdenvälistä yhteistyötä ja tavoitteenasettelua voidaan kehittää asteittain ilman lopputavoitteen asettamista. Yhteistyön kehittämisessä voidaan edetä pidemmälle ilman, että tavoitteena on puolustusliitto sitä pois sulkemattakaan.

Varsinaisen puolustusliiton solmiminen edellyttäisi valtiosopimuksen laatimista. Kahden maan puolustusliitto johtaisi myös syvempään yhteistyöhön muusakin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.



Johdanto

Lähtökohdat

Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta linjasivat 2.7.2014 turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskevan katsauksen tekemisestä. Katsauksen tarkoituksena on kuvata Suomen nykyisten turvallisuuspoliittisten yhteistyöpuitteiden ja kumppanuuksien sisältöä ja kehittymistä sekä merkitystä Suomen turvallisuuspoliittiselle asemalle ja puolustuskyvyn vahvistamiselle. Lisäksi arvioidaan, miten pitkälle eri yhteistyömuodoissa on mahdollista edetä. Katsauksessa ei arvioida sotilaallista liittoutumattomuutta tai siitä luopumista.

Valtioneuvoston viimeisimmässä turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa vuodelta 2012 (VNS 5/2012) todetaan, että Suomen turvallisuuspolitiikka on sekä turvallisuuden aktiivista rakentamista että turvallisuusuhkien ennakointia ja torjumista. Suomen turvallisuuspoliittisessa ajattelussa lähtökohtana on laaja-alainen käsitys turvallisuudesta, mikä edellyttää monipuolisen keinovalikoiman käyttämistä.

Laajan turvallisuuden eri ulottuvuuksien käsittely on kokonaiskuvan kannalta erittäin tärkeää, mutta ei kuulu tämän katsauksen toimeksiantoon. Yhteistyöpuitteita ja niiden merkitystä Suomelle kuvataan ja arvioidaan ensisijaisesti yleisestä turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta ja puolustuksen kehittämisen kannalta. Katsaus ei sisällä kansainvälisen toimintaympäristön muutosten syvempää analyysiä.

Vuoden 2012 selonteossa todetaan, että Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittista toimintalinjaa luonnehtivat jatkuvuus, avoimuus ja vahva sitoutuminen eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Tämä näkyy aktiivisena osallistumisena kehittyvään EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan, Nato-kumppanuuteen, pohjoismaiseen yhteistyöhön sekä kansainväliseen kriisinhallintaan. Katsauksessa tarkastellaankin syvällisemmin juuri Euroopan unionia, Nato-kumppanuutta ja pohjoismaista yhteistyötä sekä kahdenvälisiä yhteistyötä Ruotsin ja Yhdysvaltojen kanssa.

Katsaus ei ole turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon päivitys, vaan sen tarkoitus on olla yksi elementti, jonka avulla kuva Suomen turvallisuuspolitiikan rakennusosista täsmentyy.

Katsaus on laadittu ulkoasiainministeriössä. Tasavallan presidentin kanslia, valtioneuvoston kanslia ja puolustusministeriö ovat antaneet kommentteja ja asiantuntija-apua.

Turvallisuuspoliittinen näkökulma ja keskeisiä haasteita

Suomen turvallisuus on tiiviisti kytkeytynyt lähiympäristöömme, Eurooppaan ja globaaliin kehitykseen. Lisääntyvä kansainvälinen keskinäisriippuvuus merkitsee, että turvallisuuden rakentaminen ja ughiin vastaaminen edellyttävät monipuolista osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön.

Suomen kansainvälisestä asemasta ja turvallisuudesta huolehtiminen edellyttää laaja-alaista ja aktiivista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Käytännössä se tapahtuu kahdenvälisiä suhteita hoitamalla, toimimalla aktiivisesti Euroopan unionissa sekä vaikuttamalla Suomen kannalta keskeisissä kansainvälisissä järjestöissä kuten YK-järjestelmässä ja Etyjissä, pohjoismaisen yhteistyön avulla sekä osallistumalla kumppanuuden kautta yhteistyöhön Naton kanssa.

Kansainvälisen turvallisuuden perusta on kansainvälinen oikeus sekä sääntöpohjainen kansainvälinen järjestelmä. Niiden ylläpito ja kehittäminen tapahtuu erityisesti YK:n sekä muiden kansainvälisten järjestöjen kuten esimerkiksi Etyjin ja Euroopan neuvoston puitteissa. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisiä tavoitteita on tämän perustan ylläpito ja vahvistaminen.

Oman yhteiskunnan toimivuudesta ja kansalaisten hyvinvoinnista huolehtiminen on turvallisuuden perusta. Kansalaisten luottamus yhteiskunnan oikeudenmukaisuuteen ja toimintakykyyn on tärkeää vakaudelle. Yhteiskunnan ja instituutioiden kestävyys (resilience) on noussut erityisesti esille uusien uhkien ja niin sanotun hybridisodankäynnin kautta.

Uusiin epäsymmetrisiin ja hybridiughiin vastaaminen ja kriisikestävyyden vahvistaminen edellyttävät määrätietoisempaa kansainvälistä yhteistyötä. Suomi nostaa näitä kysymyksiä esille erityisesti EU:n puitteissa sekä pohjoismaisessa yhteistyössä ja YK:ssa.

Suomessa tähän problematiikkaan on kiinnitetty huomiota pitkäjänteisesti muun muassa laatimalla yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Kokonaisturvallisuus on vakiintunut toimintamalliksi, jolla voisi olla esimerkkiarvoa laajemminkin.

Laajan turvallisuuden kysymykset ovat tyypillisesti sellaisia, että niihin voidaan vastata vain kansainvälisen yhteistyön kautta. Kansainväliset yhteistyöjärjestelyt ja toiminta eri järjestöissä täydentävät toisiaan. Suomen näkökulmasta EU on keskeisin toimija useimmissa laajan turvallisuuden kysymyksissä, lukuun ottamatta sotilaallista turvallisuutta.

Kyberturvallisuus on esimerkki siitä, miten kansainväliset yhteistyömekanismit limittyvät toisiinsa. Kyberturvallisuuden kannalta Suomelle olennaista toimintaa on niin YK-järjestelmän, EU:n, Etyjin, Euroopan neuvoston, Naton kuin monien muidenkin järjestöjen puitteissa sekä kahdenvälisesti eri valtioiden kanssa.

Jäsenyys Euroopan unionissa määrittää Suomen kansainvälistä asemaa ja vaikuttaa turvallisuuteen kokonaisvaltaisella tavalla. Unioni on merkittävä globaali toimija ja vaikuttaja kansainvälisessä yhteistyössä. EU on syvän ja laajan integraationsa vuoksi enemmän kuin kansainvälinen yhteistyöjärjestö. Se on arvoja turvallisuusyhteisö, poliittinen ja talousunioni sekä sisämarkkina-alue. Kuten myös valtioneuvoston EU-selonteossa vuodelta 2013 (VNS 11/2013) todetaan, Suomi korostaa EU:n ulkoisen toiminnan vahvistamisen tärkeyttä.

Kansainvälinen yhteistyö perustuu kansainväliseen oikeuteen, yhteiseen arvopohjaan ja vastavuoroiseen hyötyyn. Omien tavoitteiden ohella on tiedostettava ja huomioitava muiden yhteistyöhön osallistuvien tavoitteet. Kansainvälisellä vastuunkannolla Suomi voi tehdä oman osansa rauhan, turvallisuuden ja hyvinvoinnin rakentamisessa, ja vaikuttaa myös muiden käsitykseen Suomesta uskottavana toimijana ja turvallisuuspoliittisesti tärkeänä yhteistyötahona.

Tässä suhteessa muun muassa Suomen pitkäjänteinen asevalvontapolitiikka ja vahva osallistuminen kriisinhallintaan ovat olleet tärkeässä asemassa. Näin tulee olemaan jatkossakin.

Osallistumisella kansainväliseen yhteistyöhön on suuri merkitys Suomen turvallisuuspoliittiselle asemalle, vaikka sen konkreettisia hyötyjä voi olla vaikea

mitata. Turvallisuuspoliittisesti Suomen EU-jäsenyys, asema Pohjoismaana ja vahva kansainvälinen profiili ovat olennaisia riippumatta siitä, onko Suomi sotilasliiton jäsen vai ei.

Vuoden 2012 selonteossa painotettiin laajaa turvallisuutta. Sotilaallisen turvallisuuden osalta todettiin, että Suomeen kohdistettavan voimankäytön todennäköisyys on vähäinen, mutta Suomeen ulottuva turvallisuuspoliittinen uhka voi syntyä osana laajempaa alueellista tai yleiseurooppalaista kriisiä. Toimintaympäristön ennakoimattomuus ja epävarmuus voivat aiheuttaa kielteisiä turvallisuusvaikutuksia myös Suomeen.

Kansainvälispoliittisessa tilanteessa on vuoden 2012 selonteon jälkeen tapahtunut kielteistä kehitystä, joka vaikuttaa Euroopan ja myös Suomen turvallisuuteen. Seuraavassa esitetään lyhyesti muutama keskeinen ilmiö.

- Venäjä on toiminnallaan Ukrainassa rikkonut kansainvälistä oikeutta ja Euroopan turvallisuuden peruseriaatteita, joihin kuuluu esimerkiksi valtioiden oikeus päättää omasta turvallisuuspoliittisesta linjastaan. Venäjän täsmällisistä tavoitteista ja aikomuksista ei ole varmuutta, mutta suurvaltaidentiteetti ja etupiirijattelu näyttävät ohjaavan sen toimintaa.
- Lännen ja Venäjän suhteet ovat huonontuneet ja epäluottamuksen leimaamat, ja myös sotilaalliset jännitteet ovat kasvaneet. Ne vaikuttavat myös Suomen välittömään turvallisuusympäristöön. Venäjän sisäinen kehitys on huolestuttava.
- Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan tilanne on muuttunut entistä epävakammaksi. Islamistiset ääriliikkeet muodostavat rajat ylittävän turvallisuusuhan, jonka torjumiseksi tehokas kansainvälinen yhteistoiminta on välttämätöntä. Lähi-idän rauhanprosessin pysähtyneisyys lisää myös uuden konfliktin mahdollisuutta.
- Ebola on esimerkki rajat ylittävistä uhkista, joita saattaa nousta yllättäen, ja jotka häivyttävät ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajaa. Myös tämän tyyppisiin uhkisiin vastaaminen edellyttää nopeaa reagointikykyä, monipuolista keinovalikoimaa sekä monitasoisista ja laajaa kansainvälistä panostusta.
- Turvallisuusuhkien moninaisuus on korostunut. Yhteiskuntien vakautta ja toimintakykyä voidaan pyrkiä horjuttamaan eri tavoin ilmiössä, jota on kuvattu nimellä hybridisodankäynti. Vastaavasti korostuvat toimet, joilla yhteiskunnan koheesiota ja kestävyys vahvistetaan.

- Euroopan unionin koheesio on kärsinyt erityisesti viime vuosien vaikeasta talouskehityksestä. Unionin sisäiset ongelmat heikentävät sen mahdollisuuksia vaikuttaa vakauttavasti naapurustoonsa.
- Etyjin ja Euroopan neuvoston puitteissa sovittujen periaatteiden, yhteisten arvojen ja yhteistyövaraisen turvallisuuden puolustaminen on entistä haasteellisempaa.
- Kansainväliset yhteistyörakenteet mukaan lukien YK-järjestelmä kärsivät erilaisista vastakkainasetteluista. Samalla sellaiset globaalit haasteet kuten ilmastonmuutos edellyttäisivät entistä tiiviimpää ja määrätietoisempaa kansainvälistä yhteistyötä. Sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän puolustaminen ja kehittäminen uusia tarpeita vastaavasti on entistä vaikeampaa jakolinjojen vuoksi.

Kansainvälisen puolustusyhteistyön merkityksestä

Suomen puolustuspolitiikan peruslähtökohtana on, että Suomella on kaikissa tilanteissa vastuu omasta puolustuksestaan. Puolustukseen osoitettujen voimavarojen ensisijainen tarkoitus on varmistaa Suomen sotilaallinen puolustaminen. Samoja suorituskykyjä käytetään Suomen osallistumiseen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.¹ Puolustusratkaisun kulmakiviä ovat yleinen asevelvollisuus, koko maan puolustaminen ja sotilasliittoon kuulumattomuus.

Useiden maiden panostus puolustukseen on vähentynyt kylmän sodan jälkeen. Pitkään jatkunut taloudellinen taantuma on näkynyt eurooppalaisten valtioiden puolustusbudjeteissa. Teknologinen kehitys on tehnyt puolustushankinnoista erittäin kalliita. Tämä kaikki lisää kansainvälisen puolustusyhteistyön tarvetta.

Eurooppalaisesta näkökulmasta tilanne on selvästi muuttunut kymmenessä vuodessa siten, että Naton ja toisaalta EU:n puitteissa tapahtuvaa kehittämistyötä ei nähdä enää niinkään keskenään kilpailevana vaan toisiaan täydentävänä toimintana. Yhdysvaltain suhtautuminen EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja puolustusyhteistyön kehittämiseen on myönteinen. Yleisemminkin ottaen yhteistyötavoitteet eri kehyksissä täydentävät ja tukevat toisiaan. Tätä selittää pitkälle se, että useimmat eri yhteistyörakenteisiin osallistuvat maat ovat Naton jäseniä.

¹ Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) mukaan puolustusvoimien tehtävänä on: Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Puolustusyhteistyön kehittämisen taustalla on usein yksittäisten suorituskyvyltään edistyneiden maiden tai maaryhmien aktiivisuus, joka heijastuu myös järjestöjen tasolla. Esimerkiksi Britannian ja Ranskan puolustus- ja turvallisuusyhteistyön kehittämisaioite vuonna 2010 antoi panoksen ja sysäyksen niin EU:n kuin Natonkin puitteissa. Saksan Naton puitteissa tekemä aloite kehysvaltio-konseptista tarjoaa toisen esimerkin yksittäisen maan aloitteellisuudesta.

Parlamentaarinen selvitysryhmä julkisti lokakuussa 2014 arvionsa Suomen puolustuksen pitkän aikavälin haasteista. Selvitysryhmä kiinnitti erityistä huomiota materiaalisiin suorituskykypuutteisiin ja totesi, että puutteiden korjaamiseen tarvitaan vähintään sen suuruinen lisärahoitus, kuin puolustushallinto on vuoden 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa esittänyt vuosille 2016-2020. Selvitysryhmän mukaan esitetyn kaltaisella lisärahoituksella puolustusvoimien perusrakenteet ja koko maan puolustaminen turvataan 2020-alkupuolelle saakka. Esitetyn kaltainen lisärahoituskaan ei vastaisi 2020-luvulla edessä olevien merkittävien suorituskykyhankkeiden rahoitustarpeeseen. Lisääntyvä puolustusalan kansainvälinen yhteistyö täydentää ja tukee kansallisia toimia, mutta ei ratkaise puolustuskyvylle asetettujen tavoitteiden ja suorituskykyjen ylläpitämisen ja kehittämisen välistä ristiriitaa.

Kansainvälinen puolustusyhteistyö on kustannustehokas tapa tuottaa täydentävää lisäarvoa Suomen puolustukselle. Puolustusyhteistyön suuntaamista ohjaa keskeinen periaate on se, miten yhteistyö tukee Suomen kansallisen puolustuksen suorituskykyjen kehittämistä. Toinen puolustusyhteistyön kehittämistä puoltava tekijä liittyy sotilaalliseen huoltovarmuuteen. Kriisitilanteessa materiaalin saatavuus luotettavien hankintakanavien kautta on keskeisen tärkeää.

Materiaaliyhteistyöllä on merkittävä rooli puolustusyhteistyön kokonaiskuvasa. Teknisen kehityksen myötä sen merkitys on entisestään korostunut samalla, kun hankintoja on tehty entistä useammista maista. Suomi hankkii puolustusmateriaalia tavoitteena paras mahdollinen puolustuskyky hankintaresurssien puitteissa. Keskeisten maiden ja asejärjestelmien valmistajien kanssa syntyy yleensä vuosikymmenten mittaisia yhteistyösuhteita, jotka saattavat avata kotimaiselle teollisuudelle tilaisuuden teolliseen yhteistyöhön kunnossapidon, päivitysten ja mahdollisesti kolmansille osapuolille suuntautuvien toimitusten muodossa.

Käyttäjyhteisöjen puitteissa tapahtuva yhteistyö antaa mahdollisuuden kustannussäästöjen saavuttamiseen ja puolustuspoliittisten suhteiden lujittamiseen. Etenkin F-18 C/D –koneen, CV-90 rynnäkköpanssarivaunun ja NH-90 –helikopterin käyttäjyhteisöt ovat hyviä esimerkkejä tällaisesta yhteistyöstä. Kyseessä on kansainvälinen kehitystrendi ja yksi osoitus keskinäisriippuvuuden lisääntymisestä myös puolustusosalalla.

Kansainvälisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön kehittyessä on tärkeää, että yhteistyömahdollisuuksien hyväksikäytölle on olemassa riittävä lainsäädännöllinen perusta. Tähän liittyy eduskunnalle joulukuussa annettu hallituksen esitys sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain muuttamiseksi (HE 297/2014 vp) ja selvitystyö yleisemminkin kansainvälistä yhteistyötä koskevan lainsäädännön kehittämiseksi.²

Kriisinhallinta turvallisuuspolitiikan ja kansallisen puolustuksen näkökulmasta

Suomi osallistuu kansainväliseen kriisinhallintaan ulko- ja turvallisuuspoliittisin perustein osana kansainvälistä vastuunkantoa ja yhteisen turvallisuuden rakentamista. Suomi on kriisinhallinnassa perinteisesti painottanut kokonaisvaltaisuutta sekä siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan roolia. Kriisinhallinta-toiminnalla pyritään luomaan vakautta, vähentämään inhimillistä hätää ja luomaan edellytyksiä kriisialueiden kehitykselle. Samalla pyritään ehkäisemään konfliktien laajeneminen. Globalisoituneessa maailmassa ja voimakkaan keskinäisriippuvuuden oloissa kriisien vaikutus ulottuu laajalle.

Osallistumisella kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan vahvistetaan myös kansallista puolustuskykyä. Puolustusvoimien kannalta osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin tarkoittaa joukkojen ja suorituskykyjen yhteensopivuuden kehittämistä käytännön tasolla. Toiminta osana laajempaa kansainvälistä joukkoa antaa mahdollisuuden kehittää osaamista ja osoittaa sitä muille. Vaativissa olosuhteissa hankittu kokemus vahvistaa henkilöstön ammattitaitoa. Kriisinhallintaosallistumisen ja kansallisen puolustuksen kehittämisen välillä ei ole ristiriitaa, vaan ne tukevat toisiaan.

² Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä lainsäädännön muutostarpeita arvioitiin ulkoasiainministeriön 14.5.2013 asettaman työryhmän toimesta. Työryhmän mietintö valmistui marraskuussa 2014.

Kriisinhallintaoperaatioihin osallistuvien henkilöiden määrällä mitattuna Suomen osallistumistaso sotilaalliseen kriisinhallintaan on laskenut huippuvuosiin verrattuna. Samalla operaatioiden luonne on muuttunut huomattavasti vaativammaksi ja vastaavasti kalliimmaksi. Nato-johtoisten KFOR ja ISAF -operaatioiden osuus Suomen kokonaisosallistumisesta on ollut korkea. Tällä hetkellä suomalainen kriisinhallintajoukko Libanonissa (SKJL, noin 350) YK:n UNIFIL-operaatiossa on suurin suomalainen joukko kriisinhallintaoperaatioissa. SKJL:n ohella toinen suurempi suomalaisjoukko (noin 80) palvelee Afganistanissa Naton Resolute Support -operaatiossa, joka jatkaa ISAF:in työtä Afganistanin vakauttamiseksi.

Sotilaallisen kriisinhallinnan ja kansainvälisen puolustusyhteistyön välillä on tiivis yhteys. EU ja Nato ovat olleet keskeisiä etenkin vaativien sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioiden toteuttajia. EU:n ja Naton puitteissa tehtävän suorituskykyjen kehittämisen tärkeä tavoite on ollut parantaa jäsenvaltioiden kriisinhallintavalmiuksia. YK:n rooli vaativassa sotilaallisessa kriisinhallinnassa on lisääntymässä varsinkin Nato-johtoisen kriisinhallinnan supistumisen myötä. Naton toiminnassa huomio kohdistuu entistä enemmän liittokunnan yhteisen puolustuksen kysymyksiin. YK:n onnistuminen rauhanturvaoperaatioissaan vaatii osallistumista kriittisiä suorituskykyjä omistavilta mailta. Nato ja eräät sen jäsenmaat ovat edelleen ainoat, joilla on kaikkein vaativimpiin operaatioihin tarvittavia suorituskykyjä. Samalla YK odottaa EU:lta edelleen merkittävää panostusta. Kansainvälisessä kriisinhallinnassa tarvittavien suorituskykyjen kehittäminen säilyy jatkossakin tärkeänä tavoitteena niin EU:ssa kuin myös Natossa.

