

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2008 vp

Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä maaliskuuta 2008 lähettäessään valtioneuvoston selonteon Suomen osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan (VNS 1/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että puolustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Anu Laamanen, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Otto Saxén, puolustusministeriö
- operaatiopäällikkö, kenraalimajuri Markku Koli, Pääesikunta.

Viitetiedot

Puolustusvaliokunta on käsitellyt tätä asiaa myös tunnuksen UTP 32/2006 vp (Suomen mahdollinen osallistuminen Naton nopean toiminnan joukkoja täydentävään toimintaan (NATO Response Force, NRF)) alla.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Selonteko käsittelee Suomen osallistumista Naton nopean toiminnan joukkoja (NATO Response Force, NRF) täydentävään toimintaan.

Naton NRF-konsepti

NRF-joukkojen perustamisesta päätettiin Naton Prahan huippukokouksessa 2002 ja ne julistettiin täyteen valmiuteen marraskuussa 2006 Riiassa pidetyssä Naton huippukokouksessa. NRF on liittokunnan keskeinen väline Naton eurooppalaisten jäsenmaiden sotilaallisten kykyjen kehittämiseksi (transformaatio) ja harjoittamiseksi. Se on myös korkeassa valmiudessa ole-

va joukko, jota voidaan tarpeen mukaan räätälöitynä käyttää erilaisissa Naton toimeenpanemissa operaatioissa.

Alun perin Naton tarkoituksena oli luoda järjestelmä, jossa 25 000 hengen kaikki puolustushaarat kattava monikansallinen joukkopooli olisi 5–30 päivän lähtövalmiudessa puolen vuoden (maavoimakomponentti) tai vuoden (meri- ja ilmavoimakomponentti) pituisissa valmiusvuoroissa. Nato-mailla on kuitenkin huomattavia määriä joukkoja kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa, erityisesti Afganistanissa, minkä vuoksi NRF:n tarvitsemien joukkojen ja

voimavarojen tuottaminen rotaatioihin osoittautui haastavaksi. Tämän seurauksena Nato päätyi epävirallisessa puolustusministerikokoukseen lokakuussa 2007 kehittämään konseptia edelleen siirtymällä ns. asteittaiseen valmiuteen sen toimeenpanossa. Ensimmäinen asteittaisen valmiuden mukaisesti koottava rotaatio on heinäkuussa 2008 valmiuteen astuva NRF-11.

Asteittaisen valmiuden mallissa korkeassa valmiudessa pidetään alkuperäisen 25 000 sotilaan sijaan ainoastaan perussuorituskyvyt omaavaa joukkoa (sisältäen esikuntakomponentit, viesti- ja johtamisjärjestelmät, huolto- ja tukielementtejä sekä tietyn määrän eri puolustushaarojen operatiivisia joukkoja). Peruselementin koko vaihtelee sen mukaan, mitä joukkoja osallistuvat maat siihen osoittavat. Naton sotilasviranomaiset arvioivat erikseen kunkin rotaation todellisen suorituskyvyn siihen liittyvine riskitekijöineen ennen valmiuteen asettamista. Perusosan tulee kyetä toteuttamaan itsenäisesti ainakin yksi NRF:n matalamman intensiteetin tehtävistä ilman vahvennuksia sekä toimimaan etujoukkona laajemmalle operaatiolle.

Peruskokoonpanoa voidaan vahvistaa asteittain muilla korkean valmiuden joukoilla aina kulloistenkin tarpeiden ja vaadittavien suorituskykyjen mukaan. Operaatiotilanteessa peruskokoonpanoa vahvistavat lisäjoukot kootaan tarvittaessa järjestettävässä joukkojen kokoamiskonferenssissa, jossa osallistuvat maat voivat tarjota joukkojaan.

