

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2008 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä maaliskuuta 2008 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon Suomen osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan (VNS 1/2008 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti puolustusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PuVL 1/2008 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Ilkka Kanerva

- valtiosihteeri Teija Tiilikainen, suurlähettiläs Aapo Pöhlö ja osastopäällikkö Pilvi-Sisko Vierros, ulkoasiainministeriö
- kansliapäällikkö Kari Rimpi, puolustusministeriö
- eversti Esa Pulkkinen ja eversti Pekka Toveri, pääesikunta
- professori Tuomas Forsberg
- valtiotieteen tohtori Pekka Visuri.

Viitetiedot

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

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Naton NRF-konsepti

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

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 huomatta-

via 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.

Asteittaisen valmiuden mallissa korkeassa valmiudessa pidetään alkuperäisen 25 000 sotilaan sijaan ainoastaan perussuorituskyvyt omaavaa joukkoa. 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.

NRF:n tehtäväkentässä on monia yhtäläisyyksiä EU:n taisteluosastojen tehtäviin. NRF:n tulisi kyetä toteuttamaan omilla resursseillaan evakointitehtävät, tuki onnettomuustilanteiden seurausten hallinnassa, kriisinhallintatehtävät ml. rauhanturvaaminen, terrorismin torjuntaoperaatioiden tukeminen sekä pakotteisiin liittyvät saarto-operaatiot.

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. Kumppanimaa saa käyttöönsä tarvittavat NRF:ää koskevat asiakirjat ja ohjeistukset ja voi osallistua täydentävästi NRF-rotaatioihin 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-rotaatioihin osana jouk-

kojen 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 tiettyin rajoituksin peruskokoonpanoon tai lisäjoukkoihin.

Jokainen NRF-rotaatio 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 osallistumispäätöksestä.

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 määriteltyä 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kansainvälinen kehitys on korostanut kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tarvetta, koska maailman ongelmat eivät tunne rajoja ja vakavat kriisit heijastuvat kaikkialle. Suomi on halunnut kantaa vastuutaan maailman vakaasta kehityksestä osallistumalla kriisien ennaltaehkäisyyn, ratkaisemiseen ja jälkihoitoon mm. kehitysavun, kriisinhallinnan ja kansainvälisen politiikan keinoin. Yhdistyneet kansakunnat (YK) on tässä pyrkimyksessä keskeisellä sijalla. Valiokunta toteaa, että YK on osoittanut jäsenmaille pyynnön panostaa sotilaallisen kriisinhallinnan vaativiin tehtäviin, koska 1990-luvun kokemukset ovat osoittaneet tarpeen erityisesti nopeaan väliintuloon vakavien kriisien ja humanitaaristen katastrofien estämiseksi perustavanlaatuisten ihmisoikeuksien turvaamiseksi suojeluvastuun (responsability to protect) kautta.

Valiokunta toteaa, että Suomi on osallistunut aktiivisesti YK:n, EU:n ja Naton toteuttamiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Suomi on viimeksi toiminut merkittävällä panoksella

YK-operaatiossa Libanonissa (UNIFIL II). Suomi osallistuu Naton kriisinhallintaoperaatioihin Kosovossa (KFOR) ja Afganistanissa (ISAF). EU-operaatioista Suomi on mukana EU:n Bosnia-operaatiossa ja Tsadissa. Suomalainen sotilasosasto päivystää parhaillaan EU:n pohjoismaisessa taisteluosastossa. Kaikilla näillä operaatioilla on YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus, ml. Naton operaatiot.

Valiokunta korostaa, että eri järjestöjen harjoittama sotilaallinen kriisinhallinta on sinänsä vain väline ja olennaisia ovat ne inhimilliset, turvallisuus- ja kehityspäämäärät, joita operaatioiden kautta toteutetaan. Ensisijainen pyrkimys kriisinhallinnassa on tukea YK:n peruskirjan päämääriä rauhasta ja turvallisuudesta. Suomen lähtökohtana on osallistuminen kriisinhallintaan — myös NRF-operaatioihin — YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamana.