Kansainvälisen sotilaallisen kriisinhallinnan uusia piirteitä on kansainvälisten järjestöjen keskinäisen yhteistyön korostuminen, alueellisten järjestöjen kapasiteetin kehittäminen sekä kriisialueen omien turvallisuusrakenteiden vahvistaminen. Jälkimmäiseen liittyviä toimia ovat turvallisuussektorin laaja-alainen uudistaminen (Security Sector Reform, SSR), aseistariisun, rauhanajan tilaan saattamisen ja uudelleen normaalielämään integroitumisen tukeminen (Disarmament, Demobilisation, Reintegration, DDR) sekä maitten puolustushallinnon kehittämiseen kohdistuva DCB-toiminta (Defence Capacity Building). Näihin toimintoihin tarvittavien kykyjen ja toimintamallien kehittäminen on meneillään EU:ssa, useissa kansainvälisissä järjestöissä ja maaryhmissä.

Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuminen on Suomelle turvallisuuspoliittisesta ja kansallisen puolustuksen näkökulmasta arvokasta. Jatkossa on tärkeää turvata riittävä osallistumistaso sekä osallistua niin YK:n, EU:n kuin Naton johtamiin operaatioihin. Monipuolinen osallistuminen sekä joukoilla että erityiskyvyillä antaa suurimman hyödyn ja näkyvyyden. Kehitettäessä kriisinhallintaan osallistumisen kykyä on tärkeä ottaa huomioon yllämainitut sotilaallisen kriisinhallinnan uudet kehityspiirteet.

Suomi korostaa jatkossakin kokonaisvaltaisen toiminnan tärkeyttä sekä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan tarvetta. Suomi pitää tärkeänä, että kriisinhallinnan vaikuttavuutta kehitetään ja arvioidaan jatkuvasti.



2 Monenkeskisen järjestelmän merkitys

Yhdistyneet kansakunnat

YK-järjestelmän turvallisuuspoliittinen merkitys on Suomen kannalta perustavaa laatua erityisesti sääntöperustaisen kansainvälisen järjestelmän takaajana sekä laajaan turvallisuuteen liittyviin haasteisiin vastaamisessa.

Yhdistyneiden kansakuntien rooli kansainvälisessä järjestelmässä on korvaamaton. YK:n peruskirja on tärkein laajaa kansainvälistä legitimitettä nauttiva kansainvälisen yhteisön ”sääntökirja”. YK:n yleiskokouksen ja sen erityislinten panos on merkittävä niin kansainvälisen oikeuden kehittämisessä kuin sen toimeenpanon valvonnassa. YK:n turvallisuusneuvoston rooli konfliktien estämisessä ja ratkaisemisessa sekä aseellisen voimankäytön valtuuttajana on keskeinen, vaikka turvallisuusneuvosto ei olekaan pystynyt toimimaan aina, kun sen päätöksiä olisi tarvittu. YK:n puitteissa neuvotelluilla sopimuksilla ja käyttäytymissäännöillä on perustavanlaatuinen merkitys monissa turvallisuuden kannalta keskeisissä kysymyksissä.

Kansainvälisen turvallisuuden näkökulmasta välttämättömät voimankäytön keskeiset perusnormit sisältyvät YK:n peruskirjaan. Lähtökohtana on yleinen voimankäytön kielto (YK:n peruskirjan 2 artiklan 4 kappale) muutoin kuin YK:n turvallisuusneuvoston päätökseen perustuen (peruskirjan VII luvun nojalla) tai itsepuolustuksena (51 artikla). Peruskirjan 51 artikla sallii valtion puolustautumisen joko yksin tai kollektiivisesti sen joutuessa aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. On tärkeää vaikuttaa siihen, että näiden perusnormien tulkinnasta saavutetaan mahdollisimman pitkälle menevä kansainvälinen yhteisymmärrys.

Peruskirjan 51 artikla hyväksytään yleisesti turvallisuusneuvoston valtuutuksen ohella ainoaksi poikkeukseksi voimankäytön kieltoon, mutta sen laajuudesta on erilaisia tulkintoja esimerkiksi ennaltaehkäisevään itsepuolustukseen tai sellaisiin tilanteisiin liittyen, joissa hyökkääjä ei ole valtioneuvosto. Myös rajanveto kielletyn voimankäytön ja muiden oikeudenloukkausten välillä on osoittautunut vaikeaksi muun muassa terrorismin vastaisissa toimissa ja kyberturvalli-

suuteen liittyvissä kysymyksissä. Oman lukunsa muodostavat tilanteet, joissa valtiotoimija toteuttaa hyökkäyksen aseellisten ryhmien avulla kieltäen oman osallisuutensa siihen. Vaikka tällainen toimintatapa määriteltiin hyökkäysteoksi jo kylmän sodan aikana, se on saanut edelleen uusia muotoja ja toteuttamistapoja, jotka aiheuttavat hämmennystä.

Suojeluvastuu (Responsibility to Protect) on YK:n jäsenvaltioiden vuonna 2005 tekemä poliittinen sitoumus suojella siviilejä kansanmurhalta, rikoksilta ihmisyyttä vastaan, sotarikoksilta ja etnisiltä puhdistuksilta. Käytössä on laaja YK:n peruskirjan VI-VIII lukujen mukainen keinovalikoima, ensisijaisesti rauhanomaiset keinot, mutta myös turvallisuusneuvoston valtuuttama sotilaallinen voimankäyttö. Keskustelu suojeluvastuun toimeenpanosta jatkuu. Suomi tukee suojeluvastuun periaatteen vakiinnuttamista ja korostaa sen ennaltaehkäisevää luonnetta.

YK ei ole merkittävä toimija kansallisen puolustuksen ylläpitämisen ja kehittämisen näkökulmasta lukuun ottamatta osallistumista sen rauhanturvatoimintaan, jonka toimintaympäristö on käynyt entistä vaikeammaksi ja vaarallisemmaksi. Rauhanturvaoperaatioiden mandaatit ovat yhä useammin vaativia ja tehtävät hyvin haasteellisia.

YK:n johdolla toteutettavassa rauhanturvaamistoiminnassa yhtyvät sotilaallinen toiminta, poliisitoiminta ja laaja siviilitoiminta. Naisten asema konflikteissa ja niiden ratkaisussa (PL 1325 (2000)), siviilien suojeluun liittyvät kysymykset sekä oikeusvaltiokysymykset osana aseellisten konfliktien ratkaisupyrkimyksiä ovat nousseet YK-johtoisen rauhanturvatoiminnan kehittämisen painopistealueiksi.

Syyskuussa 2014 YK-johtoisissa operaatioissa palveli lähes 90 000 sotilasta. Poliisit, tarkkailijat ja siviilihenkilöstö mukaan lukien YK:n operaatioiden henkilöstömäärä syksyllä 2014 oli noin 116 000 henkilöä. YK-operaatioissa palvelevan henkilöstön määrä on kasvanut nopeasti 2000-luvulla, sillä vuonna 2000 YK-operaatioissa palveli yhteensä vain noin 10 000 henkilöä.

YK:n rauhanturvatoiminnan painopiste on siirtynyt Afrikkaan. Kuudestatoista YK-johtoisesta operaatiosta yhdeksän toimii Afrikassa, ja kun huomioidaan Afrikan unionin johtamat operaatiot, Afrikan rooli sotilaallisen kriisinhallinnan tällä hetkellä tärkeimpänä näyttämönä tulee entistä ilmeisemmäksi.

Kaikki kriisinhallinta ja rauhanturvaoperaatiot toimivat jäsenvaltioiden osoittamien voimavarojen varassa. YK-rauhanturvan suurvaltoja ovat esimerkiksi Intia, Pakistan, Nepal, Bangladesh, Ruanda ja Senegal. Joukkoja luovuttavien maiden laajasta kirjosta johtuen YK-johtoisiin operaatioihin osallistuvien joukkojen välillä on suuria suorituskyky- ja koulutuseroja.

Ollakseen kykenevä vastaamaan muuttuneen turvallisuusympäristön haasteisiin YK:n on kyettävä vahvistamaan operaatioiden mandaattia, kehittämään operaatioiden johtamista, joukkojen suorituskykyä ja koulutusta mukaan lukien ihmisoikeuskysymykset sekä tehostamaan logistiikkaa ja modernin teknologian hyväksikäyttöä. Suomi pitää tärkeänä, että YK pystyy vastaamaan näihin haasteisiin. Suomi jatkaa aloitteellisuuttaan tämän varmistamiseksi. Pääsihteerin asettaman YK:n rauhanoperaatioiden paneelin työhön kohdistuu odotuksia.

YK:n ja alueellisten järjestöjen yhteistoiminta kriisinhallinnassa lisääntyy edelleen. YK:n ja EU:n välisen toimintasuunnitelman puitteissa kehitetään kriisinhallintatoiminnan edellytyksiä. EU ja Afrikan unioni ovat tehneet YK:n kanssa läheistä yhteistyötä useiden kriisinhallintaoperaatioiden puitteissa Afrikassa. Naton kriisinhallintaoperaatiot ovat perustuneet YK:n mandaatille. Nato on tukenut YK:n erityisjärjestöjen toimintaa humanitaarisen avun perille toimittamiseksi esimerkiksi suojatessaan WFP:n avustuskuljetuksia Somaliaan sekä Pakistanin 2005 maanjäristyksen yhteydessä.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö, Etyj

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyjin toiminta perustuu laajaan turvallisuuskäsitykseen, joka korostaa poliittis-sotilaallisen turvallisuuden lisäksi demokratian ja ihmisoikeuksien sekä taloudellisten ja ympäristökysymysten merkitystä turvallisuuden kokonaisuudessa. Tavoitteena on osanottajavaltioiden yhteistyön edistäminen. Etyjissä on 57 osanottajavaltiota, joihin kuuluu myös Euroopan ulkopuolisia maita, kuten Yhdysvallat ja Kanada.

Etyjin sitoumuksista keskeisiä ovat Helsingin päätössiakirja ja siinä vahvistetut periaatteet sekä kylmän sodan päättymisvaiheessa hyväksytyt Pariisin peruskirja ja inhimillisen ulottuvuuden sitoumukset. Alkuperäinen Ety-konferenssi muutettiin järjestöksi vuonna 1994.

Etyjin keskeisiä periaatteita, joihin Euroopan turvallisuusrakenne nojautuu, ovat valtioiden alueellisen koskemattomuuden ja suvereniteetin kunnioittaminen. Periaatteisiin sisältyy myös jokaisen valtion oikeus päättää itse esimerkiksi liittymisestä kansainvälisiin sopimuksiin tai järjestöihin.

Etyj on Euroopassa keskeinen toimija vaalitarkkailussa, vähemmistökyseleissä, ihmisoikeusasioissa sekä sotilaallisen avoimuuden, luottamuksen ja asevoimien demokraattisen valvonnan rakentajana. Järjestöllä on erilaisia instrumentteja yhteistyövaraisen turvallisuuden edistämiseksi ja jäsenmaiden yhteiskunnallisen kehityksen tukemiseksi. Järjestö tukee kenttätoiminnallaan monien osanottajavaltioiden kehitystä ja turvallisuustilannetta ja edistää Etyj-sitoumusten toimeenpanoa osanottajavaltioissa.

Etyj on parhaimmillaan joustava ja monipuolinen toimija siviilikriisinhallinnan, konfliktinestön, varhaisvaroituksen ja konfliktien sovittelun aloilla. Konsensusperiaatetta noudattava Etyj on kuitenkin altis kansainvälisten suhteiden vaihtelulle. Osanottajavaltioiden keskinäisen luottamuksen puute on viime vuosina vaikeuttanut Etyjin toimintaa. Tämä on johtanut järjestössä käytyyn keskusteluun siitä, mikä on yhteisten arvojen ja sitoumusten pohjalta rakentuvan Etyj yhteistyön tulevaisuus.

Venäjän toiminta Ukrainan kriisissä on vakava takaisku Etyjin edustamalle yhteistyövaraisen turvallisuuden mallille. Venäjä on rikkonut Etyjin keskeisiä periaatteita. Ukrainan kriisin yhteydessä Etyj on toisaalta osoittanut tarpeellisuutensa. Järjestön puitteissa on toteutettu kansainvälistä läsnäoloa Ukrainassa, mm. monitorointi sekä vaalitarkkailu. Järjestöllä on ollut myös merkittävä rooli pyrkimyksissä etsiä poliittista ratkaisua kriisiin.

Suomella on ollut vahva rooli järjestössä Helsingin päätösasiakirjan valmisteluvaiheesta lähtien. Suomi isännöi vuosien 1975 ja 1992 huippukokoukset ja toimi järjestön puheenjohtajana vuonna 2008. Suomi on antanut merkittävän panoksen muun muassa Etyjin kenttätoimintaan. Suomi katsoo, että laajapohjaiselle eurooppalaiselle yhteistyölle, johon myös Yhdysvallat osallistuu, on tarvetta myös jatkossa. Etyjin periaatteet muodostavat edelleen yhden Euroopan turvallisuuden peruspilareista ja siksi niiden säilyttäminen on välttämätöntä.

Asevalvonta ja aseriisunta

Kansainvälisen turvallisuuden vahvistamisessa asevalvonnalla ja aseidenriisunnalla on keskeinen merkitys. Tätä varten on kehitetty lukuisia kansainvälisiä järjestelyjä ja yhteistyömekanismeja sekä tehty kansainvälisiä sopimuksia. Asevalvonta ja aseidenriisunta kattavat tavanomaiset ja ydinaseet sekä muutkin joukkotuhoaseet. Erityisen haasteen muodostaa aseteknologian nopea kehitys, kuten robottiaseet, sekä uudet ympäristöt kuten avaruus ja kyber.

Tavanomaisen aseistuksen määrää, sijoittelua, tiedonvaihtoa ja velvoitteiden noudattamista säätelevä sopimuskokonaisuus koostuu sopimuksesta tavanomaisista asevoimista Euroopassa (ns. TAE-sopimus) ja sen sopeutetusta versiosta (sTAE), Wienin asiakirjasta ja Avoin taivas –sopimuksesta.³

TAE-sopimusregiimi on ajautunut todennäköisesti ratkaisemattomaan umpikujaan Venäjän keskeytettyä TAE-sopimuksen toimeenpanon joulukuussa 2007 ja Nato-maiden keskeytettyä vuosittaisen tietojen luovuttamisen Venäjälle joulukuussa 2011.⁴ Wienin asiakirjan (VD) merkitys sotilaallisen tiedonvaihdon ja avoimuuden välineenä on korostunut TAE-umpikujan myötä. Ukrainan kriisi on osoittanut VD:n tarpeellisuuden. Toteutetut tarkastus- ja arviointikäynnit ovat edesauttaneet tiedonsaantia. Avoin taivas –sopimus puolestaan mahdollistaa osanottajavaltioiden tarkastuslennot toistensa ilmatilassa lyhyellä varoitusajalla käyttäen sopimuksessa määriteltyjä instrumentteja sotilaallisten kohteiden ja toimintojen kuvaamiseen.

Edellä kuvatun sopimuskokonaisuuden kaikki osat ovat päivittämistarpeessa, mutta etenemisen esteeksi on noussut Venäjän ja lähinnä Nato-maiden näkemysero tavanomaisen asevalvonnan tavoitteista ja suhteesta ohjuspuolustukseen ja ydinaseisiin. Tavanomaisen asevalvonnan ongelmat olivat nähtävissä jo ennen Ukrainan kriisin puhkeamista. Yhdysvallat on tehnyt kaksi yritystä TAE:n korvaavaa järjestelyä koskevien keskustelujen käynnistämiseksi, viimeksi 2011, mutta yritykset eivät ole johtaneet tuloksiin. Nato-maat ovat vahvistaneet si-

³ Tavanomaiset aseet Euroopassa -sopimus vuodelta 1990, sopeutettu TAE-sopimus vuodelta 1999 (Suomi ei osapuolena), Wienin asiakirja vuodelta 1990 (nykyinen vuodelta 2011) ja Avoin taivas (Open Skies) -sopimus vuodelta 1992 (tuli voimaan kansainvälisesti 2002).

⁴ Ulkoministeri Lavrov toisti TAE-sopimusta koskevan kannan Venäjän duumassa marraskuussa 2014.

toutumisensa Euroopan tavanomaisten aseiden valvontaan Chicagon 2012 ja Walesin 2014 huippukokouksissa.

Laajalti nähdään, että toimenpiteitä tavanomaisen aseistuksen rajoittamiseksi tarvitaan, mutta eteneminen nykyisen umpikujan avaamiseksi lienee epätodennäköistä ennen kuin yleinen kansainvälispoliittinen tilanne paranee merkittävästi. Ylipäätään avoimuutta ja luottamusta lisäävien toimien tarve periaatteessa lisääntyy, kun jännitteet kasvavat. Venäjä on kuitenkin jo pidempään pannut käytettävissä olevia sovittuja toimia täytäntöön vain valikoivasti.

Ydinaseet ovat säilyttäneet asemansa suurvaltojen sotilasstrategisessa ajattelussa. Perinteiset ydinasevaltiot eli ydinsulkusopimuksessa (NPT)⁵ vahvistetut valtiot Yhdysvallat, Venäjä, Kiina, Ranska ja Britannia ovat kaikki modernisoimassa strategista ydinaseistustaan. Mittakaavasta ja kalleudesta johtuen modernisointihankkeet jakautuvat useiden vuosien, jopa vuosikymmenten jaksolle. Ydinsulkusopimuksen ulkopuolelle jättäytyneet Intia ja Pakistan jatkavat ydinaseistuksensa kehittämistä, Israelilla arvioidaan yleisesti olevan hallussaan ydinaseita. Ydinsulkusopimukseen kuuluvan Iranin ydinohjelman rauhanomaista luonnetta ei ole edelleenkään voitu vahvistaa. Pohjois-Korea on irtautunut ydinsulkusopimuksesta ja sen epäillä jatkavan ydinaseiden kehittämistä.

Yhdysvallat ja Venäjä tekivät uuden strategisia ydinaseita koskevan sopimuksen vuonna 2010. Tämä niin sanottu New START –sopimus tuli voimaan helmikuussa 2011. Sopimus rajoittaa maiden strategisten ydinaseiden enimmäismäärän 1550:een ja sen voimassaolo ulottuu 2021:een.

Ajankohtainen kysymys on vuonna 1987 Yhdysvaltain ja Neuvostoliiton välillä allekirjoitetun INF-sopimuksen (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) tilanne. Sopimus koskee maalta laukaistavia ballistisia ja risteilyohjuksia, joiden kantomatka on 500-5500 km. Yhdysvaltain mukaan Venäjä on rikkonut sopimusta. Venäjä kiistää asian ja on vastannut viittaamalla Yhdysvaltojen ohjuspuolustusjärjestelmän ohjuksiin sekä aseistettuihin lennokkeihin. Sopimuksen kariutuminen olisi takaisku ydinaseriisunnalle.

⁵ Sopimus ydinaseiden leviämisen estämisestä (SopS 11/1970), Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, ns. NPT-sopimus, (SopS 18/1972)

Taktisia ydinaseita⁶ koskevia sopimuksia ei ole onnistuttu neuvottelemaan. Venäjä ja Yhdysvallat ovat modernisoimassa ydinaseitaan mukaan lukien taktisia ydinaseita. Venäjän sotilasdoktriinissa taktisille ydinaseille määritellään edelleen konkreettisia tehtäviä, ja Venäjän asevoimien viime vuosien suuriin sotaharjoituksiin on sisällynyt taktisten ydinaseiden käyttöön liittyviä harjoitustehtäviä. Venäjä on ottanut käyttöön myös läntisen sotilaspiirin alueella ajoneuvosijoitteisen Iskander-ohjusjärjestelmän, joka voidaan varustaa taktisella ydintaistelukärjellä. Yhdysvaltain taktiset ydinaseet ovat osa sen yleistä ydinpelotetta.

Nykyisessä kiristyneessä kansainvälispoliittisessa tilanteessa ydinaseriisunnan ulottaminen koskemaan myös taktisia ydinaseita on epätodennäköistä. Yhdysvallat on ilmaissut tiettyä valmiutta keskustella taktisten ydinaseiden rajoituksesta, mutta Venäjä ei ole ollut siihen valmis. Naton piirissä kysymys taktisten ydinaseiden riisunnasta on jakanut jäsenmaita. Kannatusta yksipuolisille vähennyksille ei nykytilanteessa ole.