NRF:n tehtäväkentässä on monia yhtäläisyyksiä EU:n taisteluosastojen tehtäviin. NRF:n tehtäviksi on määritelty seitsemän tyyppisiä operaatioita. Näistä viisi NRF-joukkojen tulisi kyetä toteuttamaan omilla resursseillaan: evakuointitehtävät, tuki onnettomuustilanteiden seurausten hallinnassa, kriisinhallintatehtävät ml. rauhanturvaaminen, terrorismin torjuntaoperaatioiden tukeminen sekä pakotteisiin liittyvät saartooperaatiot. Kuudes tehtävä on toimia operaatiossa käynnistysvaiheen joukkona, joka esimerkiksi aloittaa vaativan kriisinhallintaoperaation ja mahdollistaa myöhemmin suuremman pääjoukon saapumisen. Seitsemäs tehtävä muodostuu NRF-joukkokokonaisuuden ennalta ehkäiseväs-

tä vaikutuksesta, esimerkiksi kriisin leviämisen estämisestä.

Tähän mennessä NRF:n osia on käytetty vaalien tukitehtävissä Afganistanissa sekä valmiudessa Ateenan 2004 olympialaisten aikana. Ensimmäinen NRF:n varsinainen aktivointi tapahtui hirmumyrsky Katriinan ja toinen Pakistanin maanjäristyksen jälkeisten avustustoimien yhteydessä.

Rauhankumppanimaan osallistuminen NRF:ää täydentävään toimintaan

Nato avasi marraskuussa 2006 osallistumisen NRF:ää täydentävään toimintaan tietyt kriteerit täyttävälle rauhankumppanimaille. Kumppaneiden osallistuminen NRF:ää täydentävään toimintaan on vapaaehtoisuuteen perustuva prosessi. NRF-toimintaan osallistuvan kumppanimaan tulee ensin tehdä Natolle muodollinen ilmoitus osallistumishalukkuudestaan. Tämän jälkeen Pohjois-Atlantin neuvosto (NAC) tekee päätöksen kumppanimaan kutumisesta mukaan toimintaan. Tämän jälkeen kumppanimaa saa käyttöönsä tarvittavat NRF:ää koskevat asiakirjat ja ohjeistukset ja voi osallistua täydentävästi NRF-rotatioihin ja/tai NRF-operaatioihin. Kumppanimaa voi myös osallistua tietyn tyyppiseen NRF:n valmistelutyöhön, kuten seminaareihin ja konferensseihin sekä yleiseen harjoitustoimintaan.

Poliittisen hyväksymisprosessin jälkeen mukaan hyväksytyt kumppanimaat kutsutaan tarjoamaan joukkoja NRF-rotatioihin osana joukkojen kokoamista. NRF:n perusosaan mahdollisesti tarjottavat joukot ovat korkeassa 5–30 vuorokauden valmiudessa. Asteittaisen valmiuden uusi elementti on peruskokoonpanoa vahvistavat lisäjoukot. Ne ovat perusosaa hitaammas- sa valmiudessa, eikä niille ole määritelty tarkkaa valmiusaikavaatimusta. Pyrkimyksenä on koota myös lisäjoukot ensisijassa jäsenmaiden korkean valmiuden joukoista.

Naton mukaan kumppanimaa voi ilmoittaa joukkoja joko tietyin rajoituksin peruskokoonpanoon tai lisäjoukkoihin. Tämä tuo lisää joustavuutta aikaisempaan malliin verrattuna. Kumppanimaiden ilmoittamat joukot merkitään täy-

dentävinä NRF:lle määriteltyn listaan tarvittavista joukoista. Joukkotarjousten täydentävän luonteen vuoksi kumppanimaa voi varsin vapaasti valita, minkälaisia joukkoja se haluaa NRF:ään tarjota ja kehittää konseptin puitteissa.

Jokainen NRF-rotatio koulutetaan erikseen. Mikäli kumppanimaa ilmoittaa joukkoja tiettyyn rotaatioon, ne osallistuvat sen puitteissa tapahtuvaan koulutukseen tai harjoituksiin. Tämän mekanismin kautta tapahtuu varsinainen suorituskykyjen kehittäminen. Joukot käyvät läpi monikansallisen harjoitusohjelman sekä joukkojen lopullisen sertifiointin. Sertifiointilla todennetaan määritettyjen suorituskykyvaatimusten saavuttaminen. Harjoitus- ja sertifiointivaiheen jälkeen rotaatioon kuuluvat joukot ovat asetettavissa valmiuteen.

