

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2014 vp

Valtioneuvoston selvitys Naton ajankohtaisista aiheista

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ulkoasiainvaliokunta on 18 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen jatkokirjelmän 6. UM 17.12.2014 Naton ajankohtaisista aiheista (UTP 5/2012 vp) puolustusvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Mikko Kinnunen ja lähetystöneuvos Johanna Salovaara-Dean, ulkoasiainministeriö
- yksikön johtaja Helena Partanen ja erityisasiantuntija Mika Varvikko, puolustusministeriö
- apulaisosastopäällikkö, kommodori Pekka Varjonen ja osastoesiupseeri, everstiluutnantti Harri Paldanius, Pääesikunta
- prikaatikenraali, Co-Chairman Juha Pyykönen, Nato CFI Advisory Task Force.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan Suomen Nato-kumppanuusyhteistyön arviointiin. Suomi on tehnyt Naton kanssa puolustuspoliittista yhteistyötä kumppanuusohjelman puitteissa vuodesta 1994 alkaen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomi hyötyy yhteistyöstä merkittävästi erityisesti puolustuskyvyn, puolustusvoimien suorituskykyjen, kansainvälisen yhteensopivuuden ja tietotaidon kehittymisen myötä.

Valiokunta toteaa, että Nato on nyt keskittämässä voimavarojaan harjoitustoiminnan lisäämiseen, temaattisesti keskitytään yhteisen puo-

lustuksen velvoitteen harjoitteluun. Kumppanuusyhteistyötä Nato haluaa jatkaa muuttuneessakin tilanteessa. Tätä koskevia kirjauksia tehtiin Walesin Nato-huippukokouksessa syyskuussa 2014.

Suomelle tärkein kumppanuustyökalu Nato-yhteistyössä on rauhankumppanuuden suunnittelu- ja arviointiprosessi PARP. Valiokunta toteaa turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta antamassaan lausunnossa (PuVL 4/2013 vp — VNS 6/2012 vp), että konkreettisen yhteistyön kannalta on tärkeää, että Suomen kumppanuustavoitteet Naton suunnittelu- ja arviointiprosessin osalta valitaan jatkossakin siten, että ne tukevat puolustusvoimien kehittämisohjelmien tavoitteita. Valiokunta totesi niin ikään, että Nato-harjoitusten tarjoamat mahdollisuudet

yhteensopivuuden ja suorituskkyjen kehittämiseksi on pyrittävä käyttämään täysimääräisesti hyväksi.

Nato sotilaallisena kriisinhallintaorganisaationa

Valiokunta toteaa, että Bosnia ja Hertsegovinas- ta joulukuussa 1995 alkanut 20 vuoden ajanjakso, jossa sotilaallinen kriisinhallinta nousi yhteisen puolustuksen velvoitteen ohella yhdeksi Naton päätehtävistä, on Afganistanin ISAF-operaation loputtua joulukuussa 2014 tullut päätökseen. ISAF-operaation seuraajamissio Resolute Support -operaatio on kooltaan huomattavasti pienempi kuin ISAF-operaatio. RS-operaation kautta pyritään viemään loppuun prosessi, jolla vastuu Afganistanin turvallisuudesta siirretään afgaaniviranomaisille. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan näköpiirissä ei ole, että Nato lähiaikoina ottaisi johtovastuuta uuden kriisinhallintaoperaation johtamisesta.

Suomi on ollut alusta lähtien mukana kaikissa Naton johtamissa kriisinhallintaoperaatioissa. Bosnia ja Hertsegovinan vakautusoperaatioon osallistuttiin vuosina 1996—2004, Kosovoon lähetettiin suomalaisjoukkoja vuonna 1999 ja Afganistaniin vuonna 2002. Kaikilla näillä operaatioilla on ollut selkeä YK-mandaatti.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pitkäaikainen operaatio-osallistuminen on tarjonnut suomalaisjoukoille mahdollisuuden osallistua vaativiin monikansallisiin missioihin ja kehittänyt eri järjestelmien yhteensopivuutta Nato- maiden kanssa. Avainkysymys jatkossa on, kuinka tätä yhteensopivuutta voidaan tulevaisuudessa ylläpitää.