YK:lla on keskeinen asema myös ydinuhkia koskevassa toiminnassa NPT:n ansiosta. NPT ja sen tarkasteluprosessi luovat perustan ydinaseiden leviämisen estämiselle, ydinenergian rauhanomaiselle käytölle ja ydinaseriisunnalle. Ydinsulkusopimuksen seuraava tarkastelukonferenssi pidetään keväällä 2015. Suomi edistää kansainvälisen yhteisön valtuuttamana pyrkimyksiä järjestää konferenssi koskien Lähi-idän joukkotuhooasetonta vyöhykettä⁷. Tämä kysymys on yksi keskeisiä NPT-tarkastelukonferenssin onnistumisen kannalta. Myös edelleen jatkuvat neuvottelut Iranin ydinohjelmasta vaikuttavat konferenssin taustalla. Nähtäväksi jää, kuinka vakava kielteinen vaikutus tulee ydinaseriisuntaan olemaan Ukrainan esimerkillä. Ukraina liittyi NPT:hen ja luopui ydinaseista 1990-luvun alussa. Se sai vastineeksi niin sanotussa Budapestin asiakirjassa (Budapest Memorandum 1994) Venäjältä, Yhdysvalloilta ja Iso-Britannialta vakuudet voimankäytön uhkaa vastaan ja alueellisen koskemattomuuden ja poliittisen itsenäisyyden puolesta.

⁶ Taktisilla ydinaseilla tarkoitetaan yleensä mannertenvälisten ja keskimatkan ohjuksia säätelevien START- ja INF (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) –sopimusten ulkopuolelle jääviä lyhyemmän kantaman (< 500 km) ydinaseita. Venäjällä arvioidaan olevan tällaisia aseita noin tuhat, joista Venäjän länsiosissa noin 500 ja Yhdysvalloilla noin 500, joista osa on sijoitettu Eurooppaan. Eurooppalaisista valtioista Ranskalla on käytössään ilmasta laukaistavia risteilyohjuksia, joiden kantomatka on noin 500 km.

⁷ Konferenssin järjestämisestä sovittiin ydinsulkusopimuksen (NPT) vuoden 2010 tarkastelukonferenssissa. YK:n pääsihteeri, Britannia, Venäjä ja Yhdysvallat tiedottivat Suomen roolista YK:n yleiskokouksessa lokakuussa 2011 alueen maiden kanssa käymiensä konsultaatioiden pohjalta.

Asevalvonta ja Suomi

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on perinteisesti ollut selkeä asevalvontapainotus. Lähtökohtana on, että toimiva asevalvonta vahvistaa vakautta, avoimuutta ja luottamusta. Aktiivisella toiminnalla on vahvistettu Suomen kansainvälistä profiilia ja turvallisuutta, viimeksi Syyrian kemiallisten aseiden tuhoamisen yhteydessä.⁸ Suomen toiminta on ollut kokonaisvaltaista sisältäen toimenpiteitä vientivalvonnan ja asevalvonnan lujittamiseksi.

Suomi tuki aktiivisesti pyrkimyksiä neuvotella tavanomaisten aseiden ml. pienaseiden kauppaa koskeva sopimus⁹ YK:n puitteissa. Vuonna 2014 voimaan tullut sopimus on viime vuosien harvoja todellisia edistysaskelia YK:n aseidenriisuntasektorilla.

Suomi vaikuttaa aktiivisesti Euroopan unionin linjan muodostamiseen asevalvontakysymyksissä ja Pohjoismaat ovat Suomelle tärkeä viiteryhmä. Suomi on edistänyt pohjoismaisen asevalvontayhteistyön tiivistämistä. NPT-tarkastelukonferenssin 2015 osalta Suomen painopisteet liittyvät taktisiin ydinaseisiin, ydinaseiden humanitaarisia vaikutuksia koskevaan prosessiin sekä tavoitteen kieltää sotilaalliseen käyttöön tarkoitettua fissiilimateriaalin tuotantoa.

Suomi ja Ruotsi eivät ole TAE-maita, mutta ne ovat toimineet Wienin asiakirjan puitteissa aktiivisesti. Wienin asiakirjan ja Open Skies –sopimuksen todentamismekanismit ovat tuottaneet tietoa, joka on täydentänyt kansallisen tiedustelun muodostamaa kuvaa lähialueen sotilaallisesta kehityksestä.

Suomen puolustusratkaisu perustuu asevelvollisuuteen ja reserviläisten liikekannallepanon avulla muodostettaviin sodan ajan joukkoihin, joiden avulla varmistetaan koko maan puolustaminen alueellisen puolustusjärjestelmän puitteissa. Puolustusjärjestelmän erityispiirteiden takia konventionaalisen asevalvonnan syvälle ulottuvat verifikaatiomenettelyt ovat Suomen kannalta haasteellisia. TAE:n kaltaiset asevalvontajärjestelyt, joiden verifikaatiovelvoitteiden avulla olisi mahdollista muodostaa tarkkoja johtopäätöksiä sodan ajan

⁸ Suomella oli kokonaisvaltainen panos aseiden tunnistamiseen osallistumisen (VERIFIN), poiskuljetusten suojaamisen (alussuojausosasto) ja tuhoamisen (alustarkastusosasto ja EKO-KEM) vaiheissa.

⁹ Asekauppasopimus, Arms Trade Treaty, ATT, (SopS 98 ja 99/2014)

joukkojen muodostamisperiaatteista ja joukkotyypeistä, olisivat Suomelle ongelmallisia.

Suomen kannalta haasteena on tulevaisuudessakin puolustusjärjestelmän erityispiirteiden suojaaminen ja turvallisuusympäristössä tapahtuvan, kriittisiä sotilaallisia suorituskykyjä koskevan tiedontarpeen yhteensovittaminen. Suomen on kuitenkin tärkeää olla mukana asevalvontaregimien kehittämisessä.

Kansalaisjärjestöjen aktiivisuus kansainvälisissä aseriisunta-asioissa on huomioon otettava tekijä. Järjestöjen aktiivisuudella on viime vuosina ollut konkreettinen vaikutus muun muassa asekauppasopimuksen sekä jalkaväkimiinat ja rypäleaset kieltävien sopimusten syntyymiseen.¹⁰ Tällä aktiivisuudella voi siten olla merkitystä kansallisen puolustussuunnittelunkin kannalta. Puolustusvoimien materiaalihankkeissa tulisi osata ennakoida mahdolliset vastaavat sopimushankkeet ja niiden aiheuttamat muutokset asejärjestelmien saatavuudessa. Tämä on tärkeää erityisesti suuren hankintojen valmistelun kannalta.

¹⁰ Jalkaväkimiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon ja siirron kieltämisestä ja niiden hävittämisestä tehty niin sanottu Ottawan yleissopimus, (SopS 12 ja 13/2012), rypäleaset kieltävä Oslon sopimus, joka tuli kansainvälisesti voimaan 1.8.2010. Suomi ei ole allekirjoittanut sopimusta.



3 Euroopan unionin turvallisuuspoliittinen ulottuvuus

Lissabonin sopimus unionin turvallisuusyhteisöluonteen vahvistajana

Euroopan unioni on kehittynyt globaalisti vaikutusvaltaiseksi toimijaksi, jonka vahvuuksia on sen kokonaisvaltainen luonne. Kokonaisvaltaisuus on myös unionin ulkoisen toiminnan vahvuus. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa EU ei kuitenkaan ole globaalisti samanlainen vaikuttaja kuin esimerkiksi kauppapoliittisissa kysymyksissä, joissa EU:lla on yksinomainen toimivalta.

Euroopan integraatiokehitys alkoi rauhanprojektina toisen maailmansodan jälkeen. Eurooppalaisella projektilla ei vuosikymmeniin ollut merkittävää ulkoista turvallisuus- ja puolustuspoliittista roolia. Jäsenmaiden puolustuksesta huolehtimisen tehtävä oli käytännössä annettu Natolle. Läntisen Euroopan turvallisuus nojasi Yhdysvaltain sitoutumiseen ja sotilaalliseen voimaan.

Maastrichtin sopimuksesta (1993) alkanut EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) kehittäminen vauhdittui vuosituhannen loppua lähestyttäessä. Lisäksi ryhdyttiin kehittämään yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (YTPP). Sen tavoitteena oli ennen kaikkea EU:n vahva rooli kriisinhallinnassa. Sitä varten asetettiin yhteisiä voimavaratavoitteita ja kriisinhallintaan tarvittavien rakenteiden kehittäminen alkoi.

Joulukuussa 2007 allekirjoitettu Lissabonin sopimus¹¹ lujitti pohjaa EU:n ulkoisen toiminnan vahvistamiselle. Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan todettiin olevan keskeinen osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Eurooppaan kohdistui odotuksia aiempaa suuremmasta turvallisuuspoliittisesta vastuunkannosta omassa maanosassaan ja sen lähialueilla.

¹¹ Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, (SopS 66 ja 67/2009). Sopimus tuli voimaan 1.12.2009.

Lissabonin sopimus vahvisti EU:n luonnetta turvallisuusyhteisönä. Sopimukseen sisällytettiin kaksi lauseketta – yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke - jotka vahvistavat jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja velvoittavat niitä toimimaan keskinäisen avun antamiseksi erilaisissa kriisitilanteissa.

Yhteisvastuulausekkeen mukaan unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat ”yhteisvastuun hengessä”, jos jokin jäsenvaltio joutuu terrori-iskun tai luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Tällaisessa tilanteessa unioni ottaa käyttöön ”kaikki käytettävissään olevat välineet” mukaan lukien sotilaalliset voimavarat, jotka jäsenvaltiot asettavat unionin käyttöön. Yhteisvastuulauseke sisältää unionitason toiminnan lisäksi myös jäsenvaltioiden toisilleen antaman avun edellä mainittujen uhkakuvien toteutuessa. Jäsenvaltiot voivat valita tarkoituksenmukaisimmat keinot yhteisvastuulausekkeesta juontuvan auttamisveloitteen täyttämiseksi. Kesäkuussa 2014 neuvosto teki komission sekä ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksen pohjalta päätöksen yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanojärjestelyistä unionin tasolla.

Lissabonin sopimuksen keskinäisen avunannon lausekkeessa määrätään, että EU:n jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa apua ”kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti”, jos jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Unionin Natoon kuuluvia jäsenvaltioita koskee sopimuksen määräys, jonka mukaan sitoumusten ja yhteistyön on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia ja että Pohjois-Atlantin liitto on sen jäsenille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin. Lisäksi sopimuksessa todetaan, että avunantolauseke ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen. Tällä viitataan sotilasliittoon kuulumattomiin maihin.

Avunantolausekkeen toimeenpanoa koskevasta päätöksenteosta ei ole Lissabonin sopimuksessa määräyksiä, eikä siitä ole sopimuksen voimaantulon jälkeen keskusteltu EU-jäsenvaltioiden kesken. Lauseke on jäsenvaltioiden välinen sitoumus, eikä sellaisena luo EU:lle uutta toimivaltaa. Käytännössä kukin jäsenvaltio päättää itse omalta osaltaan avun antamisesta ja sen muodoista. Suomi katsoo, että avunantolauseketta on tulkittava siten, että se edellyttää jäsenvaltioilta valmiutta antaa tarvittaessa apua, jos jokin jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi.

Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä puolustusyhteistyön vahvistaminen

Lissabonin sopimuksen voimaantulon aikaan joulukuussa 2009 EU:n päähuomio keskittyi talouskriisin hoitoon. Kriisinhallintatoiminta jatkui ja kehittyi, mutta muuten yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen jäi talouskysymysten varjoon, kunnes joulukuussa 2013 turvallisuutta ja puolustusta koskevat kysymykset nostettiin Eurooppa-neuvoston asialistalle. Eurooppa-neuvosto antoi ohjausta kolmen toisiinsa kietoutuvan kokonaisuuden kehittämiseksi: 1) YTPP:n tehokkuuden, näkyvyyden ja vaikuttavuuden lisääminen, 2) suorituskykyjen kehittämisen tehostaminen sekä 3) Euroopan puolustusteollisuuden vahvistaminen. Eurooppa-neuvoston on tarkoitus käsitellä YTPP:tä ja puolustusyhteistyötä seuraavan kerran kesäkuussa 2015. Puolustuskysymykset ovat vakiintumassa osaksi EU:n asialistaa.

Aihepiirin nostaminen Eurooppa-neuvoston keskusteluun oli tärkeää, koska oli tarpeellista saada asiakokonaisuudelle vahva poliittinen tuki ja ohjaus. On myös tarpeen saada käyttöön kaikki instrumentit riippumatta siitä, ovatko ne osa yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa vai unionin muun toimivallan piiriin kuuluvia asioita. Eurooppa-neuvosto-käsittelyn jälkeen yhteistyössä kyetään ottamaan entistä paremmin huomioon sisämarkkinoiden toimintaan, teollisuuspolitiikkaan ja tutkimukseen liittyvät kysymykset.

Komission asema yhteistyön edistäjänä on vahvistunut. Komissio on avannut aiempaa suuremmissa määrin omia rahoitus- ja tuki-instrumenttejaan puolustusyhteistyön tarpeisiin. Esimerkiksi rakennerahastoista on mahdollisuus saada tukea hankkeille, jotka täyttävät vaaditut kriteerit. Komissiolla on samalla mahdollisuus ohjata yhteistyötä suuntaan, joka tukee yhteisesti tunnistettujen eurooppalaisten suorituskykypuutteiden korjaamista ja palvelee siten EU:n strategisen autonomian kehittämistä.

Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2013 vahvistamana pyrkimyksenä on puolustusyhteistyön saattaminen entistä strategisemmalle ja järjestelmällisemmälle pohjalle sen sijaan, että keskityttäisiin yksittäisiin ja usein vain materiaaliyhteistyötä koskeviin hankkeisiin. Tässä tarkoituksessa hyväksyttiin marraskuussa 2014 niin sanottu politiikkakehys, joka sisältää kuvauksen puolustusyhteistyön tavoitteista, periaatteista ja prosesseista.

Puolustusyhteistyö on EU-puitteissa uusi ja hieman täsmentymätön käsite. Siinä on kyse yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvästä yhteistyöstä, joka ei kuitenkaan rajoitu YTPP:hen, vaan sisältää myös puolustusmarkkinoiden, puolustusteollisuuden ja puolustukseen liittyvän tutkimuksen kehittämistä. Tavoitteena on suorituskykyjen kehittäminen sekä toiminta puolustuspolitiikan strategiseen ohjaukseen ja suunnitteluprosesseja koskevaan tiedonvaihtoon sekä huoltovarmuussektorin yhteistyöhön liittyen.

Eurooppa-neuvoston kokous vahvisti jäsenmaiden sitoutumisen YTPP:n laaja-alaiseen kehittämiseen. Kriisinhallinta on EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan näkyvin ja eniten vaikuttava alue. Euroopan unioni on vahva toimija niin siviili- kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa, ja kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan on panostettu paljon. Nämä kysymykset ovat olleet Suomen painopisteitä jo pitkään.

Euroopan unionin sotilaallisia ja siviilikriisinhallintaoperaatioita on vuodesta 2003 alkaen toteutettu noin 30. Unionin kriisinhallintatoiminta on tukenut konfliktialueiden vakauttamista erityisesti Euroopassa, lähialueilla sekä Afrikassa. Tällä hetkellä on käynnissä viisi sotilaallista kriisinhallintaoperaatiota ja yksitoista siviilikriisinhallintaoperaatiota. Suomi osallistuu niistä useimpiin. Uusimmat EU:n sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot toimivat Malissa (EUTM Mali) ja Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR RCA).

EU:n omien johtamisjärjestelmien puute on rajoite sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Kriisinhallinnassa luotiin vuonna 2002 EU:n ja Naton välillä niin kutsuttu Berliini plus -järjestely. Sen mukaan EU voi sotilaallisessa kriisinhallinnassa tukeutua Naton sotilasesikuntien suunnittelu- ja johtamiskykyihin sellaisissa operaatioissa, joissa Nato ei järjestönä ole johtoroolissa. Järjestelyä on käytetty ainoastaan yhdessä operaatiossa (EUFOR ALTHEA Bosnia-Hertsegovinassa alkaen 2004). Järjestelyn käyttämättömyys liittyy Turkki-Kypros-kysymyksestä juontuviin poliittisiin ongelmiin. Mikäli poliittiset ongelmat jossain vaiheessa väistyvät, avautuu mahdollisuus etsiä nykyistä tiiviimpää EU-Nato-yhteistyötä EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan tarpeisiin, varsinkin erityisen vaativia kriisinhallintatehtäviä ajatellen.

Vuoropuhelu EU:n ja Naton välillä on tiivistynyt, mutta merkittäviä uusia päätöksiä suhteiden tiivistämiseksi (esimerkiksi yhteistyöjärjestelyjen uudistami-

nen tai yhteiset kriisinhallintaharjoitukset) tuskin lähitulevaisuudessa tapahtuu. Tärkeää kuitenkin on, että käytännön tasolla yhteistyö on hyvää. EU ja Nato ovat toimineet tuloksellisesti ja toisiaan hyödyttäen esimerkiksi operaatioissa Afganistanissa (EUPOL Afganistan, ISAF) ja Kosovossa (EULEX Kosovo, KFOR).

Euroopan unionin taisteluosastot ovat EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan nopean toiminnan väline. Kulloinkin puoli vuotta valmiudessa olevat joukot ovat olleet käytettävissä vuodesta 2007 alkaen. Joukkoja ei ole toistaiseksi koskaan käytetty, vaikka samaan aikaan on ollut useita kriisejä, joissa taisteluosastoille olisi ollut käyttöä. Tämä on herättänyt kysymyksiä konseptin toimivuudesta. Osallistuminen EU:n taisteluosastojen valmiusvuoroihin kyseenalaistuu jäsenvaltioissa, jos osastoja ei tarpeista huolimatta koskaan käytetä.

Tarve tehdä EU:n taisteluosastoista aiempaa joustavampia ja käyttökelpoisempia on tunnustettu. Suomen kannalta taisteluosastoihin osallistuminen on ollut hyödyllinen väline suorituskykyjen kehittämisessä. Suomi on osallistunut taisteluosastojen valmiusvuoroihin ja kannattaa niiden käytettävyyden parantamista muun muassa lisäämällä yhteisrahoituksen osuutta sekä kehittämällä osastojen niin sanottua ”modulaarisuutta” eli sitä, että osastoja voitaisiin tarvittaessa ja soveltuvin osin hyödyntää koko osastoa pienempiä yksiköitä käyttämällä. Vastaavasti myös valmiudessa oleviin taisteluosastoihin voitaisiin liittää yksiköitä ja tarvittavia suorituskykyjä halukkaista jäsenvaltioista, jotka eivät ole taisteluosastovuorossa.

Kriisinhallintatoiminnassa EU:n on katsottu onnistuneen, ja toiminnan voi olettaa myös jatkuvan menestyksekkäästi. Eurooppalaisten suorituskykyjen riittävyys voi silti osoittautua haasteelliseksi suurissa ja vaativissa kriisinhallintaoperaatioissa.

Suorituskykyjen kehittämisen tehostaminen

EU on pyrkinyt enenevässä määrin tukemaan monikansallista yhteistyötä sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseksi. Tavoitteena on ollut ennen muuta kriisinhallinnassa tarvittavien suorituskykyjen varmistaminen, mutta toiminnalla vahvistetaan myös sotilaallisia suorituskykyjä yleisemminkin. Kokoamalla yhteen hankintatarpeita ja hyödyntämällä mittakaavaetuja voidaan lisätä resurssien tehokasta käyttöä ja varmistaa yhteistoimintakyky. Yhteistyötä pyritään

helpottamaan myös lisäämällä puolustussuunnitteluun liittyvää avoimuutta ja tiedonvaihtoa, jotta kansallisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa voidaan sovittaa yhteen suorituskykytarpeet ja kehittämisaiakataulut eurooppalaisella tasolla.

Eurooppalaisten valtioiden sotilaallisissa suorituskyvyissä on puutteita mutta myös päällekkäisyyksiä. Tilannetta parannetaan vaikuttamalla sekä kysyntään että tarjontaan. Kysynnästä vastaavat pääasiassa jäsenvaltiot, ja tarjonnasta vastaa puolustusteollisuus.

Suorituskykyjen kehitystyö perustuu kriittisiä suorituskykypuutteita identifioimaan joukkotavoiteprosessiin sekä ensi sijassa EDA:n tuella koottavaan EU:n suorituskykyjen kehittämissuunnitelmaan (Capability Development Plan, CDP). Ensimmäinen suunnitelma laadittiin vuonna 2008. Kehittämissuunnitelma auttaa identifioimaan suuresta määrästä suorituskykyjä (puolustusmateriaalia, harjoituksia, tutkimusta ja niin edelleen) sellaisia alueita, joiden yhteiskäytöstä ja jakamisesta olisi erityistä hyötyä.