Mikäli NRF:ää päätetään käyttää jossakin kriisitilanteessa, operaatioon asetettava joukko muodostetaan ja räätälöidään kyseisen operaation vaatimusten mukaan. Myös NRF:ään osallistuvilta kumppanimailta tiedustellaan niiden halukkuutta osallistua operaatioon. Kumppanimaiden joukkotarjoukset ovat täydentäviä, eli mahdollisten operaatioiden toteuttaminen ei ole riippuvainen kumppanimaan osallistumispestä.

Rotaatioihin ja operaatioihin osallistumisen välillä ei ole mitään automatiikkaa. NRF-rotatioon mukaan ilmoittautuneella kumppanimalla on aina suvereeni kansallinen oikeus päättää, lähteekö se mukaan operaatioon vai ei. Myös Pohjois-Atlantin neuvoston on erikseen hyväksyttävä kumppanimaan osallistuminen operaatioon.

Suomen osallistuminen NRF:ää täydentävään toimintaan

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan marraskuussa 2006 tekemän linjauksen mukaisesti Suomi voi osallistua kumppanimaille avattuihin NRF-harjoituksiin. Suomi onkin jo osallistunut joihinkin harjoituksiin, joissa Nato on harjoittanut ja arvioinut NRF:ään ilmoitettuja joukkoja. Huhtikuussa 2007 Suomi ilmoitti suullisesti yhdessä Ruotsin kanssa Naton sihteeristölle harkitsevansa myön-

teisesti tarjottua mahdollisuutta osallistua NRF:ää täydentävään toimintaan.

NRF:ään osallistuminen tarjoaisi Suomelle mahdollisuuden kehittää omaa nopean toiminnan kykyään edelleen. Se tukisi Suomen osallistumista EU:n taisteluosastojen toimintaan sekä EU:n voimavaratyöhön, joissa hyödynnetään Naton standardeja, harjoituksia ja sertifiointimekanismeja. Osallistuminen ei muuta valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa määritettyä Suomen suhdetta Natoon.

NRF:ää täydentävään toimintaan osallistuminen tukisi puolustusvoimien kehittämistä niin, että Suomella olisi joukkojen laadullisten vaatimusten ja yhteensopivuuden kannalta paremmat edellytykset osallistua kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin, olipa kyse toiminnasta EU:n, YK:n, Naton tai muiden kansainvälisten järjestöjen puitteissa.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta linjasi 7.3.2008, että Suomi vahvistaa halukkuutensa osallistua NRF:ää täydentävään toimintaan ja tämä tieto toimitetaan Natolle Suomen Natoon akkreditoidun suurlähettilään kirjeellä. Tämän jälkeen Pohjois-Atlantin neuvosto (NAC) tekee päätöksen Suomen kutsumisesta mukaan toimintaan.

Tämän päätöksen jälkeen Suomi määrittelee, minkälaisia joukkoja se tarjoaa täydentävään toimintaan sekä milloin ne ovat käytettävissä, ja neuvottelee Naton kanssa tarkoituksenmukaisen tavan harjoitella Naton nopean toiminnan joukkojen kanssa.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta linjasi edelleen, että Suomi ei ole asettamassa sotilasosastoa NRF-valmiusvuoroon. Mahdollinen päätös operaatioon osallistumisesta tehtäisiin erikseen sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 ja 3 §:n mukaisesti.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukainen päätöksenteko

Mahdollisiin NRF-rotatioihin osallistumisen suhteen toimittaisiin samalla tavalla kuin päätettäessä osallistumisesta EU:n taisteluosastoihin. Suomalaisten joukkojen asettaminen korkeaan valmiuteen edellyttäisi selontekomenettelyä sa-

malla tavoin kuin EU:n taisteluosastojen kohdalla. Päätöksenteko operaatioihin osallistumisesta tapahtuisi, kuten kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa yleensä, erillisellä kansallisella päätöksellä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisesti.

Päätökset tehtäisiin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 2 ja 3 §:n mukaisesti.

Lain 2 §:n mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuk-

sesta myös päätöksen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (valmiuosasto).