Muuttuvat kumppanuudet Walesin Nato-kouksen jälkeen

Walesin Nato-huippukokouksessa hyväksyttiin Naton uusi kumppanuusaloite (Partnership Interoperability Initiative). Sen kautta kehitetään Naton ja kumppanimaiden yhteistoimintakykyä kriisinhallintaoperaatioissa sekä tarjo-

taan mahdollisuuksia kehittää kumppanimaiden sotilaallisia valmiuksia. Aloitteen kautta hyvin- kin erilaiset kumppanimaat voivat hyödyntää kumppanuusyhteistyön eri muotoja joustavasti ja omien tarpeidensa mukaisesti.

Aloite koostuu kolmesta eritasoisesta yhteistyömuodosta. Ensimmäinen taso on avoin kaikille kumppanimaille ja koskee jo olemassa olevia kumppanuusohjelmia ja -mekanismeja. Toiselle tasolle on kutsuttu Suomi mukaan lukien 24 kumppanimaata. Nämä maat ovat jo hyödyntäneet ensimmäisen tason kumppanuusyhteistyön muotoja ja osoittaneet halua vahvistaa yhteistoimintakykyä Naton kanssa. Aloitteen kolmas taso (Enhanced Opportunities) koskee maita, jotka ovat merkittävällä tavalla osallistuneet Naton kriisinhallintaoperaatioihin, harjoituksiin tai suorituskkytyöhön. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan EO-ohjelma mahdollistaa paremmin ennakoitavan kumppanuusyhteistyön sekä poliittisen dialogin jatkuvuuden ISAF-ministerikokousten päättyessä. Se antaa myös mahdollisuuden pitkälle menevään yhteistyön yksilölliseen muokkaamiseen. Toisin sanoen Nato ei kehitä kumppanuutta perinteisellä mallilla maaryhmän kanssa, vaan yksittäisten kumppanimaiden kanssa. Kumppanimaiden oma valinnanvapaus säilyy keskeisenä pääperiaatteena. Yhteistyötä tehdään niistä lähtökohdista, jotka sopivat sekä Natolle että kumppanimaille. EO-yhteistyön piiriin hyväksytyillä viidellä kumppanimaalla (Suomi, Ruotsi, Australia, Jordania, Georgia) on 3 vuotta aikaa esittää ajatuksiaan kumppanuusyhteistyön kehittämisestä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan uuden kumppanuusaloitteen sisältö ja merkitys eivät ole vielä kaikilta osin täsmentyneet. Konkreettinen sisältö tulee riippumaan kustakin kumppanuusmaasta ja Natosta. Valiokunta pitää luontevana syvenevän kahdenvälisen puolustusyhteistyönkin näkökulmasta, että Nato-kumppanuuden kehittämisessä Suomi ja Ruotsi maksimaalisesti yhteensovittavat kumppanuuden kehittämisaatuksia.

Suomi kumppanuuksia kehittävän työryhmän puheenjohtajana

Valiokunta toteaa, että Suomella on kumppanuuksien kehittämisen kannalta keskeisen tärkeä työryhmän puheenjohtajuus Brysselissä. Ruotsin aloitteesta perustettiin syksyllä 2013 seitsemän kumppanimaan työryhmä (CFI Task Force). Prikaatikenraali Juha Pyykönen aloitti ryhmän puheenjohtajana lokakuussa 2014 — Naton puolelta ryhmässä on toinen puheenjohtaja Belgiasta — ja hänen toimikautensa loppuu syksyllä 2015.

CFI on Naton ajama karkialoite, jolla liittokunta valmistautuu ylläpitämään ja kehittämään yhteistoiminta- ja suorituskykyä suurten operaatioiden päättyessä. Työryhmän tehtävänä on parantaa Naton ja seitsemän kumppanimaan toimintaa yhteensopivuuden ja suorituskykyjen kehittämiseksi. Yhteistyöhön osallistuvat kumppanimaat ovat Australia, Irlanti, Itävalta, Ruotsi, Suomi, Sveitsi ja Uusi-Seelanti.

CFI-työryhmän työskentely painottuu yhteistoimintaa haittaavien epäkohtien tunnistamiseen ja ratkaisujen etsimiseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työryhmän kautta vaikuttaminen parantaa merkittävällä tavalla kumppanimaiden osallistumismahdollisuuksia erilaiseen kumppanuustoimintaan. Kumppanimaiden tavoitteena on esimerkiksi kehittää Naton nykyisiä harjoitussuunnitteluun ja -valmisteluun sekä toimeenpanoon liittyviä järjestelyjä.