EU:ssa tapahtuvan suorituskykytyön osalta puhutaan usein ”Pooling & Sharing” -mallista eli suorituskykyjen yhteiskäytöstä ja jakamisesta. Se on yksi keskeinen osa EU:ssa tapahtuvaa laajaa suorituskykyjen kehittämistä. Työ tapahtuu jäsenvaltiovetoisesti, mutta konkreettisesti sitä tehdään Euroopan puolustusviraston tuella ja puitteissa. Käynnistettäviin hankkeisiin riittää kaksikin jäsenvaltiota, mikä tekee Pooling & Sharing -toiminnasta joustavaa. Toiminta on herättänyt paljon odotuksia, mutta toistaiseksi Pooling & Sharing -toiminnan tuomat säästöt ovat olleet melko rajallisia. Käynnissä on useita hankkeita ja lisäksi keskusteluja on käyty muutamista aloitteista, jotka eivät toistaiseksi ole johtaneet konkreettisiin hankkeisiin.

Jäsenvaltioiden huoli jaettujen resurssien käytettävyydestä kriisitilanteissa tuo omat haasteensa, sillä EU:n jäsenvaltiot tuskin ovat luopumassa kansallisesta kontrollista keskeisimpien suorituskykyjen osalta. Pooling & Sharing -toiminta tuo säästöjä, mutta ei ratkaise jäsenvaltioiden puolustuksen rakenteellisia materiaaliongelmia.

Suomi on ollut mukana muun muassa meritilannekuvahankkeessa (MARSUR) johtovaltiona sekä helikopterilentäjien kouluttamishankkeessa, jossa osallistu-

jamaat ovat sitoutuneet järjestämään tietyn määrän harjoituksia vuorotteluperiaatteella. Suomi on myös mukana esimerkiksi lääkintähuollon kehittämiseen tähtäävässä hankkeessa (kenttäsairaalat kriisinhallintaoperaatioissa). Syksyllä 2014 Suomi otti johtovaltio vastuun arktisten merellisten kykyjen kehittämishankkeessa.

Euroopan unionin Pooling & Sharing -toiminnan ja sitä Natossa vastaavan Smart Defence -toiminnan välillä olisi toivottavaa lisätä yhteistyötä. Joulukuun 2013 Eurooppa-neuvoston päätelmissä todetaan, että YTPP:n kehittämistä jatketaan Natoa täydentävästi EU:n ja Naton välisen strategisen kumppanuuden puitteissa kummankin itsenäistä päätösvaltaa ja menettelyjä kunnioittaen.

Unionissa tapahtuvan suorituskykyön kehitykseen liittyy odotuksia ja mahdollisuuksia. Kehittämistyötä koordinoidaan Natossa tapahtuvan suorituskykyjen kehittämisen kanssa. EU:n puitteissa tehty suorituskyky-yhteistyö ei tähtää yhteisen puolustuksen rakentamiseen, mutta se parantaa eurooppalaisia valmiuksia. Samalla se kohentaa myös eurooppalaisten Naton jäsenvaltioiden kykyä yhteisen puolustuksen velvoitteiden täyttämiseksi. Koska monet suorituskyvyt ovat kaksikäyttöisiä, niillä on merkitystä myös siviilisektorille.

Puolustussektorin sisämarkkinoiden kehittäminen ja puolustusteollinen yhteistyö tarjoavat mahdollisuuksia eurooppalaisen suorituskykyperustan vahvistamiseksi pitemmällä tähtäimellä. Natolla ei näitä instrumentteja ole käytettävissä. Naton näkökulmasta eurooppalaisten suorituskykyjen vahvistaminen tätä kautta on katsottu tervetulleeksi. Vaikka puolustusteollisuuden puolella on samalla kysymys kilpailuasetelmista, on myös otettava huomioon amerikkalaisen ja eurooppalaisen puolustusteollisuuden vahvat ristiinkytkennät ja merkittävät yhteishankkeet.

Suorituskykyön lisäksi esimerkiksi EU:n taisteluosastojen ja Naton nopean toiminnan joukkojen harjoittamisessa ja evaluomisessa voi olla mahdollista lisätä koordinaatiota. EU:lla ei toistaiseksi ole omaa sotilaallista joukkoharjoitus-toimintaa ja sen suunnittelua. Taisteluosastojen harjoitustoiminnan järjestävät niihin osallistuvat maat sopimallaan tavalla.

Euroopan puolustusteollisuuden vahvistaminen

Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseen liittyvät toimeksiannot saatavat pidemmällä aikavälillä nousta joulukuun 2013 Eurooppa-neuvoston linjausten merkittävimäksi osa-alueeksi. Tavoitteena on puolustusteollisuuden kehittäminen ja perinteisesti suljettujen puolustusmarkkinoiden avaaminen.

Euroopan puolustuksen teollinen ja teknologinen perusta (EDTIB) on tärkeä tekijä suorituskykyjen pidemmän tähtäimen kehittämiseksi. Puolustusteollisuus on tärkeä myös laajemmin Euroopan teollisen ja teknologisen perustan kannalta. Puolustusteollisuuden liikevaihto Euroopassa oli vuonna 2012 noin 96 miljardia euroa ja suora työllistävä vaikutus noin 400 000 työpaikkaa. Epäsuora työllistävä vaikutus oli vieläkin suurempi, jopa 960 000 työpaikkaa. Alan teollisuus työllisti Suomessa vuonna 2013 noin 7000 henkilöä.

Puolustusmäärärahojen kehitys on vaikuttanut vakavasti teollisuudenaloihin, jotka kehittävät tuotteita asevoimille. Vuodesta 2001 vuoteen 2010 EU-maiden puolustusmenot vähenivät 251 miljardista eurosta 194 miljardiin euroon. Erityisen suuri vaikutus Euroopan teknologiaperustan säilymiselle kilpailukykyisenä on tutkimus- ja kehittämistoimintaan (T&K) suunnattujen varojen supistuminen. Vuosina 2005-2010 Euroopan T&K -varat vähenivät 14 prosenttia 9 miljardiin euroon. Yhdysvallat käytti puolustusalan T&K -toimintaan vuonna 2010 noin 58 miljardia euroa.

Puolustus- ja turvallisuusalan markkinoiden hajanaisuus ja toisaalta kotimaisen tuotannon suosiminen hankinnoissa ovat kärjistäneet supistuvien budjettien aiheuttaman ongelman vaikutuksia. Komission puolustus- ja turvallisuusalaa koskeneiden tiedonantojen (2007, 2013) tavoitteena on ollut eurooppalaista yhteistyötä tehostavien ratkaisujen esittäminen niin, että lähtökohtana on olemassa olevien voimavarojen entistä parempi käyttäminen.

Sisämarkkinoiden kehittämisen kautta EU:ssa tapahtuva työ (mm. julkisia hankintoja ja kilpailua koskeva lainsäädäntö) tuo ainutlaatuista lisäarvoa. Suomi on puolustusmarkkinoiden avaamisen osalta kiinnittänyt erityistä huomiota pienten ja keskisuurten yritysten tarpeeseen päästä mukaan sisämarkkinoille.

Suomen kaltaiselle maalle, joka ostaa valtaosan puolustusmateriaalistaan ulkomailta, puolustusmateriaaliyhteistyön toimivuudella on olennaista merkitystä.

Suomen kannalta oli myönteistä, että Eurooppa-neuvosto päätti eurooppalaista huoltovarmuusregiimiä koskevasta toimeksiannosta EU-tason järjestelyjä varten. Käytännössä tällä pyritään parantamaan toisesta jäsenvaltioista olevien puolustustarvikkeiden ja -palvelujen saatavuutta normaali- ja poikkeusoloissa.

Weimar-yhteistyö

Niin sanottu Weimarin kolmio eli Saksan, Ranskan ja Puolan muodostama ryhmä on toiminut ajoittain EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ja puolustusyhteistyön vauhdittajana.

Yhteistyön pohja on vuonna 1991 allekirjoitettu julistus, jossa edellä mainittujen maiden ulkoministerit sitoutuivat edistämään rajat ylittävää yhteistyötä, Euroopan integraatiota ja Puolan EU-jäsenyyttä. Yhteistyö aktivoitui uudelleen Puolan EU-puheenjohtajuuskauden aattona 2010. Kolmikön ulko- ja puolustusministerit lähettivät EU:n korkealle edustajalle kirjeen, jonka tavoitteena oli vauhdittaa YTPP:n kehittämiseen liittyvää keskustelua EU:n ja Naton yhteistyön tiivistämisen, EU:n pysyvien suunnittelu- ja johtamisrakenteiden sekä taisteluosastojen kehittämisen ja eurooppalaisten suorituskykyjen yhteiskäytön ja jakamisen osalta.

Vuonna 2011 Weimarin YTPP-aloitteeseen liittyivät Ranskan aloitteesta myös Italia ja Espanja (niin sanottu Weimar+). Laajennettu ryhmä nosti muilta jäsenmailta tukea saaneessa yhteiskirjeessä syksyllä 2011 uudelleen esille YTPP-kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. Ryhmä ei kokoonnu säännöllisesti, mutta pitää kuitenkin yhteyttä ja toimii toisinaan yhdessä ryhmänä.

Suomen osallistuminen Weimar+ -ryhmän keskusteluihin on ollut myös Weimar-maiden kanssa esillä perustuen siihen, että Suomi on johdonmukaisesti tukenut EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä.

Ajatus EU:n yhteisestä puolustuksesta

Yhteinen puolustus mainitaan jo Maastrichtin sopimuksessa tulevaisuuden mahdollisuutena. Tuolloin Länsi-Euroopan Unioni (WEU) oli vielä olemassa, joskin lähinnä nimellisesti, ja sillä ajateltiin olevan potentiaalinen rooli EU:n puolustusulottuvuuden kehittämisessä. Lissabonin sopimuksen myötä WEU päätettiin lakkauttaa.

Lissabonin sopimuksen mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka käsittää unionin asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan. Se johtaa yhteiseen puolustukseen, jos Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää. Jäsenmaiden keskuudessa vallitsee kuitenkin laajasti näkemys, että YTPP:n kehittämisessä ei ole kysymys yhteisen puolustuksen rakentamisesta.

EU:lla ei ole yhteisen puolustuksen edellyttämiä rakenteita kuten puolustus suunnittelua, varautumissuunnittelua, suunnittelu- ja johtamisjärjestelyjä tai muita yhteisen puolustuksen edellyttämiä voimavaroja. Tahtoa yhteisen puolustuksen rakenteiden luomiseen ei juurikaan ole, koska Nato on EU:n jäsenvaltioiden suurelle enemmistölle yhteisen puolustuksen perusta näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Jäsenvaltioiden erilaiset historialliset kokemukset vaikuttavat edelleenkin syvästi siihen, miten ne näkevät etenkin sotilaallisen turvallisuuden kysymykset sekä oman, EU:n ja Naton roolin Euroopan turvallisuudessa.

Suorituskykyöllä on merkitystä eurooppalaiselle puolustuskyvyille. Olennaisinta on, että EU:n ja toisaalta Naton puitteissa tapahtuva suorituskykytyö täydentävät toisiaan.

Yhteisen puolustuksen toteutumisen epätodennäköisyyttä kuvastaa osaltaan se, että keskustelussa EU:n pysyvistä operaatioesikunnasta kriisinhallintatointia varten ei ole kyetty etenemään, lähinnä Britannian vastustuksen vuoksi. Lissabonin sopimuksen mahdollistama pysyvä rakenteellinen yhteistyö eli vain tiettyjä maita koskeva yhteistyö turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla ei myöskään ole etenemässä. Yhteistyössä on pystytty etenemään ilman pysyvän rakenteellisen yhteistyön käynnistämistä¹².

Euroopan unionin ja Naton ero yhteisen puolustuksen osalta on selvä, eikä muutosta ole näköpiirissä. Yhteinen puolustus on Naton tärkein tehtävä. Naton perussopimuksen viides artikla tarkoittaa turvallisuustakuita, joihin Natolla ja sen jäsenvaltioilla on rakenteet, välineet ja suunnitelmat. Unioni sen sijaan ei ole puolustusliitto. EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen toimeenpaneminen tarkoittaisi pitkälle toimintaa kansalliselta pohjalta. Sopimusmääräykset eivät

¹² Suorituskykyhankkeissa kaikki maat eivät ole mukana, konkreettisia hankkeita on toteutettu tyypillisesti noin 5-15 maan kesken.

tarjoa puitteita Nato-rakenteiden käyttämiseen avunannon lausekkeen toimeenpanossa Naton ulkopuolisten jäsenten osalta.

Turvallisuusympäristön heikentyminen ei ole herättänyt EU:ssa keskustelua yhteisestä puolustuksesta. Se on kuitenkin korostanut tarvetta puolustusyhteistyön kehittämiseksi tukeutuen laaja-alaisesti EU:n käytössä oleviin resursseihin. Joulukuun 2013 Eurooppa-neuvoston päätösten toteuttaminen nähdään tässä prosessissa keskeisenä. Nato on puolestaan Ukrainan kriisin seurauksena ryhtynyt toimiin yhteisen puolustuksen vahvistamiseksi ja sopeuttamiseksi uusimpiin haasteisiin. EU:n suorituskykytyö ja laajemmin puolustusyhteistyön kehittyminen palvelevat myös Naton tavoitteita liittokunnan eurooppalaisten jäsenten suuremmasta vastuunkantokyvystä.

EU:n merkityksestä Suomen turvallisuudelle

Suomelle EU on perustavanlaatuinen arvovalinta, jolla on vahva turvallisuuspoliittinen ulottuvuus. Euroopan unionin jäsenenä Suomi on poliittisesti erottamattoman kiinteä osa läntistä Eurooppaa. Euroopan unionin jäsenenä Suomi ei ole puolueeton.

Euroopan unionin jäsenyys vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa ja turvallisuutta. Se antaa kanavan vaikuttaa kansainvälisesti ja globaalisti kysymyksiin, joilla on lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutusta Suomen turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Suomi kuuluu EU:ssa niihin maihin, jotka haluavat vahvistaa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja unionin kansainvälistä roolia.

EU:n sisäinen koheesio ja sen instituutioiden vahvuus ovat Suomen kannalta olennaisen tärkeitä. Unionin merkitys on erityisen selkeä laaja-alaisen turvallisuuden kysymyksissä. Keskeisiä kysymyksiä ovat energiaturvallisuus, kyberturvallisuus, terrorismi, ääriliikkeiden uhka, tarttuvat taudit sekä korruptio ja kansainvälinen rikollisuus. Myös EU:n rooli esimerkiksi kansainvälisen kaupan vapauden ja säännösten ylläpitämisessä ja uudistamisessa on Suomelle keskeistä. Näköpiirissä on, että laajan turvallisuuden ja hybridiuhkien haasteet kasvavat. Suomen näkökulmasta Euroopan unioni on näihin vastaamiseksi keskeinen toimija, jolla on monipuolinen keinovalikoima käytettävissään. Määrätietoisempi ja tavoitteellisempi lähestymistapa olisi kuitenkin tarpeen.

EU on merkittävä turvallisuuspoliittinen vaikuttaja omassa lähiympäristössään muun muassa laajentumispolitiikan kautta. Vahva ja vetovoimainen unioni vaikuttaa vakauttavasti. Jäsenyysprosessi vahvistaa hakijamaiden taloutta ja yhteiskuntaa. Lisäksi jäsenyyttä hakevilta mailta edellytetään, että niillä ei ole avoimia ja ratkaisemattomia ristiriitoja naapurimaidensa kanssa. On toisaalta niin, että EU:n tosiasiallinen tai kuviteltu epäyhtenäisyys ja vaikeudet voivat aiheuttaa epävarmuutta lähiympäristössä. Suomi kannattaa EU:n laajentumispolitiikan jatkamista.

Venäjänsä ylläpitämä etupiirijattelu on johtanut tilanteeseen, jossa Euroopan unioni joutuu uudelleen arvioimaan esimerkiksi itäisen naapurisuuspolitiikkansa parhaita toimeenpanokeinoja, vaikka politiikan perustavoitteet säilyvät ennallaan. Eteläisessä naapurustossa EU:lla on rajoitetusti keinoja vaikuttaa ajankohtaiseen tilanteeseen, mutta pitemmällä tähtäimellä EU:n tarjoamat mahdollisuudet taloudelliseen yhteistyöhön ja yhteiskunnallisten uudistusten vauhdittamiseen ovat tärkeitä. Suomi pitää tärkeänä, että EU jatkaa määrätietoisesti naapurisuuspolitiikkaa, joka tähtää naapurialueiden vakauteen ja hyvinvointiin.

Lissabonin sopimuksen sisältämä yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke ovat unionin jäsenmaiden välisen keskinäisen solidaarisuuden ilmaisuja ja ne vahvistavat unionin luonnetta turvallisuusyhteisönä. Unionin avunantovelvoitteella on vahva poliittinen ja periaatteellinen merkitys. Sen käytännön toimeenpanoa varten ei kuitenkaan ole olemassa EU-tason järjestelyjä, eikä ole näköpiirissä, että sellaisia ryhdyttäisiin luomaan.

On kuitenkin selvää, että EU ja sen jäsenvaltiot eivät jäisi passiivisiksi, jos johonkin jäsenvaltioon kohdistuisi aseellinen hyökkäys. EU:lla on tarvittaessa käytettävissään monia keinoja, esimerkiksi pakotteet, poliittiseen vaikuttamiseen ja painostamiseen jäsenvaltioidensa etujen puolustamiseksi.

Lissabonin sopimus antaa mahdollisuuden edetä yhteiseen puolustukseen. Nato-maiden näkökulmasta Nato säilyy kuitenkin yhteisen puolustuksen organisaationa ja Yhdysvaltain sitoutuminen Euroopan puolustukseen elintärkeänä. Siten EU:n puitteissa tuskin edetään yhteisen puolustuksen suuntaan näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa.

Suomi haluaa vahvistaa EU:n luonnetta turvallisuusyhteisönä. Yhtenä välineenä voi toimia EU:n turvallisuusstrategian uudistaminen. EU:n turvallisuusstrategia

on vuodelta 2003. Vuonna 2008, Georgian sodan jälkeen, laadittiin strategiaa koskenut toimeenpanoraportti, mutta varsinaista strategiatyön uusimista pidettiin liian vaativana. Suomi on jo pitkään tukenut strategian päivittämistä. EU:n korkea edustaja laatii kesään mennessä Eurooppa-neuvoston toimeksiannosta arvion EU:n haasteista ja mahdollisuuksista. Tämän toivotaan edistävän EU:n uuden ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategian laatimista. EU:n turvallisuusympäristön ja turvallisuuden uhkakuvan muutokset ovat nykyisen turvallisuusstrategian laatimisen jälkeen olleet niin merkittäviä, että uuden strategian tarve on ilmeinen. Uusi strategia myös edistäisi EU:n pyrkimyksiä kehittää rooliaan turvallisuusyhteisönä ja varteenotettavana vaikuttajana ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

EU:n yhteisellä turvallisuus- ja puolustuspolitiikalla ja puolustusyhteistyöllä on myönteinen vaikutus Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja myös puolustuksen suorituskyvyille. Suomen näkökulmasta YTPP:n kehittäminen on tärkeää unionin ulkoisen toimintakyvyn vahvistamiseksi tilanteessa, jossa EU:n lähiympäristön epävakaus on lisääntynyt merkittävästi.

Suomi osallistuu EU:n kriisinhallintaoperaatioihin aktiivisesti, ja siviilioperaatioissa Suomi on ajoittain ollut väestömäärään suhteutettuna suurin osallistujavaltio. Operaatioiden ja niihin varautumisen kautta suomalainen henkilöstö voi kehittää osaamistaan ja saada kokemusta kenttätoiminnasta. Suomi on ollut EU:n operaatioissa mukana muun muassa jääkärijoukkueella, alustarkastusosastolla, miinalaivalla ja lähettämällä operaatioihin kouluttajia ja esikuntaupseereja. Operaatiot ovat sisältäneet vaativia kokonaisuuksia, kuten johtovaltitehtävän ALTHEA-operaatioissa Bosnia-Hertsegovinassa vuosina 2005-2006.

Myös Euroopan unionin taisteluosastoihin osallistumisella on ollut joukkojen käyttämättömyydestä huolimatta myönteinen vaikutus Suomen puolustuskyvyn kehittämiseksi. Osastoihin valitun henkilöstön varustaminen, koulutus ja yhteisharjoittelu ovat kehittäneet osaamista ja toimintakykyä, ja samalla henkilöstön evaluointi on osoittanut joukkojen tason ja mahdolliset kehittämistarpeet. Suomi on osallistunut valmiusvuoroihin pääasiassa maavoimien joukoin ja osoittamalla tehtäviin myös erikoisjoukkoja ja erikoiskykyjä. Suomi osallistuu Ruotsin johtaman taisteluosaston valmiusvuoroon vuoden 2015 ensimmäisellä puoliskolla helikopteriosastolla, jonka suorituskyky mitattiin Nato-standardien mukaisesti kesäkuussa 2014. Lisäksi Suomi osallistuu Britannian johtamaan taisteluosastoon vuonna 2016.