Lain 3 §:ssä todetaan, että ennen 2 §:ssä tarkoitetun Suomen osallistumista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasianvaliokuntaa. Jos ratkaisuehdotus koskee sotilaallisesti erityisen vaativaa kriisinhallintatehtävää tai tehtävää, joka ei perustu YK:n turvallisuusneuvoston valtuutukseen, valtioneuvoston on ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Ennen valmiuosaston asettamista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleisarvio selonteosta

Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle käsitellään Naton nopean toiminnan joukkojen (Nato Response Force, NRF) konseptia, Suomen ja muiden rauhankumppanuusmaiden mahdollisuuksia osallistua joukkoa täydentävään toimintaan sekä sotilaallisen kriisinhallintalain mukaista päätöksentekomenettelyä. Valiokunta toteaa, että selonteko on varsin lyhyt ja teknisluontoinen ja siitä puuttuu kokonaan esimerkiksi resurssikysymysten arviointi.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta linjasi 7.3.2008, että Suomi vahvistaa osallistumisensa NRF:ää täydentävään toimintaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nyt tehtävä ratkaisu tarjoaisi Suomelle mahdollisuuden saada käyttöönsä NRF:n toimintaa koskevat asiakirjat (standardit, kriteerit ja ohjeistukset). Suomi voisi osallistua myös tietyn tyyppiseen NRF-valmistelutyöhön, kuten seminaareihin ja konferensseihin sekä yleiseen harjoitustoimintaan.

Tämän vaiheen jälkeen määriteltäisiin, min-kälaisia joukkoja Suomi tarjoaa täydentävään toimintaan, milloin joukot olisivat käytettävissä ja miten joukkoja harjoitettaisiin Naton nopean

toiminnan joukkojen kanssa. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta päätti, että Suomi ei osallistu Naton nopean toiminnan joukkojen valmiusvuoroihin. Mahdollisiin NRF-operaatioihin osallistumisen suhteen toimittaisiin samalla tavalla kuin päätettäessä osallistumisesta unionin taisteluosastoihin, eli ennen valmiuosaston asettamista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvosto antaisi eduskunnalle selonteon.

Yksityiskohtaiset perustelut

NRF-konseptin kehitys

Selonteossa todetaan, että NRF-konsepti hyväksyttiin Prahan huippukokouksessa vuonna 2002. Vuoden 2006 syksyllä noin 25 000 henkeä käsittävä, kaikki puolustushaarat kattava joukko julistettiin täyteen operatiiviseen valmiuteen. Puoli vuotta kestävien valmiusvuorojen saaminen täysivahvuiseksi osoittautui kuitenkin varsin nopeasti ylivoimaiseksi tehtäväksi muun muassa Naton muiden sitoumusten takia (ISAF, KFOR). Lokakuussa 2007 konseptia tarkistettiin ja päivytyvuoron koko leikattiin noin 8 000 sotilaseen.

Selonteon mukaan uudenkin päivystysjoukon tulee pystyä toteuttamaan itsenäisesti ainakin yksi NRF:n matalan intensiteetin tehtävistä ilman vahvistuksia sekä toimimaan etujoukkona laajemmalle operaatiolle. Selonteossa tuodaan esiin, että NRF:n tehtävät ovat pitkälti samanlaisia kuin EU:n taisteluosastojen. Valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä, että NRF-joukkoja voidaan käyttää myös sotilasliiton yhteisen puolustuksen tehtäviin, mistä selonteossa ei ole mainintaa.

Valiokunta toteaa, että kaikki Naton nopean toiminnan joukkojen toimeenpanemat operaatiot ovat tähän mennessä olleet alemman intensiteetin tehtäviä. NRF:n osia on käytetty Pakistanin maanjäristyksen jälkitilanteen hoitamisessa, hirmumyrsky Katrinan tuhojen jälkitilanteessa, Ateenan olympialaisissa, paavin hautajaisissa sekä vaalien tukitehtävissä Afganistanissa.

Suomen osallistuminen NRF-konseptiin

Rauhankumppanuusmaille avattiin marrakuussa 2006 mahdollisuus osallistua NRF:ää täydentävään toimintaan. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta päätti tuolloin, että Suomi voi osallistua kumppanimaille avattuihin NRF-harjoituksiin. Huhtikuussa 2007 Suomi ja Ruotsi ilmoittivat suullisesti Naton sihteeristölle harkitsevansa kumppaneille tarjottua osallistumismahdollisuutta myönteisessä hengessä.