CFI-työryhmässä tarkastellaan myös Naton joustavien formaattien laajempaa käyttöä. Joustava formaatti tarkoittaa käytännössä Naton jäsenmaiden ja kumppanimaiden välistä supistettua kokoonpanoa (28 + yksittäinen kumppanimaa tai kumppanimaaryhmä). Joustava formaatti on ollut Natossa käytössä virallisesti jo vuoden 2011 kumppanuusuudistuksesta alkaen, ja sitä on pitkään sovellettu operaatioita käsitelleisiin kokouksiin, tästä esimerkkinä ISAF-ministerikokoukset.

Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunta pidetään kattavasti informoituna CFI-työryhmän

työskentelystä samoin kuin muistakin Nato-kumppanuuksien kehittämiseen liittyvistä pohdinnoista. Valiokunta huomauttaa, että Suomella on EO-ohjelman puitteissa 2,5 vuotta aikaa esittää uusia ajatuksia Naton suuntaan kumppanuuksien kehittämisestä.

Yhteenveto

Puolustuksen pitkän aikavälin haasteita arvioinut parlamentaarinen työryhmä toteaa 1.10.2014 julkaistussa loppuraportissaan, että Suomen toimintaympäristön turvallisuusuhat ja alati kasvava taloudellinen keskinäisriippuvaisuus edellyttävät laaja-alaista puolustusyhteistyötä. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen. Raportissa todetaan edelleen, että kansainvälinen puolustusyhteistyö on välttämätöntä Suomen suorituskykyjen kehittämiseksi. Euroopan unionilla ei ole omia standardeja sotilasyhteistyössä, vaan unioni käyttää Naton kehittämiä ratkaisuita ja toimintamalleja, joilla taataan yhteistoimintakyky. Valiokunta toteaa, että valtioneuvoston pian julkistettavassa turvallisuuspoliittisessa katsauksessa käydään perusteellisesti läpi Suomen kansainvälistä puolustuspoliittista yhteistyötä.

Valiokunta näkee, että vain suunnitelmallisella ja pitkäjänteisellä toiminnalla voidaan varmistaa, että kansainvälisen puolustusyhteistyön alueet, tavoitteet ja rakenteet (EU- ja Nato-yhteistyö, pohjoismainen yhteistyö sekä kahdenväliset järjestelyt) tukevat Suomen kansallisia päämääriä. Suomen Nato-kumppanuusyhteistyö on nähtävä osana kansainvälistä puolustuspoliittista yhteistyöverkostoa. Valiokunta korostaa, että kansainvälisen puolustusyhteistyön keskeisin päämäärä on Suomen kansallisen puolustuksen vahvistaminen.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

PuVL 15/2014 vp — UTP 5/2012 vp

Helsingissä 4 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jussi Niinistö /ps	Eero Reijonen /kesk
vpj.	Seppo Kääriäinen /kesk	Mikko Savola /kesk
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Eero Suutari /kok
	Timo Heinonen /kok	Pauliina Viitamies /sd
	Mika Kari /sd	Tuula Väättäinen /sd
	Esko Kurvinen /kok	Jyrki Yrttiaho /vr.
	Tuula Peltonen /sd (osittain)	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Walesissa syyskuussa 2014 pidetyn Naton huippukokouksen linjausten mukaisesti sotilasliitto on keskittymässä temaattisesti ja voimavarojen keskittämisenä yhteisen puolustuksen velvoitteen (Pohjois-Atlantin sopimuksen 5. artikla) suorituskykyjen kehittämiseen ja harjoitteluun. Johtopäätös koskee sekä Nato-maiden keskinäistä sotilasyhteistyötä että Naton ja kumppanimaiden yhteistoimintaa. Toisin sanoen 5. artiklan mukainen yhteisen puolustuksen velvoite hallitsee jatkossa yhä selvemmin Naton uuden kumppanuusaloitteenkin mukaista yhteistyötä. Huippukokous korosti myös tarvetta kasvattaa merkittävästi yhteistyöhön osallistuvien maiden puolustusbudjetteja ja materiaalihankintoja.

Valtioneuvoston selvityksen jatkokirjelmän (6. UM 17.12.2014 Naton ajankohtaisista aiheista UTP 5/2012 vp) arviot kumppanimaiden parantuvista mahdollisuuksista kehittää Nato-kumppanuusyhteistyötään joustavammin ja kunkin maan omista lähtökohdista eivät muuta tätä strategista perustavoitetta. On jopa perusteita arvioida, että Nato-kumppanuusyhteistyötä kehitetään entistä määrätietoisemmin ja kohdeherkemmin kumppanimaiden integroimiseksi sotilasliitto Natosta riippuvaiseksi ja liittokunnan jäseneksi.