EU:n puitteissa toteutettava suorituskykyjen yhteiskäyttö ja jakaminen on Suomen näkökulmasta järkevää, vaikka toiminnan tuomat kustannushyödyt ja vaikutukset kansallisen puolustuksen kehittämiseksi ovat olleet varsin rajallisia. Suorituskyky-yhteistyön merkitys saattaa kasvaa muotoutumassa olevan EU:n puolustusyhteistyön kautta. Se sisältää uusia mahdollisuuksia erityisesti eurooppalaisen puolustuksen perustan vahvistamiseksi pidemmällä aikavälillä. Puolustukseen liittyvien kysymysten käsittelyn voidaan arvioida lähivuosina tapahtuvan EU:ssa aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Eurooppa-neuvostossa päätetyt toimet mm. huoltovarmuuden parantamiseksi ja puolustusteollisuuden toimintaedellytysten turvaamiseksi ovat Suomen puolustuskyvyn kannalta hyödyllisiä.



4 NATO:n kanssa toteutettava kumppanuusyhteistyö sekä yhteistyö Yhdysvaltojen kanssa

Suomi on tehnyt Pohjois-Atlantin liiton eli Naton (North Atlantic Treaty Organization) kanssa kumppanuusyhteistyötä vuodesta 1994, jolloin perustettiin Naton rauhankumppanuusohjelma. Kumppanuuden keskeisin alue on sotilaallisen suoritus- ja yhteistoimintakyvyn kehittäminen kansainvälisen kriisin hallinnan ja kansallisen puolustuksen tarpeita varten. Kumppanuuteen kuuluu myös siviilisektorin yhteistyötä muun muassa huoltovarmuuden ja pelastuspalvelun alueilla.

Nato on kuluvaan vuosikymmenen aikana uudistanut kumppanuuspolitiikkaansa kahdesti, Berliinissä 2011 ja Walesissa 2014. Naton näkökulmasta kumppaneilla on merkittävä rooli vakauden ja turvallisuuden tuottajina. Kumppanuuspolitiikan uudistusten kautta on haluttu varmistaa, että kumppanien panos globaaleihin turvallisuushuoliin vastaamiseksi on muuttuvissa oloissa mahdollista. Uudistuksissa on yhdenmukaistettu erilaisia kumppanuusohjelmia pyrkien kuitenkin samalla joustavuuden lisäämiseen niin, että kumppanimaiden erilaiset lähtökohdat, tarpeet ja tavoitteet kyetään ottamaan huomioon. Naton kumppanimaita tai muiden yhteistyöjärjestelyjen piiriin kuuluvia maita on nykyään viitisenkymmentä.¹³

Naton rauhankumppaneita varten on 1997 perustettu Euroatlanttinen kumppanuusneuvosto (EAPC), joka ei kuitenkaan ole poliittisella tasolla kokoonnutunut vuosiin. Kumppanuusneuvoston käytettävyyttä on vähentänyt suuren osallistujajoukon heterogeenisyys. Käytännössä Suomen ja monien muidenkin kumppanimaiden poliittisen tason kanssakäyminen Naton kanssa on tapah-

¹³ Natolla on erilaisia kumppanuusjärjestelyjä. Mediterranean Dialogue (MD) käynnistyi vuonna 1994 ja siihen osallistuu seitsemän Välimeren alueen maata (Algeria, Egypti, Israel, Jordania, Mauritania, Marokko ja Tunisia). Vuodelta 2004 peräisin olevan Istanbulin yhteistyöaloitteen (Istanbul Cooperation Initiative) puitteissa tehdään yhteistyötä Persianlahden yhteistyöneuvostoon (Gulf Cooperation Council) kuuluvien maiden kanssa. Georgiaa varten vuonna 2008 perustetun yhteistyökomission (NATO-Georgia Commission) puitteissa käydään poliittisia konsultaatioita ja tehdään käytännönläheistä yhteistyötä Georgian Nato -valmiuksien kehittämiseksi. Ukrainaa varten perustettiin vuonna 1997 yhteistyökomissio (NATO-Ukraine Commission), jonka merkitys on Ukrainan kriisin myötä korostunut.

tunut muiden yhteistyöfoorumien kautta. Keskeisiä ovat olleet erityisesti kriisinhallintaoperaatioita käsittelevät kokoukset, joihin joukkoja luovuttavat maat ovat osallistuneet.

Naton ja Venäjän välillä perustettiin vuonna 2002 Nato-Venäjä –neuvosto (NRC, NATO-Russia Council), joka korvasi vuonna 1997 perustetun pysyvän yhteisneuvoston (PJC, Permanent Joint Council). Reaktiona Venäjän Ukrainaan kohdistamiin toimiin Nato on keskeyttänyt kaiken käytännön tason sotilaallisen ja siviiliyhteistyön Venäjän kanssa. Poliittisen tason kontaktit halutaan kuitenkin yhä pitää mahdollisina.

Vastaus ISAF:in päättymiseen ja kiristyneeseen turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen

Suurlähettiläs Antti Sierlan vuonna 2007 julkaistussa selvityksessä ”Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutukset” todettiin Naton muuttuneen kylmän sodan päivistä siinä määrin, että ”Vahva varustautuminen ulkopuolelta tulevaa hyökkäystä kohtaan on vähentynyt merkittävästi.” Vuonna 2014 tilannekuva on toinen. Kiristyneen kansainvälispoliittisen tilanteen (mm. Ukraina, Syyria, Irak) myötä Nato on siirtänyt toimintansa painopistettä liittokunnan alkuperäisen tehtävän suuntaan. Naton perimmäisimmän tarkoituksen eli jäsenvaltioiden puolustamisen merkitys on jälleen korostunut. Suurlähettiläs Sierlan tekemä arvio Naton kehityksestä on toteutunut: ”Myös tulevaisuudessa Naton voi odottaa mukautuvan toimintaympäristönsä muutoksiin omien turvallisuussintressiensä mukaisesti.”

Afganistanin kriisinhallintaoperaation (ISAF) päättymistä ennakoiden Natossa on viime vuosina valmisteltu toimintatapoja, joilla sekä liittokunnan sisäinen että kumppanimaiden kanssa aikaansaatua yhteistoimintakyky on tarkoitus säilyttää. Suorituskykyjen kehittämiseksi ja yhteistoimintakyvyn ylläpitämiseksi Naton nopean toiminnan joukot ja niihin liittyvä koulutus- ja harjoitus-toiminta saavat yhä tärkeämmän merkityksen. Uuden toimintatavan ytimessä on CF–aloite (Connected Forces Initiative, CFI), jonka keskeiset elementit ovat koulutus, harjoitukset ja teknologian tehokas hyödyntäminen. Aloitteen avulla liittokunta pyrkii Chicagon huippukokouksessa 2012 julkaistua ”NATO Forces 2020”-tavoitteeseen. Tavoitteen mukaan Naton joukkojen¹⁴ tulee olla pienem-

¹⁴ Natolla ei ole omia joukkoja, vaan se nojautuu jäsenmaiden voimavaroihin.

mät, liikkuvammat, joustavammat, käyttövalmiit ja teknologisesti edistyneet. Joukkojen tulee kyetä toimimaan yhdessä kaikissa toimintaympäristöissä ja myös kumppaneiden kanssa.

Kumppanimaat eivät ole CF-aloitteessa varsinaisesti mukana, mutta tietyt kumppanimaat ovat voineet antaa siihen omia näkemyksiään ja panostaan. CFI Advisory Task Force (CFI TF-työryhmä) perustettiin syksyllä 2013 Ruotsin aloitteesta. Ruotsi ja Belgia vastasivat yhdessä työryhmän puheenjohtajuudesta vuoden ajan. Tällä hetkellä tämän epävirallisen, Naton rakenteiden ulkopuolella toimivan työryhmän toisena puheenjohtajana Belgian ohella toimii Suomi. CFI TF-työryhmän tarkoituksena on tuottaa konkreettisia esityksiä siitä, miten kumppaneiden osallistumista CF-aloitteeseen voidaan kehittää. Suomen ja Ruotsin lisäksi työryhmään ovat osallistuneet Itävalta, Irlanti, Sveitsi, Australia ja Uusi-Seelanti.

Ukrainan kriisin ja Venäjän toiminnan seurauksena liittokunta on uuden haasteen edessä. Siihen on reagoitu välittömän toimin ja päättämällä myös liittokunnan pidemmän aikavälin toiminnasta. Nato on lisännyt läsnäoloaan, näkemyttään ja turvallisuustukeaan liittokunnan itäisissä jäsenmaissa. Tässä niin kutsutussa reassurance-politiikassa ei ainakaan toistaiseksi ole ollut kyse pysyväisluontoisista uusista tukikohtista, vaan rotaatiopohjalta vahvistetusta läsnäolosta, lisääntyneestä harjoitustoiminnasta ja tehostetusta ilmapuolustuksesta.

Naton Walesin huippukokouksen keskeinen tulos oli Naton uuden valmiussuunnitelman (Readiness Action Plan, RAP) hyväksyminen. Suunnitelman tarkoituksena on reassurance-politiikan lisäksi ryhtyä sopeuttamistoimiin, joiden tavoite on vahvistaa liittokunnan yhteisen puolustuksen toimeenpanomekanismeja. Suunnitelman on todettu olevan Naton kollektiivisen puolustuksen merkittävin vahvistaminen kylmän sodan jälkeen. Huippukokouksessa myös vahvistettiin Connected Forces -aloitteeseen sisältyviä, erityisesti koulutukseen ja harjoituksiin liittyviä toimia, jotka osaltaan tukevat RAP:n toimeenpanemista.

Erittäin nopean valmiuden joukkojen (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF) perustaminen on osa valmiuden kohottamista, kuten myös lisääntyvä harjoitustoiminta, varautumissuunnitelmien päivittäminen ja puolustusinfrastruktuurin uudistaminen. Reaktiona muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen Naton jäsenmaat ovat myös sitoutuneet pitämään puolustusbudjettinsa vähintään nykyisellä tasolla. Taakanjaon tasoittamiseksi jäsenmaiden tavoitteena on puolustusmenojen kasvattaminen kahteen prosenttiin bruttokansantuotteesta

seuraavan kymmenen vuoden kuluessa. Puolustusinvestointien osuutta puolustusbudjeteista on tarkoitus kasvattaa kahteenkymmeneen prosenttiin.

Valmiussuunnitelma (RAP) ja siihen liittyvä reassurance-politiikka on liittokunnan sisäinen, joten Suomi ei Naton kumppanimaana ole sen osa. Suomi voi osallistua kumppaneille avoimeen harjoitustoimintaan ja eri osa-alueiden kehittämiseen oman harkintansa mukaan. Tämä osallistuminen tapahtuu kumppanuuspolitiikan puitteissa.

Nato kiinnitti Walesin huippukokouksessa huomiota sodankäynnin luonteen muuttumiseen. Nato aikoo jatkossa varmistaa, että sillä on tarvittava osaaminen ja tarvittavat voimavarat vastata hybridisodankäynnin monimuotoisiin ja osin vaikeasti hahmotettaviin haasteisiin. Kyberpuolustus hyväksyttiin osaksi kollektiivista puolustusta.

Walesin huippukokous vahvisti suorituskykyjen kehittämisessä uuden kehysvaltiokonseptin (NATO Framework Nations Concept). Siinä pienempi maa-ryhmä voi kehittää kyseisten maiden ja liittokunnan tarvitsemia joukkoja ja suorituskykyjä, joita liittokunta kokonaisuudessaan voi hyödyntää. Tavoitteena on tehostaa etenkin liittokunnan eurooppalaisten jäsenmaiden valmiuksia. Maaryhmän toimintaa johtaa nimetty jäsenmaa eli kehysvaltio. Esimerkiksi Saksan johdolla toimiva kymmenen jäsenmaan ryhmä kehittää mm. logistisia suorituskykyjä sekä joukkotuhoaseiden (CBRN) uhkaan varautuvaa suojelua. Britannian johdolla toimiva seitsemän jäsenmaan ryhmä puolestaan kehittää nopeasti toimintaan asetettavaa ja operatiivista joukkoa. Naton kumppanimaiden suhde kehysvaltiotoimintaan ei ole vielä täysin selvillä.

Nato on laajentunut kuudesti, ja jäsenmaiden lukumäärä on yli kaksinkertaistunut alkuperäisestä; vuonna 1949 jäsenmaita oli 12, nyt 28. Nato laajeni viimeksi viisi vuotta sitten, kun Albaniasta ja Kroatiasta tuli liittokunnan jäseniä. Walesin huippukokouksessa ei tehty uusia laajentumispäätöksiä, mutta liittokunta totesi ”avointen ovien politiikan” olevan voimassa. Se tarkoittaa Naton perustamisso-pimuksen (Pohjois-Atlantin sopimus, 1949) mukaisesti, että sopimuspuolet voivat yksimielisellä päätöksellä kutsua kriteerit täyttävän maan liittymään järjestöön.

Jäsenyyttä ovat hakeneet kolme Länsi-Balkanin valtiota eli Bosnia-Hertsegovina, Montenegro, Makedonia sekä Georgia Etelä-Kaukasiassa. Makedonia on jo vuo-

sien ajan ollut mukana jäsenyyteen valmistavassa MAP-prosessissa (Membership Action Plan), joka ei kuitenkaan ole tae tulevasta jäsenyydestä. Makedonian jäsenyyden esteenä on ollut maan nimeä koskeva kiista Kreikan kanssa. Myös Montenegro osallistuu MAP-prosessiin. Nato on todennut arvioivansa vuoden 2015 loppuun mennessä Montenegron jäseneksi kutsumisen edellytyksiä. Bosnia-Hertsegovina on vuonna 2010 kutsuttu MAP-prosessiin, mutta prosessia ei vielä ole varsinaisesti käynnistetty.

Vuonna 2008 Bukarestin huippukokouksessa luvattiin, että Georgia ja Ukraina otetaan Naton jäseniksi. Kysymys oli kompromissimuotoilusta, jossa aikataulua ei määritelty. Georgia on hakenut Naton jäsenyyttä, Ukraina ei. Näiden maiden jäsenyysperspektiivin käsittely on jatkossa Natolle entistäkin vaikeampi kysymys Venäjän yksiselitteisen kielteisen näkemyksen ja konkreettisten toimien vuoksi. Yhtäältä Nato-jäsenyysperspektiiviä ei haluta Venäjän toiminnan vuoksi poistaa, toisaalta varotaan eskaloimasta tilannetta. Lisäksi jäsenyysehtojen täytyminen otetaan vakavasti. Walesin huippukokouksessa vahvistettiin Naton Georgialle kohdistamia tukitoimia kuten puolustussektorin kapasiteetin kehittämistä, koulutusta ja harjoituksia.

Kumppanuuspolitiikan uudistaminen

Walesin huippukokous käynnisti Naton uuden kumppanuusaloitteen ”Partnership Interoperability Initiative”, joka pyrkii aikaisemman kumppanuuspolitiikan tapaan kehittämään Naton ja kumppanimaiden yhteistoimintakykyä mm. mahdollisissa kriisinhallintaoperaatioissa sekä tarjoamaan mahdollisuuksia kehittää kumppanimaiden sotilaallisia valmiuksia. Uusi aloite mahdollistaa, että hyvinkin erilaiset kumppanimaat voivat hyödyntää kumppanuusyhteistyön eri muotoja joustavasti ja omien tarpeidensa mukaisesti.

Uusi aloite muodostuu kolmesta osasta, joihin kumppanimaat voivat osallistua valmiuksiensa ja Naton päätösten mukaisesti. Ensimmäinen taso on avoin kaikille kumppanimaille ja koskee jo olemassa olevia kumppanuusohjelmia ja –mekanismeja¹⁵. Toiselle tasolle, ”Interoperability Platform”, on kutsuttu Suomi

¹⁵ Suunnittelu ja arviointiprosessi (Planning and Review Process) ja operatiivinen voimavarakonsepti (Operational Capabilities Concept) ovat työkaluja, joiden avulla kumppanimaiden suorituskykyä ja yhteensopivuutta Naton jäsenmaiden kanssa kehitetään ja arvioidaan. Kumppanimaat voivat myös ilmoittaa voimavarojaan Naton nopean toiminnan joukkoja (NATO Response Force) tukevaan joukkopooliin.

mukaan lukien 24 kumppanimaata, jotka ovat jo hyödyntäneet ensimmäisen tason kumppanuusinstrumentteja ja osoittaneet halua vahvistaa yhteistoimintakykyä Naton kanssa.

Aloitteen kolmas taso, ”Enhanced Opportunities”, koskee maita, jotka ovat merkittävällä tavalla osallistuneet Naton kriisinhallintaoperaatioihin, harjoituksiin tai suorituskykytyöhön. Toistaiseksi tämän tason kumppanuusyhteistyö koskee Australiaa, Georgiaa, Jordaniaa, Ruotsia ja Suomea. Olennaista on ennakoitavuuden lisääntyminen, sillä nämä yhteistyömahdollisuudet ovat tarjolla kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lisäksi se antaa mahdollisuuksia tiiviimpään poliittiseen dialogiin Naton kanssa. Kolmas taso pitää sisällään mahdollisuuden pitkälle menevään yhteistyön yksilölliseen muokkaamiseen eli kumppanuutta ei kehitetä maaryhmän kanssa vaan yksittäisten maiden kanssa. Walesissa käynnistetty aloite vastaa hyvin Suomen ja Ruotsin aikaisemmin tekemiä aloitteita kumppanuuspolitiikan kehittämistä.

Uuden kumppanuusaloitteen sisältö ja merkitys eivät ole vielä kaikilta osin täsmentyneet. Konkreettinen sisältö tulee riippumaan kustakin kumppanuusmaasta ja Natosta. Aloite antaa Natolle mahdollisuuden harkita myös uusien mahdollisuuksien avaamista kumppanimaille valikoivasti. Yhteiseen puolustukseen liittyvät ydintoiminnot pysyvät kuitenkin tiukasti jäsenmaiden keskinäisinä, eikä niitä avata kumppanimaille, sillä niiden osalta ei haluta olla riippuvaisia kumppaneista. Kumppanimaiden mahdollisuuksia antaa omia näkemyksiään ja käydä dialogia on toisaalta laajennettu, eikä rajanvetoa tässä suhteessa ole tehty jyrkästi. Uusi kumppanuusaloite onkin osoitus Naton valmiudesta kehittää ja avata toimintaa yhteistyöstä vakavasti kiinnostuneiden kumppanimaiden kanssa. Kumppanuuspolitiikka on elänyt ja jatkossakin elää ajassa vastaten Naton yleisiin prioriteetteihin ja toimintaympäristön muutokseen. Suomelle on tärkeää vaikuttaa aktiivisesti uuden kumppanuusaloitteen sisältöjen muotoutumiseen.

Kumppanimaiden oma valinnanvapaus säilyy perusperiaatteena. Uusi kumppanuusaloite heijastaa kuitenkin kaikessa kansainvälisessä yhteistyössä lähtökohdana olevaa periaatetta vastavuoroisesta hyödyistä. Se mahdollistaa kumppanimaiden kytkeytymisen Naton erilaisiin toimintoihin laaja-alaisesti kumppanien ”itsevalinnaisuuden” periaatteen pohjalta. Vastaavasti Nato hyötyy kumppanien osaamisesta ja toimintakyvystä.

Uusi kumppanuusaloite heijastaa kumppanimaiden yleisen merkityksen kasvua Natolle. Uudet turvallisuushaasteetkin huomioiden kumppanimaiden merkitys korostuu. Kansallisesta puolustuksestaan huolehtivat, demokraattiset ja ihmisoikeuksia kunnioittavat oikeusvaltiot tuovat alueilleen vakautta ja voivat toimia keskeisinä kumppaneina kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa ja yhteistyövaraisen turvallisuuden rakentamisessa. Samalla Naton piirissä on täysin selvää, että kumppanimaan asema, sen oikeudet ja velvollisuudet suhteessa liittokuntaan, on selkeästi erilainen kuin jäsenmaan asema. Kumppanimaat eivät ole yhteisen puolustuksen piirissä eivätkä turvatakuut koske niitä. Tätä rajaa ei ole haluttu hämärtää.

Sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot ja harjoitukset

Suomen osallistuminen Naton sotilaalliseen kriisinhallintaan määräytyy samoista lähtökohdista, joita sovelletaan Suomen sotilaalliseen kriisinhallintaosallistumiseen yleisemmin. Osallistumisessa on ulko- ja turvallisuuspoliittisia tavoitteita, ja se palvelee kansallisen puolustuksen kehittämistä.

YK:n valtuuttamien ja Naton johtamien operaatioiden kautta on pyritty (muun muassa Afganistanissa International Security Assistance Force/ISAF, Kosovossa Kosovo Force/KFOR sekä Bosnia-Hertsegovinassa Implementation Force/IFOR ja Stabilization Force/SFOR) edistämään kansainvälistä turvallisuutta ja konfliktien ratkaisua ja luomaan edellytyksiä kyseisten maiden yhteiskunnalliselle kehitykselle. Toiminta on ollut merkityksellistä myös kriisinhallintaoperaatioihin osallistuvien maiden sotilaalliselle suorituskyvylle ja kansainväliselle yhteistoimintakyvylle.