Selonteon mukaan kumppanimaa voi ilmoittaa joukkoja joko tietyin rajoituksin peruskoonpanoon tai lisäjoukkoihin. Kumppanimaiden kontribuutiot ovat luonteeltaan täydentäviä, ja kumppanimaille on varsin paljon liikkumavaraa sen määrittelyssä, millaisia joukkoja NRF:ään halutaan tarjota. Saadun selvityksen mukaan NRF:n operatiivinen toimintakyky ei missään olosuhteissa olisi kiinni kumppanimaiden tarjouksista. Esimerkiksi NRF-rotaatio/päivystysvuoroon osallistuvien kumppanimaiden tarjoukset olisivat luonteeltaan kahdentavia, jolloin vastaava kyky löytyy aina joltain Nato-maalta. Valiokunta toteaa, että tässä on merkittävä ero unionin taisteluosastoihin, joissa yhden

unionimaan poisjättäytyminen vaarantaa koko operaation toimeenpanon.

Varsinaiseen NRF-rotaatioon osallistuminen johtaisi järjestelmälliseen koulutus- ja harjoitusjaksoon sekä joukkojen sertifiointiin. Monikan-sallisen, noin puoli vuotta kestävä harjoitus- ja sertifiointivaiheen jälkeen maavoimien joukot ovat asetettavissa puoli vuotta kestäväan valmiuteen; meri- ja ilmavoimien osalta valmiusvuoro on vuoden mittainen. Selonteossa todetaan, että rotaatioihin ja operaatioihin osallistumisen välillä ei ole automatiikkaa. Sekä Nato että kumppanimaille on aina suvereeni oikeus päättää, lähtevätkö ne mukaan toimeenpanta-vaan operaatioon.

Valiokunta arvioi, että poliittinen paine kumppanimaiden osallistumiselle NRF-operaatioon — vaikka kumppanimaiden kontribuutiot ovatkin luonteeltaan täydentäviä — olisi rotaatio-osallistumisen kautta korkeampi kuin päivystysvuorossa täydentävässä joukossa. Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että täydennysjoukkojen tarjoaminen NRF:n perusosan tueksi ei prosessina juuri poikkeaisi normaaliin kriisinhallintaoperaatioon osallistumisesta (esimerkiksi Libanon ja Tsad), ja tällöin suomalaisjoukkojen lähtövalmius olisi merkittävästi hitaampi kuin rotaatiopäivystyksessä, jolloin reagointiaikaa olisi vain muutama päivä. Saadun selvityksen mukaan Nato-maat pyrkivät täydentämään peruskoonpanoa muilla korkean valmiuden joukoilla.

Asiantuntijakuulemisissa puolustushallinnon puolelta tuotiin esiin, että NRF-rotaatioihin osallistuminen toisi puolustusvoimille suurimman lisäarvon. Rotaatioihin osallistumalla mahdollistuisi kokonaisvaltainen koulutus, puolustushaarojen yhteistoimintakyvyn parantaminen, EU:n taisteluosastojen yhteensopivuuden ja suorituskyvyn kehittäminen sekä valinnanvapaus suorituskykyjen kehittämisessä. Valiokunta yhtyy kuitenkin valtioneuvoston kantaan siitä, ettei Suomi osallistu NRF-rotaatioihin.

Saadun selvityksen mukaan puolustusvoimat käyttää noin 2 % kokonaisbudjetistaan kansainvälisen sotilaallisen kriisinhallinnan menoihin (ulkoasiainhallinnon pääluokasta maksetaan

henkilöstön palkat). Tätä resursointitasoa pidettiin puolustusvoimien puolelta kestäväenä myös tulevaisuudessa, ja sen puitteissa olisi mahdollista osallistua myös NRF-toimintaan. Puolustushallinnon asiantuntijat korostivat, että kaikki puolustusvoimille asetetut tehtävät — kansallinen puolustus, muiden viranomaisten tukeminen ja kriisinhallintatoiminta — tukevat toisiinsa.

EU:n taisteluosastojen ja Naton nopean toiminnan joukkojen suhde

Vanhasen II hallituksen ohjelmassa todetaan, että EU:n ja Naton yhteistyön kehittäminen on tärkeä osa EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. EU:n taisteluosastoista saatavat kokemukset muodostavat pohjan harkittaessa osallistumista NRF-toimintaan.