Suomi on määrätietoisesti kehittänyt valmiuksiaan toimia sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Natossa kehitetyt vaativan sotilaallisen kriisinhallinnan toimintatavat ja standardit on

omaksuttu myös EU:ssa. Viime vuosina sotilaallisessa kriisinhallinnassa on kehitetty eri järjestöjen puitteissa sekä kansallisesti nopean toiminnan kykyjä, koska nopea väliintulo kriisitilanteissa on nähty olennaiseksi. Tätä tarvetta on korostettu erityisesti YK:n taholta. Suomi on osallistunut EU:n nopean toiminnan joukkojen päivystysvuoroihin vuodesta 2007 alkaen. Valtioneuvoston selonteossa (VNS 1/2008 vp) käsitellään Suomen osallistumista Naton nopean toiminnan joukkoihin (Nato Response Force, NRF).

Suomen NRF-osallistumispäätös

Nato on marraskuussa 2006 esittänyt kehittyneille rauhankumppanuusmaille kutsun osallistua Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kutsun ovat saaneet Suomi, Ruotsi ja Itävalta. Suomi on yhdessä Ruotsin kanssa ilmoittanut huhtikuussa 2007 harkitsevansa osallistumista myönteisesti.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa tässä yhteydessä, että Suomi ja Ruotsi ovat toimineet aktiivisesti Naton rauhankumppanuuden kehittämiseksi ja toivoneet kehittyneille rauhankumppaneille entistä pidemmälle meneviä yhteistyömuotoja ja tiedonvaihtoa erityisesti kriisinhallintaoperaatioista (esim. UTP 24/2006 vp). Naton tarjous kehittyneille kumppanuusmaille osallistua NRF:ään on linjassa tämän pyrkimyksen kanssa ja tarjoaa valiokunnan mielestä mahdollisuuden syventää kriisinhallintayhteistyötä Suomen ja Ruotsin haluamassa tarkoituksessa.

Valtioneuvoston selonteossa Suomen osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan todetaan, että Suomen on tarkoitus vahvistaa Natolle halukkuutensa osallistua tähän toimintaan. Suomen hallituksen ilmoituksen jälkeen Nato tekee Pohjois-Atlantin neuvostossa päätöksen Suomen osallistumisesta NRF:ää täydentävään toimintaan. Valiokunta toteaa, että Suomen NRF-osallistuminen ei ole Naton Bukarestin huippukokouksen (2.—4.4.2008) käsiteltävänä, mutta valiokunta pitää perusteltuna, että Suomen kanta

NRF-osallistumiseen on käsitelty eduskunnassa ennen huippukokousta.

Ulkoasiainvaliokunta pitää Suomen osallistumista NRF:ää täydentävään toimintaan luontevana. Ulkoasiainvaliokunta on aiemmissa kannanotoissaan korostanut, että käytännön edellytykset Suomen osallistumiseen NRF:n toimintaan ovat olemassa ja NRF-osallistuminen palvelisi Suomen kriisinhallintaosaamisen kehittämistä (UaVM 1/2007 vp). NRF edustaa sotilaallisen kriisinhallinnan korkeaa osaamista. EU:n taisteluosastot tukeutuvat toiminnassaan NRF:n standardeihin ja harjoittelevat myös NRF-harjoituksissa. Osallistuminen NRF:ään tukisi Suomen valmiuksia toimia EU:n nopean toiminnan joukoissa (taisteluosastot) sekä yleisempää sotilaallisen suorituskyvyn kehittämistä. Osallistuminen NRF:ään on perusteltua, jotta Suomi kykenee jatkossakin toimimaan menestyksellisesti vaativissa kriisinhallintatehtävissä eri järjestöjen johtamissa operaatioissa ja näin osallistumaan kansainvälisen vastuun kantamiseen rauhasta ja vakaudesta.