Suomalaiset sotilaat ja siviilit ovat voineet vaativissa olosuhteissa hyödyntää ja kehittää osaamistaan tärkeiden päämäärien hyväksi. Suomi toimi Afganistanissa ISAF:issa operaation alusta alkaen ja loppuun asti (2002–2014) ja suurimmillaan suomalaisen kriisinhallintajoukon vahvuus oli noin 200 sotilasta. ISAF:ia seuraavaan Naton johdolla toteutettavaan neuvonanto-, koulutus- ja tukiopeeraatioon (Resolute Support) Suomi osallistuu noin 80 sotilaalla. Kosovon operaatiossa KFOR:ssa Suomi on toiminut vuodesta 1999 alkaen. Enimmillään operaatiossa on toiminut yli tuhat suomalaista nykyisen suomalaisvahvuuden ollessa noin 20 henkeä. Suomi toimi sekä KFOR- että SFOR-operaatioissa myös kehysvaltiotehtävissä.

Kansainvälisen harjoitustoiminnan merkitys Suomen kansallisen puolustuksen kehittämässä on kasvanut. Suomi osallistuu vuosittain kymmeniin kansainvälisiin harjoituksiin. Nato liittyy niihin kaikkiin välillisesti, koska Naton standardit ja toimintatavat ovat harjoitustoiminnassa ja laajemminkin eurooppalaisessa puolustusyhteistyössä vallitsevia. Näin on myös EU:n taisteluosastojen harjoituksissa sekä pohjoismaisissa harjoituksissa. Kehitys on käytännössä mennossa siihen suuntaan, että standardeja noudatetaan myös erityisesti vaativissa YK-operaatioissa. Virallisten Nato-harjoitusten osuus kansainvälisistä harjoituksista, joihin Suomi osallistuu, on noin kolmannes.

Kokonaisuudessaan Suomen harjoitustoiminnan painopiste on Naton NRF-harjoituksissa, EU-taisteluosastoharjoituksissa sekä muussa monikansallisessa harjoitustoiminnassa Pohjois-Euroopan alueella. Harjoittelu Naton ja Nato-maiden kanssa mahdollistaa myös sellaiset harjoitukset, joihin Suomella ei muutoin ole mahdollisuutta puuttuvien erikoissuorituskykyjen (esimerkiksi ilmatankkaus, sukellusvenetorjunta) tai harjoitusten laajuuden takia.

Osa Naton järjestämistä harjoituksista sisältää artikla 5 -elementin, ja on todennäköistä, että kollektiivisen puolustuksen ulottuvuus Naton harjoituksissa korostuu vallitsevan kansainvälispoliittisen tilanteen seurauksena. Naton lähtökohdana on, että artikla 5 -puolustusvelvoite koskee ainoastaan Naton jäsenmaita, mutta se voi tästä huolimatta avata artikla 5 -elementin sisältävän harjoituksen Naton ulkopuolisille maille.

Suomi osallistuu Naton kansainvälistä yhteistoimintakykyä kehittäviin harjoituksiin kumppanimaana ja omista lähtökohdistaan käsin. Suomen osallistumiselle on olennaista, mitä lisäarvoa kukin harjoitus kansallisen puolustuksen näkökulmasta tuottaa. Tältä pohjalta Suomi ei sulje lähtökohtaisesti pois mahdollisuutta niin halutessaan osallistua mihin tahansa Suomen puolustuksen kehittämistä palveleviin ja asemamme mukaisiin harjoituksiin, joihin Nato ja Nato-jäsenmaat haluavat kumppanimaita kutsua.

PARP-prosessi kansallisen puolustuksen kehittäjänä

Suomi liittyi vuonna 1995 rauhankumppanuusohjelmaan kytkeytyvään suunnittelu- ja arviointiprosessiin (Planning and Review Process, PARP), jonka tavoitteena on edistää kumppanimaiden sotilaallisten suorituskykyjen ja yh-

teistoimintakyvyn kehittämistä. Prosessi perustuu vapaaehtoisuuteen ja yksilöllisyyteen – kumppanimaat valitsevat itselleen, yhteistyössä Naton kanssa, konkreettisia kumppanuustavoitteita, joita pitävät hyödyllisinä. Suomi on vuodesta 2010 alkaen valinnut tavoitteensa ennen kaikkea puolustusvoimien kehittämistarpeista lähtien. Tavoitteiden saavuttaminen kehittää myös Suomen kansainvälistä kriisinhallintakykyä.

Tavoitteita ja niiden toteutumista arvioidaan kahden vuoden jaksoissa. Kumppanuustavoitteet eivät ole oikeudellisesti sitovia kansainvälisiä velvoitteita sen enempää kuin osallistuminen vapaaehtoiseen ja molempia osapuolia hyödyttävään kumppanuusyhteistyöhön muutoinkaan. Luonnollista kuitenkin on, että tavoitteet pyritään saavuttamaan.

Ajankohtainen esimerkki konkreettisesta kumppanuustavoitteesta, joka osaltaan tukee Suomen omia kehittämissuunnitelmia, on niin sanottua isäntämaatukea koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan (Host Nation Support MOU) laatiminen. Pöytäkirja on puiteasiakirja, joka sisältää vakioidut toimintamallit ja standardit, jotka helpottavat kansainvälistä yhteistyötä. Suomi päättää luonnollisesti kaikissa oloissa itse, ryhtyykö se ja minkälaiseen toimintaan, jossa Suomen antamaa isäntämaatukea tarvitaan. Pöytäkirja ei sellaiseen toimintaan kumpaakaan osapuolta velvoita. Yhteisymmärryspöytäkirja ei siis esimerkiksi velvoita antamaan tai vastaanottamaan joukkoja missään tarkoituksessa. Toinen esimerkki konkreettisesta kumppanuustavoitteesta on Suomen ilmavoimien johtamis- ja valvontajärjestelmä, joka on pääsääntöisesti rakennettu Naton standardien mukaisesti kumppanuuden puitteissa Suomen omaan tavoiteasetantaan perustuen.

Kumppanimaille suunnattu PARP-prosessi on kevyempi ja vähemmän velvoittava kuin Naton ja sen jäsenmaiden välinen puolustussuunnitteluprosessi, jonka tavoitteena on jäsenmaiden suorituskykyjen kehittämisen (Capability Targets) yhteensovittaminen puolustusliiton kokonaistavoitteisiin.

Toinen PARP-toiminnan ohella keskeinen kumppanuusyhteistyön instrumentti ja suorituskykyjen kehittämisen väline on operatiivinen voimavarakonsepti (Operational Capabilities Concept, OCC), jossa harjoitusten yhteydessä arvioidaan neliportaisen prosessin kautta joukkojen suoritus- ja yhteistoimintakykyä. Suomalaisia joukkoja on arvioitu vuodesta 2005 lähtien, ja evaluoinnin korkeim-

malle tasolle on päässyt yksiköitä kaikista puolustushaaroista. Euroopan unionilla ei ole vastaavaa joukkojen arviointiprosessia vaan jäsenmaat hyödyntävät Naton operatiivista voimavarakonseptia.

NRF (Nato Response Force) ja Smart Defence

Naton nopean toiminnan joukot (NRF) on ensisijaisesti Naton eurooppalaisia jäsenmaita varten 2000-luvun alussa luotu väline, jolla kehitetään jäsenmaiden sotilaallisia suorituskykyjä ja samalla niiden kriisinhallintakykyjä. Vuonna 2006 Nato teki tietyt kriteerit täyttävälle kumppanimaille mahdolliseksi osallistua NRF:ää täydentävään toimintaan. Toiminnan täydentävyys tarkoittaa, että Naton mahdollisten operaatioiden toteuttaminen ei ole riippuvaista kumppanimaiden osallistumisesta. NRF:n osia on käytetty muutamia kertoja, muun muassa Afganistanin presidentinvaalien tukemiseen vuonna 2004 ja Pakistanin maanjäristyksen jälkeen katastrofiavun antamiseen vuonna 2005.

Suomi ilmoitti vuonna 2008 Natolle halukkuudestaan osallistua NRF:ää täydentävään toimintaan, ja on osallistunut toimintaan vuodesta 2012 alkaen. Käytännössä tämä tarkoittaa suorituskykyjen osoittamista määrääjäksi NRF:n joukkopooliin (Response Forces Pool, RFP). Toimintaan osallistutaan suunnitelmallisesti samoilla joukoilla, jotka on ilmoitettu myös EU:n ja YK:n käyttöön. Suomen lisäksi NRF:n täydentävään toimintaan osallistuvat kumppanimaista Georgia, Ruotsi ja Ukraina. Myös Jordanian osallistuminen on hyväksytty Naton neuvostossa.

Vuonna 2014 NRF:n joukkopoolissa oli Suomesta ilmavoimien valmiusyksikkö. Vuodeksi 2015 joukkopooliin on ilmoitettu merivoimien rannikkojääkärikomppania, vuodeksi 2016 maavoimien helikopteriosasto ja maavoimien jääkärikomppania sekä vuodeksi 2017 merivoimien alus ja maavoimien suojelun erikoisosasto. Joukkojen ilmoittaminen joukkopooliin ei kuitenkaan tarkoita niiden asettamista sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain tarkoittamaan korkeaan valmiuteen.

NRF-yhteistyö tukee olennaisella tavalla jäsen- ja kumppanimaiden suoritus- ja yhteistoimintakykyjen kehittämistä. Toiminnassa mukana olevat joukot osallistuvat monikansalliseen harjoitusohjelmaan ja käyvät läpi sertifiointiin johtavan vaativan arviointiprosessin. Suomen ilmavoimien valmiusyksikkö läpäisi

Naton arviointiprosessin vuonna 2013. Arviointiprosessiin osallistuminen ja arvioinnin läpäiseminen on myös tapa saattaa joukkojen korkea sotilaallinen osaaminen muiden tietoon sekä hyödyntää sitä kotimaisesti koulutuksessa ja kehittämistoiminnassa.

Nato päätti Walesin huippukokouksessaan syyskuussa 2014 NRF:n uudistamisesta sekä uusien erittäin nopean valmiuden joukkojen (VJTF) perustamisesta osaksi NRF:ää. Ei ole tiedossa, kytkeytyykö VJTF-toimintaan myöhemmin myös kumppaneille avattavia osuuksia.

Ennen kaikkea sotilaallisten suorituskykyjen tehokkaampaan ylläpitoon ja uusien kykyjen kehittämiseen keskittyvä "Smart Defence" on Connected Forces -aloitteen ohella toinen Nato Forces 2020-tavoitetta tukeva aloite, joka vahvistettiin Chicagon huippukokouksessa 2012. Sen taustalla on puolustusmateriaalin jatkuva teknistyminen ja kallistuminen, minkä seurauksena jäsenmaiden on vaikeaa tai mahdotonta kehittää, hankkia, ylläpitää tai käyttää kaikkia suorituskykyjä itse. Jäsenmaiden välisen yhteistyön kautta tarvittavat suorituskyvyt voivat tulla mahdollisiksi. Tietyissä tilanteissa yhteishankinnat voivat alenevien yksikkökustannusten kautta tuoda myös kustannussäästöjä.

Smart Defence on nähty Natossa myös yhtenä tapana tasata taakanjakoa Yhdysvaltojen ja eurooppalaisten liittolaisten välillä eli kyse on aloitteesta, johon eurooppalaisten Nato-jäsenmaiden odotetaan osallistuvan. Miehittämättömien ilma-alusten yhteishankinta osana liittokunnan yhteistä maavalvontajärjestelmää on esimerkki Smart Defence -hankkeilla tavoiteltavista hyödyistä eli yhteisestä hyödynnettävyydestä ja kustannusten jakamisesta. Suuri osa hankkeista on avoinna myös kumppanimaille. Hankkeet eivät keskity ainoastaan yhteishankintoihin, vaan pääosa on koulutukseen, logistiikkaan ja toimintatapamallien kehittämiseen liittyviä hankkeita.

Naton Smart Defence -toiminnan ja EU:n Pooling & Sharing -toiminnan välille on luotu koordinaatiota. Yhteistyötä on suunnitteilla muun muassa improvi-soitujen räjähteiden (IEDs), kuten niin sanottujen tienvarsipommien, ja joukkotuhoaseiden vastaisessa toiminnassa. Sekä Smart Defence- että Pooling & Sharing-toiminnassa suorituskykyjen käytöstä päättävät niitä luoneet maat.

Kumppanuuspolitiikan merkitys Suomelle

Vaikka Suomi ei ole Naton jäsen, liittokunta on vaikuttanut ja edelleen vaikuttaa monin tavoin Suomen turvallisuuteen. Naton päätökset ja toiminta vaikuttavat Suomen turvallisuusympäristöön merkittävästi. Nato on euroatlanttisen turvallisuusyhteisön peruspilari. Mahdollisuus dialogiin ja konkreettiseen yhteistyöhön Naton kanssa kumppanuuden kautta säilyy arvokkaana Suomen turvallisuuden kannalta. Euroopan ja Suomen lähiympäristön turvallisuustilanteen kiristyminen korostaa sitä entisestään.

Nato on poliittinen ja sotilaallinen liittokunta, ja sen turvallisuuspoliittinen merkitys on jäsenmaille keskeinen. Sotilaallisilla voimavaroilla arvioituna Nato säilyy näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa Euroopan keskeisimpänä toimijana. Natolla on myös tärkeä merkitys kumppanimaille sekä kansainvälisille yhteistyötahoille, kuten YK:lle, EU:lle ja Etyjille. Nato tarkastelee myös laajan turvallisuuden kysymyksiä entistä enemmän, mutta Suomen näkökulmasta Naton rooli ei niissä muodostu yhtä keskeiseksi kuin EU:n lukuun ottamatta kyberpuolustusta, jossa kumppaneillekin ollaan avaamassa uusia mahdollisuuksia.

Kumppanuusyhteistyö – ennen kaikkea harjoitustoiminta evaluointineen, suunnittelu- ja arviointiprosessi (PARP) sekä NRF - on Suomelle konkreettinen väline omien suorituskykyjen ja kansainvälisen yhteistoimintakyvyn kehittämiseksi. PARP-prosessin mukaiset kumppanuustavoitteet valitaan kansallisen puolustuksen kehitystarpeista, ja ne kattavat käytännöllisesti katsoen koko puolustusjärjestelmän. Tavoiteasetanta on systemaattista, ja kaikilla puolustushaaroilla on tavoitteita, jotka ovat laajuutensa ja syvyytensä puolesta merkittäviä.

Sotilasliittoon kuulumattomana maana ja maantieteellisessä asemassaan Suomi ylläpitää kaikkia puolustusjärjestelmänsä suorituskykyalueita ja avainsuorituskykyjä. Kansallisen puolustuksen kehittämisen kannalta kansainvälinen yhteistyö ja siinä Naton kanssa toteutettava kumppanuusyhteistyö on keskeisen tärkeää.

Naton kanssa tehtävä kumppanuusyhteistyö parantaa Suomen valmiuksia myös EU:ssa ja Pohjoismaiden kesken tehtävässä puolustusyhteistyössä, koska Naton standardit, toimintamallit ja suorituskykyvaatimukset muodostavat yleisen perustan eurooppalaiselle puolustusyhteistyölle. Sama pätee kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Kumppanuusyhteistyö tarjoaa myös mahdollisuuden seurata Naton kehitystä sekä käydä dialogia Suomelle tärkeistä kysymyksistä. Nato-kumppanuusyhteistyö eroaa muista kansainvälisen puolustusyhteistyön foorumeista, joissa Suomi on mukana siten, että Yhdysvallat ja Kanada ovat siinä mukana. Yhdysvaltojen sitoutuminen Euroopan turvallisuuteen Naton kautta on edelleen Euroopan turvallisuuden perustekijöitä. Kahdenvälisen yhteistyön ohella kumppanuusyhteistyö tarjoaa Suomelle tärkeän turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteyden Yhdysvaltoihin.

Merkittävydestään huolimatta Nato-kumppanuusyhteistyön kansallisen puolustuksen näkökulmasta tuoma lisäarvo Suomelle on vain täydentävää. Sen avulla, kuten muunkin kansainvälisen yhteistyön avulla, vahvistetaan kansallista puolustuskykyä. Yhteistyö ei kuitenkaan laajetessaankaan muuta Suomen valitseman puolustusratkaisun perusteita eikä ratkaise puolustuksen materiaalihaasteita. On myös selvää, että kumppanuus ei jatkossakaan eikä syventyessäänkään tuo turvatakuita, eikä myöskään tarkoita velvollisuutta osallistua liittokunnan puolustamiseen tai Suomen alueen antamiseen liittokunnan käyttöön.

Kumppanuusyhteistyö ei johda jäsenyyteen, vaan jäsenyys edellyttää hakeutumista ja liittokunnan jäsenten yksimielistä hyväksyntää. Kumppanuusyhteistyön kautta saavutettu yhteensopivuus varmistaa kuitenkin osaltaan sitä, että mahdolliselle sotilaalliselle liittoutumiselle ei muodostu käytännön esteitä. Se puolestaan lisää Suomen valinnanvaraa ja mahdollisuuksia vaikuttaa turvallisuuspoliittiseen asemaansa.

Kumppanuusyhteistyön hyötyjen voi olettaa jatkuvan ja kehittyvän tulevaisuudessakin. Suorituskykyjen parantamiseen liittyvän toiminnan osalta kumppanuuden mahdollisuudet ovat varsin avoimet, ja myös kumppaneiden omat toiveet vaikuttavat paljon yhteistyön kehitykseen. Silti kumppanimaille ei ole jatkossakaan pääsyä kaikkiin foorumeihin, joilla Nato-jäsenmaiden suorituskykyä kehitetään. Suomella on kuitenkin kumppanuuspolitiikan puitteissa varsin kattavasti pääsy Suomea tällä hetkellä kiinnostavien suorituskykyjen kehittämiseen, jota Natolla on tarjottavanaan. Erityisesti uusilla suorituskykyalueilla (esim. ohjuspuolustus, kyber, Naton maavaltontajärjestelmä) ei kuitenkaan ole mahdollista täysimääräisesti hyödyntää kaikkea Naton osaamista. Tässä rajoitteet ovat lähtökohdiltaan kansallisia, eivät liittokunnasta tulevia.

Tuloksellisen kumppanuustoiminnan jatkuminen edellyttää, että se on paitsi kumppanimaiden myös liittokunnan etujen mukaista. Kansainvälinen puolustusyhteistyö on vaikutuksiltaan aina kaksisuuntaista. Pelkistetysti tämä tarkoittaa Nato-yhteistyössä, että kumppanimaiden joukkojen on oltava tehokkaita ja kykeneviä yhteistoimintaan Naton kanssa. Lisäksi on oltava poliittista valmiutta yhteistyöhön ja suorituskykyjen käyttämiseen. Osallistuminen, yhteistyöhön investoiminen, on avain myös yhteistyön syventämiseen.

Kuuluminen edistyneiden kumppanimaiden joukkoon on ollut Suomelle tärkeää, jotta kumppanuudesta saatavat hyödyt on voitu maksimoida. Suomelle on myös ollut etua siitä, että Suomi ja Ruotsi ovat toteuttaneet kumppanuusyhteistyötä yleisesti ottaen samalla intensiteetillä, vaikka osallistumisessa on ollut selkeitä eroja yksittäisissä kumppanuustoiminnoissa tai operaatioissa. Pysyminen edistyneenä kumppanina on Suomelle jatkossakin hyödyllistä. Läheinen yhteistyö Ruotsin kanssa näissä puitteissa on jatkossakin eduksi. Samalla kumppanuuden tavoitteet määritellään luonnollisesti kansallisesti ja omista lähtökohdista.

Kriisinhallintaoperaatio ISAF:in päätyttyä kumppanuuspolitiikan painopiste muuttuu. Naton sopeutustoimet Ukrainan kriisin seurausvaikutuksiin merkitsevät myös muutosta siinä, missä kontekstissa tiettyjä kumppanuustoimia, esimerkiksi harjoituksia, toteutetaan. Suomen omista lähtökohdissa ja tavoitteenasettelussa ei ole nähty tarvetta tehdä muutoksia.

Suomen ja Yhdysvaltojen kahdenvälinen yhteistyö

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa 2012 todetaan, että ”globaalista muutoksesta huolimatta Yhdysvallat säilyy maailmanpolitiikan johtavana valtiona, ja sen merkitys globaalien ongelmien ratkaisemisessa ja haasteisiin vastaamisessa on keskeinen”. Yhdysvallat on rakentanut toisen maailmansodan jälkeisellä kaudella maailmanlaajuisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen liittolais- ja kumppanuussuhteiden verkoston ja katsoo demokraattisten maiden muodostavan yhteisen arvopohjansa ansiosta avoimen ja yhteistyöhakuisen kansainvälisen järjestyksen ytimen.