Valiokunta toteaa, että Suomi on osallistunut kahteen EU-taisteluosaston valmiusvuoroon vuonna 2007 ja 2008. Pohjoismaisessa osastossa päivystysvuoro kestää kesäkuun 2008 loppuun saakka. Valiokunta on käsitellyt suomalaisjoukkojen osallistumista unionin taisteluosastojen valmiusvuoroihin seikkaperäisesti lausunnoissaan (PuVL 5/2007 vp ja PuVL 9/2006 vp).

Valiokunta toteaa, että EU:n taisteluosastokonseptiin osallistumisesta saadut kokemukset ovat olleet voittopuolisesti myönteisiä. Vaativa monikansallinen yhteistyö — myös uusien partnerimaiden, kuten Hollannin, kanssa — on tarjonnut kantahenkilökunnalle ja reserviläisille perusteellisen koulutusjakson ja parantanut kansainvälistä yhteistoimintakykyä, mistä on ollut selvää hyötyä myös kansallisen puolustuksen kehittämisen kannalta. Suomen kansainväliseen kriisinhallintaan kouluttamat ja osoittamat joukot ovat osa Suomen sodan ajan joukkoja.

Suomen mukanaolo kahdessa erillisessä taisteluosastossa on valiokunnan mielestä konkreettinen osoitus Suomen vahvasta tuesta EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseksi. Suomi suunnittelee osallistuvansa vuonna 2011 samanaikaisesti vastaaviin kahteen osastoon kuin vuosina 2007 ja 2008.

Valiokunta toteaa, että EU-taisteluosastokonseptin mukaisten joukkojen kouluttaminen ja varustaminen on onnistunut puolustusvoimilta hyvin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan osallistuminen myös NRF:ää täydentävään toimintaan jollakin kansainväliseen kriisinhallintaan kehitettävällä kyvyllä olisi sotilaallisesti toteutettavissa ilman ongelmia.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että kokonaistaloudellisesti järkevintä olisi tietyn nopean toiminnan kyvyn perusvalmiustason ylläpito puolustusvoimissa, sillä valmiusosaston muodostamis- ja koulutuskustannukset ovat olennaisesti valmiuskustannuksia suuremmat. Mahdolliset operaatiokustannukset ovat vastaavasti noin puolet muodostamis-, koulutus- ja valmiuskustannuksista. Valiokunta huomauttaa, että arvioita siitä, millaisia kustannuksia mahdollisesti toteutuviin NRF-operaatioihin osallistuminen Suomelle aiheuttaisi, ei ole esitetty.

Valiokunta näkee, että Suomen on tärkeää pitää huolta myös YK:n omasta kriisinhallintakyvystä. Toisaalta on todettava, että YK:n ja Naton toiminnat eivät ole kilpailevia tai toisensa poissulkevia, vaan useimmilla Naton toimeenpanemilla kriisinhallintaoperaatioilla on ollut YK:n mandaatti. Monet Nato-maat myös korostavat YK:n mandaatin merkitystä.

Yhteenveto

Kokonaisarviota tehtäessä Suomen osallistumisesta nopean toiminnan kyvyn kehittämiseen sekä EU:ssa että Natossa on otettava huomioon seuraavia tekijöitä. Ensinnäkin on huomioitava, että Suomella on EU-jäsenyyden takia erilaiset velvoitteet sotilaallisessa kriisinhallinnassa unionin kuin Naton suuntaan. EU-velvoitteet on täytettävä ensin muun muassa osoittamalla joukkoja unionin taisteluosastoihin. Toiseksi on arvioitava Suomen kokonaispanosta sotilaallisessa kriisinhallinnassa ja resurssien sekä joukkojen jakamista nopean toiminnan päivystysvuorojen sekä varsinaisten operaatioiden kesken. Suomella on sotilaallisessa kriisinhallinnassa, jonka kustannukset nousevat vuosi vuodelta, rajalliset resurssit ottaen huomioon pitkäkestoisiin KFOR- ja ISAF-operaatioihin jo sidotut merkit-

tävät resurssit. Tämä on valiokunnan mielestä kysymys, jota on tarpeen pohtia tarkemmin seuraavassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa.