Valiokunta toteaa, että osallistuminen NRF:ään on perusteltua sekä kriisinhallinnan tarpeita varten että kehittyvän yhteistyön ylläpitämiseksi Naton kanssa. Tämä tukee myös transatlanttista suhdetta. Valiokunta toteaa, että osallistuminen NRF:ään ei muuta Suomen suhtautumista itse Nato-jäsenyyteen, vaan ratkaisu on nähtävä loogisena jatkumona kriisinhallinnassa ja Naton rauhankumppanina. NRF:n kautta tapahtuva yhteistoimintavalmiuksien kehittäminen osaltaan ylläpitää Suomen käytännön valmiuksia kriisinhallinnassa ja vahvistaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan peruslinjaa.

Täydentävyydellä tarkoitetaan sitä, että Naton nopean toiminnan joukko ei ole kumppanimaiden osoittamista voimavaroista riippuvainen, vaan Nato edellyttää NRF:n kykenevän aina toimimaan ilman kumppanimaita. Täydentävyys on valiokunnan mielestä perusteltu lähtökohta, koska kumppanimaat eivät ole Natossa tekemässä NRF:n käyttöä koskevia päätöksiä. Täydentävyys on myös Naton kannalta olennaista, koska osaa NRF-tehtävistä ei ole tarkoitettu

kumppanimaille, esim. Naton kollektiiviseen puolustukseen liittyvät tehtävät.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että osallistuminen NRF:n toimintaan ei merkitse velvollisuutta osallistua NRF:n operaatioihin. Osallistuvat maat, myös Naton jäsenmaat, tekevät kansallisen päätöksen halukkuudesta ilmoittaa joukkoja NRF:n valmiusvuoroihin (rotaatio) tai yksittäisiin operaatioihin. Valmiusvuoroihin osallistuminen ei itsessään merkitse velvollisuutta osallistua mahdollisiin operaatioihin, vaan operaatioihin osallistumisesta tehdään silloinkin erillinen kansallinen päätös. Valmiusvuoroihin osallistuminen merkitsee sinänsä kuitenkin vahvempaa tosiasiallista sitoutumista valmiusvuorojen aikana toteutettaviin operaatioihin. Kumppanimaiden osalta on tosin huomioitava näiden osoittamien joukkojen täydentävä luonne, jolloin poliittinen paine osallistua operaatioihin on jäsenmaihin verrattuna vähäisempi, kun kumppanimaan osoittaman joukon puuttuminen ei estä NRF-operaation toteutumista. Valiokunta kuitenkin korostaa, että osallistuminen NRF:n toimintaan luo joka tapauksessa odotuksia osallistumisesta operaatioihin ja Suomen perusteltuna lähtökohtana on osallistuminen tapauskohtaisen harkinnan pohjalta.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan näkemykseen, että selonteko on varsin teknisluonteinen (PuVL 1/2008 vp). Selonteko olisi voinut käytännön näkökohtien lisäksi tuoda selkeämmin esille niitä ulko- ja turvallisuuspoliittisia syitä, miksi valtioneuvosto pitää NRF-osallistumista perusteltuna, ja minkälaiset tavoitteet ohjaavat Suomen osallistumista NRF:n toimintaan sitten, kun Suomi on sen toiminnassa mukana. Nämä perustelut ovat jääneet lähete keskustelun ja valiokunnan asiantuntijakuulemisen varaan.

Ulkoasiainvaliokunta on aiemmassa NRF:ää koskevassa kannanotossaan pitänyt luontevana, että Suomi hakee samantasoista kriisinhallinta-osaamista Ruotsin kanssa (UaVM 1/2007 vp). Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että Ruotsin tarkasta päätöksentekoaikataulusta ei ole selonteon käsittelyhetkellä selvyyttä, mutta Ruotsi on aiemmissa vaiheissa il-

moittanut tekevänsä NRF-päätöksensä kevään 2008 aikana. Valiokunta toteaa, että myöskään tietoa Ruotsin kaavailemasta NRF-osallistumisen sisällöstä — pyrkiikö Ruotsi esim. NRF-rotaatioihin — ei ole. Valtioneuvosto on aiemmin korostanut Suomen ja Ruotsin tiivistä yhteistoimintaa asiassa. Ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna, että Suomi tekee tässä vaiheessa oman ratkaisunsa. Samalla valiokunta kuitenkin toteaa, että ottaen huomioon aiemman pyrkimyksen toimia yhdessä, on vallitsevaa epätietoisuutta Ruotsin harkinnasta pidettävä valmistelun selkeänä puutteena.