Presidentti Obaman ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeä linjaus on ollut Aasian ja Tyynenmeren alueen strategisen merkityksen korostaminen. Tämä ei mer-

kitse, että Yhdysvallat olisi luopumassa sitoumuksistaan Natossa tai roolistaan eurooppalaisten liittolaistensa turvallisuuden takaajana. Globaalien haasteiden aikakaudella Yhdysvallat pitää eurooppalaisia valtioita ja EU:ta edelleen läheisimpinä liittolaisinaan.

Sotilaallisen turvallisuuden alueella Yhdysvallat on useiden vuosien ajan suhtautunut kriittisesti eurooppalaisten valtioiden supistuviin voimavaroihin ja on pitänyt taakanjaon (burden sharing) teemaa johdonmukaisesti esillä Natossa käydyssä keskustelussa. Yhdysvaltain pysyvänä tavoitteena on kannustaa liittolais- ja kumppanimaita sotilaallisten suorituskykyjen ja yhteistoimintakyvyn kehittämiseen. Tavoite on hahmotettavissa niin Naton puitteissa tehtävän suorituskykytyön kuin esimerkiksi Aasian ja Tyynenmeren alueen liittolaisten kanssa meneillään olevien ohjuspuolustushankkeiden taustalta. Samalla Yhdysvallat haluaa säilyttää ja kehittää omien asevoimiensa kykyä toimia globaalisti maailmanlaajuisen tukikohta- ja tukeutumisverkoston kautta.

Yhdysvallat on säilyttänyt asemansa johtavana sotilaallisena toimijana huolimatta valtionalouden säästöpainesta. Aikaisempaa polarisoituneempi sisäpoliittinen tilanne on johtanut tilanteeseen, jossa tulevien vuosien puolustusmenotaso on entistä vaikeampi ennakoida. Yli vuosikymmenen jatkuneet Irakin ja Afganistanin operaatiot ovat kuluttaneet Yhdysvaltain asevoimia. Lähivuosien painopisteeksi muodostunee joukkojen ja materiaalin uudistaminen, mutta uudistuksen painotukset ja toteuttamisaikataulu riippuvat pitkälle puolustusmenokehityksestä.

Yhdysvallat on johtava sotilaallisten suorituskykyjen kehittäjä. Se pyrkii ennakoidaan ja mukautumaan turvallisuuteen kohdistuvien uhkien muutoksiin nopeasti. Terrorismin esiinnousu 2000-luvulla ja operaatiot Irakissa ja Afganistanissa nostivat esiin tarpeen kehittää terrorismin torjuntaan ja matalan intensiteetin sodankäyntiin tarvittavia suorituskykyjä. Afganistanin jälkeisessä tilanteessa huomiota tultaneen kiinnittämään Venäjän ja Kiinan sotilaallisen vahvistumisen vaikutusten patoamiseen, joukkotuhoaseiden ja ballististen ohjusten leviämisen muodostaman uhan torjumiseen ja kyberulottuvuudessa tarvittavien suorituskykyjen kehittämiseen. Yhdysvaltain strategisen ydinaseistuksen ja ydinaseisiin liittyvän infrastruktuurin modernisointi edellyttää mittavia investointeja seuraavien vuosikymmenten aikana.

Yhdysvallat pyrkii säilyttämään johtoasemansa myös sotilasteknologian kehittämisen alueella. Puolustusmateriaaliteollisuus on verkottunut ja kansainvälistä ja amerikkalainen teollisuus on kulkenut tämän kehityksen kärjessä. Yhdysvallat tekee puolustusmateriaalialalla läheistä ja laajamittaista yhteistyötä useiden suurten eurooppalaisten valtioiden sekä esimerkiksi Japanin ja Israelin kanssa. Se on samalla hyvin haluttu yhteistyökumppani myös Suomen tapaisten pienempien toimijoiden kannalta mm. siksi, että teknologiayhteistyö Yhdysvaltojen kanssa voi avata pääsyn hankkeisiin, jotka muuten olisivat mittakaavansa takia kokonaan näiden ulottumattomissa.

Myös Suomelle Yhdysvallat on merkittävä yhteistyökumppani kahdenvälisesti ja Nato-kumppanuuden kautta. Yhdysvallat on tukenut Naton kumppanuuspolitiikan kehittämistä suuntaan, joka on avannut kumppanimaille uusia yhteistyömahdollisuuksia mm. Suomen ja Ruotsin toivomalla tavalla. Kahdenvälinen puolustusyhteistyö pitää sisällään tiiviin vierailuvaihdon ja vakiintuneet puitteet yhteistyön kehittämistä koskevalle keskustelulle. Yhdysvaltojen kanssa tehtävän kahdenvälisen yhteistyön tavoitteet liittyvät yhteensopivuuden ja suorituskykyjen kehittämiseen, harjoitus- ja koulutusyhteistyöhön sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan.

Materiaaliyhteistyö on puolustuspoliittisen yhteistyön lisäksi Suomen ja Yhdysvaltain puolustusalan yhteistyön tärkeä ulottuvuus, sillä suuri osa Suomen puolustusvoimien tärkeimmästä sotamateriaalista on alkuperältään amerikkalaista. F-18 -hankinta ylläpitopäivityksineen on mittakaavaltaan viime vuosikymmenten merkittävin suomalainen puolustusvälinehankinta ja sen yhteydessä on rakennettu tiiviit suhteet puolustusvoimien, suomalaisen teollisuuden ja yhdysvaltalaisosapuolten kesken. Hornet-kaluston Suomessa tapahtuneen kokoonpanon ja elinkaari päivitysten ansiosta suomalaisen teollisuuden kyky ylläpitää ja päivittää ilmapuolustuksen avainjärjestelmiä on kehittynyt korkealle tasolle. Puolustusvoimien iskukykyyn kehittämisen kannalta tärkeimpiin meneillään oleviin hankkeisiin lukeutuva ilmavoimien ilmasta-maahan –suorituskyvyn rakentaminen perustuu Yhdysvalloista hankittavien asejärjestelmien varaan.

Suomelle on jatkossakin tärkeää säilyttää toimivat yhteistyösuhteet Yhdysvaltoihin niin kahdenvälisesti kuin erilaisten kansainvälisten yhteistyöpuutteidenkin kautta.

5 Pohjoismainen yhteistyö sekä yhteistyö Ruotsin kanssa

Yhteisille arvoille ja perinteille rakentuva yhteistyö

Pohjoismaat muodostavat yhteisön, joka perustuu jaettuihin arvoihin, toimintatapoihin, historiaan ja perinteisiin sekä vakiintuneeseen monimuotoiseen käytännön yhteistyöhön. Pohjoismaita sitoo toisiinsa yhteisöllisyyden tunne, keskinäinen luottamus ja pitkälle yhteneväiset intressit. Pohjoismaiden yhteisöllisyyttä ja keskinäisen kanssakäymisen ongelmattomuutta kuvastaa passivapaudesta sopiminen jo 1950-luvulla.

Pohjoismaisen yhteistyön ja yhteenkuuluvuuden merkitys on Suomelle ja Suomen turvallisuudelle syvälinen. Pohjoismainen identiteetti, pohjoismaisiin arvoihin perustuva yhteiskuntarakente ja kytkeytyminen pohjoismaiseen yhteistyöhön tarjosivat Suomelle sodan jälkeisellä kaudella mahdollisuuden kansainvälisen aseman vahvistamiseen. Suomen pohjoismainen identiteetti on edelleenkin Suomen kansainvälisen aseman korvaamaton kulmakivi. Sen turvallisuuspoliittinen merkitys on omalla tavallaan kirkastunut viimeaikaisten tapahtumien kuten Ukrainan kriisin valossa.

Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyö oli kylmän sodan aikana pitkälle pohjoismaisen yhteistyön ulkopuolella. Viime vuosina juuri tämä alue on kehittynyt eniten. Pohjoismaat jakavat hyvin samankaltaisen käsityksen turvallisuuden edellytyksistä ja haasteista. Pohjoismaiden ulkoministerien julkilausumassa (04/2014) todettiin ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön vahvistamispyrkimyksen perustuvan lähtökohtaisesti yhteisesti jaettuun laajaan turvallisuuskäsitykseen. Pohjoismaiden todettiin toimivan monenkeskisen yhteistyön ja instituutioiden sekä kansainvälisen oikeuden puolesta, koska lisääntyvän keskinäisriippuvuuden maailmassa tehokas multilateralismi on keskeistä pyrkimyksissä saavuttaa kestävä kehitys ja käsitellä laajaan turvallisuuteen liittyviä haasteita. Yhdessä toimien Pohjoismaat voivat vahvistaa oman alueensa turvallisuutta ja lisätä vaikutustaan kansainvälisen turvallisuuden edistämiseen liittyvissä kysymyksissä.

Pohjoismainen yhteistyö ulkopoliitikassa on tiivistä ja turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa se on tiivistynyt. Islanti, Norja ja Tanska kuuluvat Natoon, Suomi ja Ruotsi eivät. Ruotsi, Suomi ja Tanska kuuluvat Euroopan unioniin, Islanti ja Norja eivät. Tanskalla on EU:ssa varauma YTPP:n osalta eli se ei osallistu YTPP-toimintaan. Pohjoismailla on erilaiset turvallisuus- ja puolustuspoliittiset ratkaisut, mutta pragmaattista käytännön yhteistyötä voidaan tehdä lisääntyvässä määrin niin kansainvälisissä puitteissa kuin Pohjoismaiden keskenkin.

Yhtenä pontimena yhteistyön kehittämiseksi on ollut vuonna 2008 Norjan entiseltä ulko- ja puolustusministeriltä Thorvald Stoltenbergiltä pyydetty ehdotus Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön vahvistamisesta. Helmikuussa 2009 julkistettu selvitys sisälsi 13 konkreettista siviili- ja sotilaallista yhteistyötä koskevaa ehdotusta, joista monet on sittemmin jo suurelta osin toteutettu.

Pohjoismaista solidaarisuusjulistusta ei Stoltenbergin esittämässä muodossa annettu, eikä Pohjoismaiden toteuttamaan yhteistyöhön sisälly ajatusta keskinäisistä turvatakuista. Sen sijaan ulkoministerit sopivat vuonna 2011 solidaarisuusjulistuksesta, jossa todetaan muun muassa, että Pohjoismaat antavat toisilleen apua ”asianmukaisin keinoin”, mikäli jokin Pohjoismaaa on esimerkiksi luonnon tai ihmisen aiheuttaman onnettomuuden, kyber- tai terroristihyökkäyksen kohteena. Solidaarisuusjulistuksen mukaan tiivistynyt pohjoismainen yhteistyö pannaan toimeen täydessä yhteisymmärryksessä kunkin maan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kanssa ja se täydentää olemassa olevaa eurooppalaista ja euroatlanttista yhteistyötä.

Ruotsi on lisäksi yksipuolisella solidaarisuusjulistuksellaan ilmoittanut olevansa valmis auttamaan pohjoismaisia naapureitaan ja EU-kumppaneitaan mahdollisissa kriisitilanteissa ja olettaa myös itse saavansa tarvittaessa niiltä apua. Julistuksessa ei määritellä auttamisen keinoja tarkasti, mutta todetaan, että Ruotsin on kyettävä sekä antamaan että vastaanottamaan sotilaallista tukea.

Pohjoismaisen puolustusyhteistyön kehittyminen

Norjalla, Ruotsilla, Suomella ja Tanskalla on rauhanturvaamisessa yhteinen historia, joka ulottuu 1960-luvulla käynnistyneeseen koulutusyhteistyöhön. Puolustusyhteistyön laajentaminen eteni kuitenkin merkittävästi vasta 1990- ja 2000-luvuilla.

Vuonna 1994 Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan puolustusministerit sopivat yhteistyön kehittämistä puolustusmateriaalialalla (NORDAC, Nordic Armaments Cooperation), ja kriisinhallintayhteistyön tehostamiseksi perustettiin 1997 Pohjoismainen koordinaatiojärjestely (NORDCAPS, Nordic Coordination Arrangement for Peace Support) aiemman YK-yhteistyöhön pohjautuneen NORDSAM-FN-yhteistyön pohjalle. Suorituskykyjen kehittämisen alueelle yhteistyö laajeni 2008, kun Pohjoismaiden puolustusministerit allekirjoittivat asiaa koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan (NORDSUP, Nordic Supportive Defence Structures).

Vuonna 2009 Pohjoismaat sopivat puolustusyhteistyön virtaviivaistamisesta ja syventämisestä. Tuolloin allekirjoitetun yhteisymmärryspöytäkirjan perusteella muodostettu Nordefco (Nordic Defence Cooperation) loi yhtenäisen kehyksen, jonka alle edellä kuvattujen rakenteiden toiminta koottiin.

Nordefcon puitteissa tehdään yhteistyötä poliittisella ja sotilaallisella tasolla. Poliittisen tason toiminta perustuu säännöllisiin kokouksiin ja yhteydenpitoon puolustusministerien, puolustusministeriöiden kansliapäälliköiden ja puolustuspoliittisten osastojen päälliköiden kokoonpanoissa sekä asiantuntijakokouksissa. Nordefcolla on kiertävä puheenjohtajuus, josta Suomi viimeksi vastasi vuonna 2013. Ministerikokousten valmistelu tapahtuu osastopäälliköistä koostuvassa ohjauskomiteassa (Policy Steering Committee, PSC), ja sotilaallista yhteistyötä koordinoi sotilaallinen koordinaatiokomitea (Military Coordination Committee, MCC).

Nordefco on yhteistyörakenne, ei kansainvälinen järjestö, eikä komentorakenne. Nordefco -yhteisymmärryspöytäkirjan mukaan yhteistyön yleisenä tarkoituksena on vahvistaa kunkin Pohjoismaan kansallista puolustusta, etsiä synergiahyötyjä ja helpottaa tehokkaiden yhteisten ratkaisujen löytämistä. Osallistuminen yhdessä soveltuihin yhteistyöhankkeisiin perustuu kansallisiin päätöksiin ja toimeenpano tapahtuu kansallisten rakenteiden puitteissa. Nordefcon tavoitteena on kattavan puolustusyhteistyön keinoin edistää sotilaallisten suorituskykyjen tehokkaampaa tuottamista, tukea kansallisesti tärkeiden suorituskykyjen kehittämistä ja ylläpitämistä sekä kriisinhallintaan tarkoitettujen panosten tuottamista yhdessä.

Suomen puheenjohtajuuskaudella 2013 hyväksytyyn Nordefcon kehittämistä koskevan vision mukaan tavoitetilassa vuonna 2020 Pohjoismaiden välillä

käytävä poliittis-sotilaallinen vuoropuhelu ja tiedonvaihto on vakiintunutta ja yhteistyön elementti sisältyy luonnollisena osana Pohjoismaiden suorituskyky- ja materiaalihankkeisiin. Koulutus- ja harjoitusyhteistyön, voimavarojen yhteiskäytön sekä puolustusmateriaalin ylläpitoon liittyvän elinkaariyhteistyön oletetaan lisääntyvän.

Nordefcon sotilaallinen yhteistyö tapahtuu viiden yhteistyöalueen (Cooperation Area, COPA) puitteissa. Niiden toiminta on organisoitu puolustusvoimien edustajista koostuvan koordinaatiokomitean alaisuuteen. Yhteistyöalueiden puitteissa voidaan perustaa hankekohtaisia työryhmiä, joihin maat osallistuvat oman valintansa mukaan. Hankekohtaisia työryhmiä on toiminnassa noin 80, mutta monien hankkeiden mittakaava on suhteellisen pieni ja tarkasti rajattu. Maat voivat hyödyntää Nordefcon puitteissa tehtävää yhteistyötä myös muussa puolustusyhteistyössään. Nordefcon yhteistyöalueet ovat voimavarat, puolustusmateriaalikysymykset, henkilöstövoimavarat, koulutus- ja harjoitukset sekä operaatiot.

Voimavara-alueella tarkastellaan Pohjoismaiden pitemmän aikavälin kehittämishankkeita ja pyritään tunnistamaan uusia yhteistyömahdollisuuksia. Tämä yhteistyöalue on keskeinen, sillä pitkällä tähtäimellä Pohjoismaat kykenevät sen puitteissa muodostamaan kattavan käsityksen kunkin puolustukseen liittyvistä tavoitteista ja mahdollisuuksista. Puolustusmateriaalikysymyksiin keskittyvän yhteistyöalueen tavoitteena on etsiä materiaalihankintoihin ja materiaalin ylläpitoon liittyviä hyötyjä. Hankintasuunnitelmia koskevan tiedonvaihdon avulla on myös mahdollista toteuttaa yhteisiä hankintoja. Henkilöstövoimavarat ja koulutus –yhteistyöalueen puitteissa tarkastellaan muun muassa koulutus- ja kurssitarjonnan kehittämiseen ja kriisinhallintaveteraanien asemaan liittyviä kysymyksiä. Pohjoismaiden kriisinhallintakoulutusta antavat keskuksat ovat tehneet yhteistyötä useiden vuosien ajan ja niiden kurssitarjonta on avointa myös kolmansien maiden osallistumiselle. Koulutus- ja harjoitus -yhteistyöalueen puitteissa on laadittu Pohjoismaiden harjoitussuunnitelma (CJNEP, Combined Joint Nordic Exercise Plan), joka laajennettiin vuonna 2013 kattamaan myös Baltian maiden harjoitukset (CJNBEP). Operaatiot –yhteistyöalueen tavoitteena on luoda ja ylläpitää kriisinhallintaoperaatioissa tarvittavia valmiuksia. Tiedonvaihto edesauttaa mahdollisten yhteispohjoismaisten joukkojen tarjoamista YK:n käyttöön.

Pohjoismaiden kansallisten puolustusratkaisujen perusteet ja puolustusyhteistyön näkymät

Kaikki Pohjoismaat ovat uudistaneet puolustustaan. Muutostarpeen yleiset ajurit ovat olleet hyvin samankaltaisia; sodankäynnin luonteesta tapahtuneiden muutosten vaikutukset puolustuksen kannalta tärkeisiin suorituskykyihin, puolustusmateriaalin vanheneminen ja kallistuminen sekä puolustusvoimien toiminnan ja talouden tasapainottaminen. Kansainvälisen tilanteen muutoksilla voi olettaa olevan jollain tasolla vaikutuksia kaikkien Pohjoismaiden puolustusvoimien käytännön kehittämiskäytäntöihin.

Suomessa sodan ajan joukkojen vahvuus laskee käynnissä olevan puolustusvoimaudistuksen myötä 350 000 sotilaasta 230 000 sotilaaseen. Merivoimien tärkeimpien taistelualusten korvaamista koskevat päätökset pitäisi tehdä kuluvan vuosikymmenen loppuun mennessä. Ilmavoimien Hornetit on poistettava käytöstä suunnitellusti 2020-luvun lopussa. Ilmapuolustuksen suorituskyvyn turvaamista koskevat päätökset pitää tehdä 2020-luvun alkuvuosien aikana. Suomi joutuu tekemään puolustuksen osalta seuraavien 15 vuoden aikana poikkeuksellisen monta merkittävää päätöstä.

Ruotsi jatkaa puolustuksen syvälle ulottuvan rakenneuudistuksen toteuttamista, mikä on osoittautunut odotettua vaikeammaksi ja kalliimmaksi. Vuonna 2009 käynnistetyin uudistuksen myötä sodan ajan joukkojen kokoa on supistettu voimakkaasti, mutta Ruotsi ylläpitää edelleen verrattain vahvaa ilma- ja meripuolustusta ja aikaisempaan verrattuna pienempää, mutta korkeassa valmiudessa olevaa maapuolustusta. Käytännön puolustusratkaisu on samankaltainen Norjan ja Tanskan kanssa sillä merkittävällä erolla, että Ruotsilla ei Natoon kuulumattomana ole kollektiivisen puolustuksen tuomaa lisäarvoa eikä siihen liittyviä velvoitteita. Ruotsin puolustusmateriaaliteollisuus säilyy vahvana ja kykenee tuottamaan korkealaatuista kalustoa kaikkien puolustushaarojen tarpeisiin. Tärkeimmät yksittäiset materiaalihankkeet ovat JAS-39 E Gripen –monitoimihävittäjä sekä A-26 –sukellusvene. Ruotsin lähivuosien haasteena säilyy puolustusvoimien kaikkien puolustushaarojen henkilöstövaje. Kiristyneen turvallisuuspoliittisen tilanteen vuoksi Ruotsille Itämeren alue on strategisesti yhä tärkeämpi ja erilaista uudelleenarviointia puolustuksen valmiuksien osalta on käynnistetty. Ruotsilla on vahva painotus Nordic-Baltic-yhteistyöhön (NB), jossa yhteydessä Ruotsi korostaa solidaarisuuspolitiikkaansa.