Valiokunta toteaa, että sekä EU:n että Naton nopean toiminnan joukoille sopivia operaatioita ei toistaiseksi ole ollut paljon. Tähän mennessä molemmista konsepteista on myös rajattu ulos mahdollisuus käyttää nopean toiminnan joukkoja strategisena reservinä muiden sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden tukemisessa. Tässä yhteydessä valiokunta toteaa, että Suomessa merkittävän osan nopean toiminnan joukoista muodostavat reserviläiset, joiden mielenkiinto nopean toiminnan joukkoihin osallistumiseen voi hiipua, kun todennäköisyys joukkojen käytölle pysyy pienenä. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, ettei EU:n taisteluosastoille tule hakea tehtäviä, jotka eivät niille sovellu, vain sen takia, että konseptia voitaisiin testata käytännössä.

Selonteossa tuodaan esiin, että NRF-konseptin keskeinen päämäärä on nopean toiminnan kyvyn rakentamisen ohella Naton eurooppalaisten jäsenmaiden sotilaallisten voimavarojen kehittäminen. Valiokunta pitää asevoimien transformointiin liittyviä kysymyksiä tärkeinä arvioi-

taessa sitä lisäarvoa, mitä Suomen osallistuminen NRF-konseptiin voisi tarjota sotilaallisen kriisinhallinnan joukkojen ja voimavarojen kehittämiseksi sekä kansallisen puolustuksen tukemiselle. Valiokunta toteaa, että Nato on globaali sotilaallisen kriisinhallinnan standardien ja kriteerien asettaja. Suomen on siksi välttämätöntä olla tässä kehitystyössä mukana kriisinhallinnan suorituskykyä ja yhteensopivuutta edelleen kehitettäessä. Tätä taustaa vasten nyt tehty periaatepäätös osallistumisesta NRF:ää täydentävään toimintaan on valiokunnan mielestä tervetullut ratkaisu eikä se muuta turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa määriteltyä Suomen suhdetta Natoon. Valiokunta pitää tärkeänä eduskunnan osallistumista NRF-toimintaa koskevaan päätöksentekoprosessiin ja sotilaallisen kriisinhallintalain (211/2006) säännöksiä eduskunnan kuulemisesta mahdollisiin NRF-operaatioihin osallistumisen osalta.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 13 päivänä maaliskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa:

pj. Juha Korkea-
 jäsen. Thomas Blomqvist /r
 Pekka Haavisto /vihr
 Juha Hakola /kok
 Hanna-Leena Hemming /kok
 Reijo Kallio /sd
 Saara Karhu /sd
 Jaakko Laakso /vas
 Reijo Laitinen /sd

Juha Mieto /kesk
 Lauri Oinonen /kesk
 Reijo Paajanen /kok
 Sirpa Paatero /sd
 Sari Palm /kd
 Eero Reijonen /kesk
 vjäs. Eero Akaan-Penttilä /kok
 Matti Kangas /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Naton huippukokous teki marraskuussa 2002 useita päätöksiä, joiden tavoitteena on parantaa sotilasliiton toimintakykyä; tehdä siitä tehokkaampi sotija.

Naton nopean toiminnan NRF-joukkojen perustaminen oli yksi päätöksistä. Muut koskivat varustelumenojen lisäämistä, Naton yhteisen joukko- ja komentorakenteen nykyaikaistamista, joukkotuhoaseiden ja terrorismin torjuntaa ja ohjuspuolustukseen liittyviä hankkeita.

Nato perusti myös strategisen esikunnan Yhdysvaltoihin kehittämään ns. NRF-kokonaisuutta. Tavoitteena on muuntaa perinteiset puolustusvoimat iskukykyisiksi interventiojoukoiksi, joita voidaan käyttää missä päin maailmaa tahansa.

Naton iskujoukkojen luominen oli Yhdysvaltain puolustusministeri Donald Rumsfeldin aloite.

Yhdysvallat tavoittelee NRF-hankkeella eurooppalaisten Nato-maiden varustelumenojen tuntuvaa kasvattamista ja yhteistoimintakyvyn kehittämistä. Ei kriisinhallintaa, vaan sodankäyntiä varten. Tämä koskee myös Suomen kaltaisten kumppaneiden asevoimia, ei vain NRF-joukkoja.