Joukkojen tarjoaminen NRF:ään

Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että Suomi määrittelee myöhemmin, minkälaisia joukkoja se tarjoaa NRF:n täydentävään toimintaan, ja että Suomi ei tässä vaiheessa ole asettamassa sotilasosastoa NRF-valmiusvuoroon (rotaatio).

Ulkoasiainvaliokunta pitää jo aiemmin saamiensa NRF-selvitysten (UTP 32/2006 vp) perusteella selvänä, että Suomen osallistuminen EU:n taisteluosastojen päivystysvuoroihin on EU:n jäsenmaana Suomelle ensisijainen tavoite.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että osallistuminen NRF:ään antaa Suomelle kriisinhallintaosaamisen ja yleisemmän sotilaallisen suorituskyvyn kehittämisen kannalta arvokkaita tietoja. NRF:n piiriin hyväksytty kumppanimaa saa NRF:ää koskevat asiakirjat ja ohjeistuksen sekä pääsyn NRF:ää ja Naton sotilaallista uudistamista koskevaan yleiseen valmistelutyöhön. Valiokunta katsoo, että Suomen tulee Naton kanssa käytävissä neuvotteluissa pyrkiä siihen, että saamme hallituksen tekemän linjauksen pohjalta mahdollisimman suuren hyödyn NRF:n kanssa tapahtuvasta yhteistoiminnasta. Tämä edellyttää Suomen NRF-tavoitteiden tarkempaa määrittelyä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että valtioneuvostolta on edellytetty selvitystä, joka sisältäisi arvion NRF-osallistumisen vaikutuksista sotilaallisen suorituskyvyn kehittämiseen (UaVM 11/2007 vp). Tätä selvitystä ei ole saatu, mitä valiokunta pitää puutteena, koska se olisi muo-

dostanut hyödyllisen pohjan NRF-osallistumispäätöksen arvioinnille. Valiokunnan kuulemien eräiden asiantuntijoiden mukaan kriisinhallintajoukkojen suorituskykyjen kehittämisen kannalta osallistuminen NRF:n valmiusvuoroihin (rotaatio) toisi välittömimmät käytännön hyödyt, koska valmiusvuoroihin ilmoitetut joukot osallistuvat päivystysvuoroja varten järjestettäviin harjoituksiin ja ns. sertifiointiin eli joukkojen suorituskyvyn todentamisprosessiin. Myös puolustusvaliokunnan lausunnossa todetaan, että sotilasiantuntijoiden mukaan rotaatioihin osallistuminen toisi suurimman lisäarvon sotilaallisten kykyjen näkökulmasta (PuVL 1/2008 vp). Valiokunta toteaa, että kriisinhallinnan kautta kartutettavat sotilaalliset kyvyt palvelevat myös puolustusvoimien kehittämistä.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että NRF-osallistumisen kustannusvaikutuksia ei ole mahdollista tässä vaiheessa arvioida valtioneuvoston selonteon pohjalta. Osallistumisen kustannusvaikutukset selviävät tapauskohtaisesti kunkin operaation yhteydessä, koska rotaatioihin ei ole tarkoitus osallistua. Valiokunta on aiemmin korostanut, että sotilaallisen kriisinhallinnan resurssien riittävyys on koetuksella kriisinhallinnan kustannusten nousun takia (UaVM 1/2007 vp, UaVM 11/2007 vp) ja toteaa puolustusvaliokunnan tavoin (PuVL 1/2008 vp), että sotilaallisen kriisinhallinnan resursseja on tarkasteltava tulevassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa. Valiokunta toteaa, että mahdollisuudet osallistua NRF-operaatioihin harkitaan sotilaallisen kriisinhallinnan kokonaisresurssien puitteissa.