Naton jäsenyys muodostaa Norjan puolustuspolitiikan kulmakiven. Norjan vahva valtiontalous on mahdollistanut puolustusvoimauudistuksen toteuttamisen vankan rahoituspohjan turvin. Ruotsin tavoin Norja on lisännyt ammattisotilaiden määrää luopumatta kuitenkaan asevelvollisuudesta, jota sovelletaan valikoivasti. Vuoden 2013 lakimuutoksella asevelvollisuus ulotettiin koskemaan myös naisia, mutta käytännössä palvelukseen astuu vuosittain noin 9000 norjalaista miestä ja naista. Puolustusvoimien materiaalihankkeista tärkein on yhteensä 52 Lockheed Martin F-35 –hävittäjän hankinta ilmavoimille vuosina 2017-2024. Suunnitteilla on merivoimien sukellusveneiden korvaaminen uudella kalustolla 2020-luvulla. Todennäköisenä voidaan pitää myös merivoimien Fridjof Nansen –luokan AEGIS-fregattien varustamista ohjustorjuntaan soveltuvalla ohjusjärjestelmällä lähivuosien aikana. Norja on vahvistanut Pohjois-Norjan maapuolustusta ja sen strategisesti tärkein suunta on pohjoinen ja arktinen alue. Norjan puolustusratkaisu perustuu korkeassa valmiudessa olevien joukkojen ylläpitämiseen ja Naton apuun, jonka konkreettisena ilmentymänä voidaan muun muassa pitää Yhdysvaltain merijalkaväen materiaalin ennakkovarastointia Norjaan.

Naton jäsenyys on myös Tanskan puolustuspolitiikan kulmakivi. Tanskan puolustuspäätöksen 2013-2017 mukaan Naton jäsenyys takaa Tanskan suvereniteetin samalla kun Nato muodostaa puitteet Tanskan osallistumiselle kansainvälisiin tehtäviin. Tanska aikoo jatkossakin lukeutua Naton ydinmaihin, jotka antavat suuntaa tulevaisuudessa tarvittavien sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseksi. Tanskan puolustuksen resurssiperustan arvioidaan mahdollistavan vuoteen 2017 ulottuvan puolustuspäätöskauden kehittämistoimet. Puolustuspäätöksen mukaan kaikkien puolustushaarojen tulee kehittää kansainvälisiin tehtäviin soveltuvia suorituskykyjä. Lähivuosien materiaalihankkeista tärkein koskee ilmavoimien F-16 –kaluston korvaamista uudella taistelukoneella. Tanska on osallistunut Lockheed Martin F-35 –koneen kehittämiseen ja konetta pidetään ennakkosuosikkina Tanskan tehdessä valintaa. Saab vetäytyi kilpailutuksesta heinäkuussa 2014. Ruotsin ja Norjan tavoin Tanska aikoo säilyttää asevelvollisuuslainsäädännön ainakin vuoteen 2020, mutta käytännössä ammattisotilaiden merkitys on jatkuvasti kasvanut. Myös Tanskalle Itämeren suunnan merkitys on kasvussa, ja Tanskan voidaan odottaa osallistuvan aktiivisesti Naton lisääntyneeseen toimintaan alueella.

Islanti on Naton jäsen, mutta sillä ei ole omia puolustusvoimia. Puolustukseensa se on täysin riippuvainen Naton ja muiden Nato-maiden suorituskyvyistä.

Lyhyenkin vertailun perusteella voi todeta, että Pohjoismaiden maantieteellinen asema, puolustusratkaisut ja niiden edellyttämät suorituskyvyt eroavat paljon toisistaan. Norjan ja Tanskan puolustusratkaisut nojaavat vahvasti Naton kollektiiviseen puolustukseen, jota ne aikovat tulevaisuudessakin olla kehittämässä omalla panoksellaan. Ruotsin puolustusjärjestelmän kehittämisen painopisteet liittyvät ilma- ja meripuolustukseen. Maapuolustuksen kehittämisen painopiste liittyy korkean valmiuden, mutta lukumääräisesti pienten maavoimien kehittämiseen. Ruotsi kehittää määrätietoisesti puolustuksensa verkottumista, ja tekee yhteistyötä kahdenvälisesti eri Euroopan maiden ja Yhdysvaltain kanssa. Pohjoismainen yhteistyö on Ruotsille yksi puolustusyhteistyön muoto. Suomen painotukset eroavat muista Pohjoismaista. Koko maan kattava alueellinen puolustusjärjestelmä edellyttää painopisteen asettamista maapuolustukseen. Meriyhteyksien turvaaminen kriisitilanteessa ja ilmapuolustuksen merkitys muodostavat sotilaallisesti liittoutumattomalle Suomelle kasvavia haasteita.

Puolustuspoliittisten perusratkaisujensa osalta Pohjoismaat eroavat toisistaan, mikä osaltaan määrittää sen, että puolustusyhteistyössään ne eivät tavoittele perinteistä sotilasliittoa turvatakuineen, eikä yhteistyön piiriin ole tarkoitus tuoda puolustuksen ydinsuorituskykyjä. Pohjoismaiden puolustusyhteistyö voi muiden yhteistyömuotojen ohella olla vain täydentävää.

Pohjoismainen puolustusyhteistyö ei mitenkään korvaa myöskään Suomen tai Ruotsin omaa kansallista puolustusta tai muuta puolustusyhteistyötä, jota nämä maat harjoittavat muiden monen- ja kahdenvälisen järjestelyjen puitteissa. Ruotsin viimeisimmässä puolustuspoliittisessa selonteossa (Försvarsberedningens 2014) todetaan esimerkiksi, että yhteistyöllä Naton kanssa on ratkaisevan tärkeä rooli kehitettäessä Ruotsin puolustusvoimia kykeneviksi oman maan puolustukseen ja kansainvälisiin operaatioihin.

Pohjoismaisella yhteistyöllä on kaikissa Pohjoismaissa kansalaisten laaja tuki. Pohjoismaiden puolustusyhteistyö on saanut myös kansainvälisesti paljon myönteistä huomiota osakseen, vaikka alueellisessa puolustusyhteistyössä ei ole kyse kansainvälisesti ainutlaatuisesta ilmiöstä.

Pohjoismaat arvioivat pystyvänsä puolustusyhteistyönsä avulla kehittämään sellaisia sotilaallisen yhteistyön muotoja, joiden avulla voidaan helpottaa sotilaallisten suorituskykyjen kehittämistä ja ylläpitämistä kansallisesti. Yhteistyön

arvioidaan myös parantavan edellytyksiä Pohjoismaiden yhteisille ja laadullisesti korkeatasoisille panoksille kansainvälisen kriisinhallinnan tarpeisiin tulevaisuudessa.

Pohjoismaiden puolustusyhteistyö tarjoaa niille täydentävän liittymäpinnan puolustusyhteistyöhön muiden maiden kanssa. Esimerkkinä voidaan mainita Baltian maiden mielenkiinto Pohjoismaiden puolustusyhteistyötä kohtaan. Pohjoismaat ovat tukeneet Baltian maiden puolustuskyvyn kehittämistä 1990-luvulta lähtien ja on luontevaa, että puolustusyhteistyö nähdään osana Nordic-Baltic – yhteistyön (NB) laajaa kokonaisuutta. Nordefco-yhteistyön puitteissa pidetäänkin yhteyttä myös Baltian maihin.

NB-yhteistyö puolustussektorilla on luontevaa myös siitä näkökulmasta, että turvallisuusympäristö on yhteinen ja keskinäisriippuvuus suuri. Kaikkien NB-maiden kuuluminen joko Euroopan unioniin tai Natoon sitoo niitä yhteen myös turvallisuuspoliittisesti. Samalla perusteissa puolustusalan yhteistyölle Pohjoismaiden kesken ja NB-yhteyksissä on selviä eroja. Norja painottaa arktisia alueita, kun taas Ruotsille Itämeri muodostaa tärkeimmän strategisen suunnan. Ruotsin viimeisimmässä puolustusselonteossa todetaan, että Ruotsin tulisi myötävaikuttaa poliittisen, taloudellisen ja sotilaallisen yhteistyön syvenemiseen Pohjoismaiden, Baltian maiden, Puolan ja Saksan kesken.¹⁶ Tanska, Norja ja Baltian maat kytkeytyvät monin tavoin Naton koillisen suunnan valmiussuunnitteluun ja operatiiviseen toimintaan yhdessä Puolan, Saksan, Ison-Britannian ja Hollannin kanssa.

Mahdollisuuksia laajemman pohjoiseurooppalaisen yhteistyön kehittämiseksi on tarkasteltu niin sanotun Northern Groupin (NG eli Pohjoismaat, Baltian maat, Puola, Saksa, Britannia ja Hollanti) puitteissa. NG:llä ei ole Nordefcon tapaisia rakenteita, vaan se on haluttu pitää epämuodollisempana ryhmänä, jonka puitteissa voidaan keskustella EU:n, Naton tai alueellisen yhteistyön ajankohtaisista aiheista pitäen lähtökohtana eri kehysten puitteissa tehtävän työn samansuuntaisuutta. Konkreettista hankeyhteistyötä ei ole, mutta sellaisen mahdollisuutta ei ole suljettu pois.

¹⁶ Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid. Regeringskansliet, Ds 2014:20, s. 21.

Suomen ja Ruotsin kahdenvälinen yhteistyö

Pohjoismaisen puolustusyhteistyön yksi tunnusomainen piirre on yhteistyöhankkeiden toteuttaminen tapauskohtaisesti määräytyvissä kokoonpanoissa. Tästä näkökulmasta Suomen ja Ruotsin kahdenvälinen puolustusyhteistyö näyttäytyy osana Pohjoismaiden puolustusyhteistyötä, mutta on samalla osoitus maiden erityisen läheisistä kahdenvälisistä suhteista. Turvallisuuspoliittisten ratkaisujen samankaltaisuudesta ja maantieteellisestä läheisyydestä johtuen sotilaallisesti liittoutumattomat Suomi ja Ruotsi ovat luontevia kumppaneita. Tiivis ja luottamuksellinen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen dialogi on muodostunut tärkeäksi osaksi kahdenvälisiä suhteita.

Käytännössä Suomen ja Ruotsin puolustusvoimat ovat tehneet yhteistyötä useiden vuosikymmenten ajan. Ajatus tiiviimmästä puolustuspoliittisesta yhteistyöstä on aika ajoin ja vaihtelevilla painotuksilla ollut keskustelussa mukana. Yhteistyö on konkretisoitunut muun muassa materiaalihankintojen, yhteisen kriisinhallintaosallistumisen (esimerkiksi ISAF, EU:n pohjoismainen taisteluosasto) sekä koulutus- ja harjoitustoiminnan muodossa.

Suomen ja Ruotsin puolustusyhteistyön kehittäminen on nyt dynaamisessa vaiheessa. Maiden kahdenvälisen puolustusyhteistyön syventämismahdollisuuksia arvioidaan puolustusministerien 6.5.2014 allekirjoittaman Suomen ja Ruotsin puolustusyhteistyön kehittämisen työsuunnitelman pohjalta vuoden 2015 alkuun mennessä. Työsuunnitelman johdannossa todetaan, että kahdenvälistä yhteistyötä kehitetään ja toimeenpannaan paitsi kahdenvälisesti, myös Nordefcon, EU:n, Naton ja YK:n tarjoamissa puitteissa. Työsuunnitelman tavoitteet ovatkin täysin yhteensopivia esimerkiksi Nordefcon puitteissa sovitujen tavoitteiden kanssa täydentäen niitä. Kahdenvälisen yhteistyön muodot rajoittuvat rauhan ajan yhteistyöhön.

Puolustusyhteistyön mahdollisuuksien sisällyttäminen puolustuksen kehittämishankkeisiin jo niiden suunnitteluvaiheessa voisi tarjota hyvän perustan Suomen ja Ruotsin puolustusyhteistyön jatkokehittämiselle. Puolustusvoimien toiminnan tasolla yhteistyötä voidaan kehittää esimerkiksi koulutus- ja harjoitustoiminnan, meri- ja ilmavalvonnan, satamien ja ilmavoimien tukikohtien yhteiskäytön sekä johtamisjärjestelmäyhteistyön tasolla. Logistiikkajärjestelyjä ja materiaalihankintoja koskevan yhteistyön kehittäminen voisi sisältää mahdollisuuksia kustannussäästöjen ja synergiaetujen löytämiseen. Ruotsi on esimerkik-

si ollut kiinnostunut Suomessa toteutetun maavoimien materiaalin elinjakson ylläpitoon tarkoitettun ratkaisun soveltuvuudesta sen omiin tarpeisiin. Samanlainen kunnossapidon konsepti mahdollistaisi toteutuessaan tiiviimmän yhteistyön ja synergiaetujen saavuttamisen molemmille valtioille. Potentiaalisena logistiikkayhteistyötä mahdollistavana esimerkkinä voidaan mainita vuonna 2013 tehty pohjoismaista NH-90-huoltokeskusta koskeva Patrian ja NH Industriesin sopimus, jonka puitteissa Patria voi NHI:n valtuutettuna pohjoismaisena huoltokeskuksena tuottaa logistiikka-, varaosa- ja huoltopalveluita. Tämä järjestely koskee myös Norjaa, joka on kolmas pohjoismainen NH-90 –käyttäjä.

Puolustusyhteistyön syventämisen lähtökohtana on aina poliittinen yhteisymmärrys siitä, kuinka pitkälle puolustusjärjestelmien yhteensovittamisessa halutaan edetä. Tähän liittyy kysymys, asetetaanko tavoitteeksi yhteistyö puolustuksen suorituskykyjen tuottamisen helpottamiseksi vai suorituskykyjen jakaminen ja yhteiskäyttö. Pohjoismaisessa viitekehyksessä eteneminen suorituskykyjen yhteiskäytön suuntaan ei näytä todennäköiseltä Norjan ja Tanskan vahvan Nato-painotuksen johdosta poikkeuksena mahdollisesti yhteisten kriisinhallintaa varten tarkoitettujen joukkojen muodostaminen sekä yhteistyö lentokuljetuksissa joulukuussa 2013 allekirjoitetun yhteistyösopimuksen mukaisesti. Kahdenvälisesti Suomen ja Ruotsin on mahdollista tiivistää yhteistyötään varsinkin meri- ja ilmapuolustuksen yhteistoimintakyvyn edistämiseksi ja ottaa askelia yhteiskäytön suuntaan esimerkiksi meri- ja ilmatilannekuvan muodostamisessa.

Puolustusmateriaaliyhteistyön laajentamisesta saatavat hyödyt pohjoismaisessa ja kahdenvälisessä Suomi-Ruotsi-yhteistyössä mainitaan yleensä yhtenä keskeisistä yhteistyön ajureista. Todellisuudessa materiaaliyhteistyön laajentaminen on haasteellista johtuen mm. kussakin maassa sotavarusteille asetetuista vaatimuksista ja hankintojen aikatauluista. Suuria materiaalihankintoja koskevat päätökset ja hankintojen aikataulut osuvat vain harvoin yhteen siten, että yhteishankintaa voidaan harkita. Pitempijänteistä puolustussuunnittelua ja materiaalihankkeita koskevan tiedonvaihdon kehittäminen voi parantaa mahdollisuuksia yhteistyöhön tulevaisuudessa. Lisäksi on otettava huomioon, että Pohjoismaiden käytössä on useita samantyyppisiä asejärjestelmiä, joiden elinkaaripäivitykset ja kunnossapito tarjoavat teollisia yhteistyömahdollisuuksia.

Ruotsi on muita Pohjoismaita selvästi merkittävämpi toimija puolustusmateriaalialalla ja on sitoutunut säilyttämään asemansa taistelulentokoneiden ja sukel-

lusveneiden tapaisten kehittyneiden asejärjestelmien tuottajana. Elinvoimaisen puolustusteollisuuden säilyttämisellä on tärkeä rooli Ruotsin puolustustalouden kokonaisuudessa. Ruotsalaisen teollisuuden kilpailukyvyyn säilyttäminen edellyttää laajaa teollista verkottumista kansainvälisten yritysten kanssa ja tiivistä yhteistyötä ruotsalaista teknologiaa hankkivien maiden kanssa. Esimerkiksi Brasilian JAS-39 E -hankintaan sisältyy kattava teollisen yhteistyön ulottuvuus, joka mahdollistaa brasilialaisten järjestelmien integroimisen koneeseen varhaisessa vaiheessa. Ruotsin näkökulmasta puolustusteollisuuden kilpailu- ja yhteistyökyvyyn säilyttäminen edellyttää mahdollisimman laajaa puolustuspoliittisen yhteistyön verkostoa. Yhdysvallat on myös puolustusteollisesta näkökulmasta katsottuna erityisasemassa Ruotsin turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa johtuen siitä, että ruotsalainen puolustusalan teollisuus käyttää niin paljon amerikkalaisia osajärjestelmiä ja komponentteja tuotteissaan.

Nykyisten linjausten perusteella Suomi ja Ruotsi eivät ole asettaneet tavoitteeksi puolustuksen suorituskykyjen jakamista ja yhteiskäyttöä sodan ajan oloissa. Rauhan ajan yhteistyön tavoitteena on kansallisen puolustuksen suorituskykyjen nykyistä tehokkaampi tuottaminen ja osittainen yhteiskäyttö molemminpuolisten hyötyjen saavuttamiseksi. Kahdenvälinen yhteistyö täydentää maiden kansainvälisen puolustuspoliittisen yhteistyön kokonaisuutta.

Periaatteessa ei ole estettä kehittää konkreettisia yhteistyöhankkeita myös ajatellen konflikteja ja sodan ajan tilannetta. Siinä tapauksessa suorituskykyjen käyttöä ja saatavuutta koskevat järjestelyt ja sopimukset olisivat luonnollisesti tärkeitä. Yhteistyön tiivistämismahdollisuuksia arvioitaessa on tarpeen molemminpuolisesti tarkastella saavutettavien hyötyjen ohella tiivistämisen oikeudellisia ja taloudellisia vaikutuksia ja edellytyksiä. Erilaiset sopimusjärjestelyt voivat olla tarpeen ylläkuvatuissa mahdollisissa yhteistyöjärjestelyissä.

Suomen ja Ruotsin kahdenvälistä yhteistyötä ja tavoitteenasettelua voidaan kehittää asteittain. Yhteistyön kehittämisessä voidaan edetä pitemmälle ilman, että tavoitteena on puolustusliitto sitä pois sulkemattakaan. Varsinaisen puolustusliiton solmiminen edellyttäisi valtiosopimuksen laatimista. Kahden maan puolustusliitto johtaisi myös syvempään yhteistyöhön muussakin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Käytetyt lyhenteet

CDP	Capability Development Plan
CFI	Connected Forces Initiative
CFI TF	Connected Forces Initiative Task Force
COPA	Cooperation Area
CJNEP	Combined Joint Nordic Exercise Plan
CJNBEP	Combined Joint Nordic Baltic Exercise Plan
CRBN	Chemical, Radiological, Biological, Nuclear
DCB	Defence Capability Building
DDR	Disarmament, Demobilisation, Reintegration
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
EDA	European Defence Agency
EDTIB	European Defence Technological and Industrial Base
EU	Euroopan unioni
EUFOR	European Union Force
EULEX	European Union Rule of Law Mission
EUPOL	European Union Police Mission
EUTM	European Union Training Mission
Etyj	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
GCC	Gulf Cooperation Council
ICI	Istanbul Cooperation Initiative
IED	Improvised Explosive Device
IFOR	Implementation Force
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
MAP	Membership Action Plan
MARSUR	Maritime Surveillance
MCC	Military Coordination Committee
MD	Mediterranean Dialogue
MOU	Memorandum of Understanding
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NB	Nordic-Baltic
NG	Northern Group

NGC	NATO-Georgia Commission
NORDAC	Nordic Armaments Cooperation
NORDCAPS	Nordic Coordination Arrangement for Peace Support
Nordefco	Nordic Defence Cooperation
NORDSAMFN	Joint Nordic Committee for Military United Nations Matters
NORDSUP	Nordic Supportive Defence Structures
NPT	Non-Proliferation Treaty
NRC	NATO-Russia Council
NRF	NATO Response Force
NUC	NATO-Ukraine Commission
OCC	Operational Capabilities Concept
PARP	Planning and Review Process
PII	Partnership Interoperability Initiative
PJC	Permanent Joint Council
PSC	Policy Steering Committee
RAP	Readiness Action Plan
RFP	Response Forces Pool
SFOR	Stabilization Force
SKJL	Suomalainen kriisinhallintajoukko Libanonissa
SSR	Security Sector Reform
sTAE	sopeutettu Tavanomaiset aseet Euroopassa –sopimus
START	Strategic Arms Reduction Treaty
TAE	Tavanomaiset aseet Euroopassa -sopimus
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force
VD	Vienna Document
WEU	Western European Union
WFP	World Food Programme
YTPP	yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (EU)
YUTP	yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (EU)
YK	Yhdistyneet kansakunnat



ULKOASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA

2 / 2015

ISSN 0358-1489 (paino)
ISSN 2341-8230 (pdf)
ISBN 978-952-281-285-8
PDF ISBN 978-952-281-286-5
e-julkaisu PDF 978-952-281-287-2