Joukkojen tavoitteena on edistää Naton päämääriä. Sitä varten ne aseistetaan nykyaikaisimmalla aseistuksella. Suomen osaksi tulevista kustannuksista ei kukaan tiedä toistaiseksi mitään.

Hallituksen selonteossa kirjaimet NRF liitetään miltei yksinomaan kriisinhallintaan, vaikka kyse on pääasiassa aivan muusta. NRF-kokonaisuudella on keskeinen merkitys Naton sotilaallisen muutoksen moottorina. Kyse on Naton merkittävimmästä sotilaallisesta uudistuksesta kylmän sodan jälkeen.

Suomen päätös osallistua NRF-joukkojen toimintaan merkitsee yhä tiukempaa sidosta sotilasliitto Natoon ja sen politiikkaan. Samalla päätös on askel kohti Nato-jäsenyyttä.

Vuoden 2004 syyskuussa silloinen ulkoministeri Erkki Tuomioja totesi vastauksessaan kysymykseeni, ettei Suomi ole edes harkitsemassa osallistumista NRF-joukkojen toimintaan.

Mahdollisuus osallistumisesta oli noussut esille hieman aikaisemmin sotilasliiton uuden pääsihteerin Suomen vierailulla.

"Pidän täysin kuviteltavissa olevana, että Suomen kaltainen kumppanuusmaa tulisi siihen johtopäätökseen, että osallistuminen NRF-joukkojen operaatioon olisi sen kansallisen edun mukaista", totesi Naton pääsihteeri.

Suomi sai lisäksi pääsihteeriltä kiitosta siitä, että se sijoitti ensimmäisenä kumppanuusmaana upseereita pitkäaikaisiin tehtäviin Naton kansainväliseen esikuntaan Norfolkkiin, eli sinne, missä NRF-konseptiota kehitetään.

Ulkoministeri Erkki Tuomioja sulki vastauksessaan pois Suomen osallistumisen NRF-joukkojen toimintaan.

"Mitä Naton pääsihteerin esitykseen tulee, ei tällaista ole kenellekään meistä, jotka hän tapasi, esitetty. Jos hän on julkisuudessa puhunut, niin kai se on sitä samaa, että Naton ovi on Suomelle auki ja voimme osallistua kaikkiin toimintoihin, mukaan lukien nopean toiminnan joukot, jos haluaisimme, mutta emme ole sitä harkitsemassakaan", totesi ulkoministeri.

Naton pääsihteerin ehdotus polkaisi Suomessa liikkeelle intensiivisen valmistelutyön. Natolle ja ennen kaikkea Yhdysvalloille, joka oli aloitteen takana, ei kerta kaikkiaan haluttu sanoa ei.

Jo ennen vuoden 2007 eduskuntavaaleja Ruotsin ja Suomen ulkoministerit sopivat, että molemmat maat suhtautuvat myönteisesti Naton NRF-joukkoihin osallistumiseen. Päätöksestä kerrottiin julkisuuteen vasta eduskuntavaalien jälkeen.

Hallituksen vaihdos, kokoomuslaisten ulko- ja puolustusministereiden aktiivisuus ja keskustan lähestulkoon täydellinen passiivisuus on aja-

nut NFR-kriittisen ajattelun hallituksesta kokonaan ulos.

Kaavaksi on valittu tavanomainen tapa; vähitäinen mukaanmeno. Ensiksi Suomi osallistuu EU:n taistelujoukon myötä NRF-joukkojen harjoituksiin, sen jälkeen joukkojen tukitoimintoihin ja lopuksi tulevat kuvaan myös itse operatiot. Tarvittaessa myös ilman YK:n hyväksyntää.

Entiset ministerit Erkki Tuomioja ja Seppo Kääriäinen pitivät yhteisessä mielipidekirjoituksessaan vielä muutama kuukausi sitten tarpeellisenä YK:n hyväksyntää Suomen osallistumiselle NRF-joukkojen kriisinhallintaoperaatioihin. Vanhasen hallitus ei kuitenkaan tätä edellytä.

Vasemmistoliitto ei kannata Suomen osallistumista Naton NRF-joukkoihin.

Helsingissä 13 päivänä maaliskuuta 2008

Jaakko Laakso /vas

Matti Kangas /vas