Naton uusi kumppanuusaloite (Partnership Interoperability Initiative) koostuu kolmesta yhteistyö- ja integraatiotasosta. Ensimmäinen taso on avoin kaikille kumppanimaille, ja se koskee jo olemassa olevia kumppanuusohjelmia ja -mekanismeja.

Toiselle tasolle on kutsuttu maat, jotka ovat olleet mukana ensimmäisen tason kumppanuusyhteistyössä ja osoittaneet riittävää sitoutuneisuutta vyhteistoimintakyvyn vahvistamiseen Naton kanssa yhteisen puolustuksen velvoitteen (5. artikla) hengessä. Tälle toiselle tasolle on kutsuttu Suomi mukaan lukien 24 kumppanimaata.

Aloitteen kolmas taso (Enhanced Opportunities) koskee maita, kuten Suomi ja Ruotsi, jotka ovat merkittävällä tavalla osallistuneet Naton kriisinhallintaoperaatioihin, harjoituksiin ja suorituskyky-yhteistyöhön ja rahoittaneet omalla kustannuksellaan tuota toimintaa. Myös osallistuminen Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan ja valmius osallistua huippukokouksessa päätettyyn keihäänkärkijoukkojen (Very High Readiness Joint Task Force — VJTF) kehittämiseen oli kolmanteen tasoon kelpuuttamisen tärkeä kriteeri. Lisäksi Suomi on nyt päättymässä olevan vaalikauden aikana sitoutunut Naton rakenteisiin monilla sopimuksilla: mm. tietoturva koskevilla sopimuksilla Naton ja Yhdysvaltojen kanssa, avaamalla oven yhteiseen operatiiviseen puolustukseen osallistumalla Islannin "ilmavaltontaharjoitukseen" kansainvälisen kriisinhallinnan ulkopuolella, sitoutumalla Nato-isäntämaatukisopimukseen sekä sitoutumalla muuttamaan kansallista lainsäädäntöään yhteensopivaksi EU:n Lissabonin sopimuksen yhteisvastuuta ja keskinäistä sotilaallista avunantoa koskevien artiklojen kanssa. Asiantuntijakuulemisessa Lissabonin sopimuksen velvoitteet EU:n jäsenmaille rinnastettiin sitovuudeltaan (Naton jäsenmaille) Pohjois-Atlantin sopimuksen 5. artiklan velvoitteiden kanssa. Kolmanteen tasoon sisältyvät normaalisti vain liittosuhteeseen kuuluvat säännölliset poliittiset konsultaatiot valtionpäämies- ja ministeritasolla, automaattinen, ennalta määritelty asema potentiaalisena operaatiokumppanina sekä mahdollisuus osallistua harjoituksiin koskevaan suunnitteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Kaiken kaikkiaan uudesta kumppanuusaloitteesta näyttää muodostuvan päivitetty Naton laajenemisen kolmivaiheinen integraatioprosessi. Venäjän 26.12.2014 julkistama uusi sotilasdoktriininsa päivitys, jossa korostetaan Naton ja sen laajenemisen olevan Venäjän tärkein turvallisuusuhka, voidaan perustellusti katsoa reaktiok-

si Naton Walesin huippukokouksen uusiin linjauksiin.

Vasenryhmä arvioi, että Naton uusi kumppanuusaloite ei vahvista Euroopan eikä Itämeren alueen vakautta, vaan on omiaan lisäämään jännitystä, vastakkainoloa ja varustautumista koko Euroopassa ja Suomen lähialueilla.

Suomen tasavallan presidentti Sauli Niinistö korosti vuoden 2015 uudenvuodenpuheessaan Suomen liittoutumattomuuden ja aktiivisen vakauspolitiikan peruslinjan jatkuvuuden merkitystä Suomen kansallisten intressien kannalta: "Suomi varmistaa ulko- ja turvallisuuspolitiikallaan olemisensa; suomalaisten vapauden, turval-

lisuuden ja hyvinvoinnin. Suomen linja on aktiivista vakauspolitiikkaa, jonka tarkoituksena on turvata Pohjois-Euroopan vakautta sekä toimia laajemman vastakkainasettelun lieventämiseksi. Suomella on omalla lähialueellaan tärkeä rooli." Valiokuntakäsittelyssä esitin, että valiokunta yhtyy tasavallan presidentin tässä lainattuun kannanottoon.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitän

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4 päivänä helmikuuta 2015

Jyrki Yrttiaho /vr