NRF-osallistumisen vaihtoehdot

Ulkoasiainvaliokunta on halunnut selvittää NRF-osallistumisen eri vaihtoehtojen käytännön toteuttamista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan NRF-toimintaan osallistuva rauhankumppanuusmaa voi toteuttaa osallistumisen joko I) ilmoittamalla joukkojaan NRF-rotaatioihin ja osallistumalla rotaation mahdolliseen operaatioon valmiusvuoron aikana tai II) tarjoamalla

joukkojaan operaatioon vasta joukkojen räätälöintivaiheessa ilman edeltävää rotaatiokytkentää, mikä on selonteossa linjattu Suomen osallistumismuoto. NRF:n uudistetun toimeenpanomallin tärkeä lähtökohta on, että valmiudessa olevaa NRF-perusosaa voidaan vahvistaa tehtävän edellyttämillä muilla joukoilla. Osallistumisen edellytys on, että kumppanimaalla on valmiina NRF-tasolle kehitettyjä joukkoja ja suorituskykyjä, mikä on osin toteutettavissa olemassa olevin menetelmin rauhankumppanuuden osana.

Rotaatioon kiinnittyminen antaa kumppanimaalle mahdollisuuden identifioida NRF:n toimintaa tukevat joukot etukäteen, harjoittaa ne yhdessä muiden rotaatioon osallistuvien joukkojen kanssa ja lopulta osoittaa joukkojen valmius sertifiointin kautta. Etukäteen tiedossa olevan aikataulun ansiosta NRF-valmiusjakso voidaan suunnitella ja sovittaa kyseisen maan kriisinhallintaosallistumisen kokonaisuuteen.

Rauhankumppanimaa voi tarjota joukkojaan valmisteilla olevaan NRF-operaatioon joukkojen räätälöintivaiheessa. Mikäli näille joukoille on tarvetta ja asianomainen kumppanimaa tekee poliittisen päätöksen niiden tarjoamisesta operaatioon, suosittelevat Naton sotilasviranomaiset Pohjois-Atlantin neuvostolle niiden hyväksymistä operaatiota varten räätälöityyn NRF-koonpanoon. Naton lähtökohtana on, että NRF-osallistumisesta kiinnostunut kumppanimaa on ilmoittanut joukkojaan operatiivisen voimavarakonseptin (OCC, Operational Capabilities Concept) joukkopooliin ja että joukot ovat läpäisseet OCC:n suorituskykyarvioinnin tai jonkin Naton johtoportaan tai jäsenmaan suorittaman arvioinnin.

Valiokunta toteaa, että Suomi voi osallistua NRF:ää tukevaan toimintaan tarjoamalla joukkojaan mahdolliseen NRF-operaatioon joukkojen räätälöintivaiheessa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tämän mahdollisuuden käyttäminen edellyttää Suomelta rauhankumppanuuden hyödyntämistä eli suunnittelu- ja seurantaprosessin (PARP, Planning and Review Process) sekä operatiivisen voimavarakonseptin suorituskyvyn kehittämiseen tähtäävien mahdol-

lisuuksien aktiivista hyväksikäyttämistä. Osallistuminen NRF:ää tukevaan toimintaan suoraan operaatioiden kautta on mahdollista vain, mikäli Suomella on NRF-tasolle kehitetty joukkopooli. Samalla valiokunta toteaa, että operaatiokohtainen osallistuminen rotaation sijasta jättää Suomelle enemmän liikkumavaraa kriisinhallintaresurssien käytössä, koska rotaatioon ilmoitettuja joukkoja ei voi päivitysaikana käyttää muissa operaatioissa.

Valiokunta huomauttaa, että valtioneuvostolta edellytetty aiemmin mainittu selvitys NRF-osallistumisen vaikutuksista sotilaallisen suorituskyvyn kehittämiseen olisi mahdollistanut osallistumisen eri vaihtoehtojen perusteellisen selvittämisen ennen tarkasteltavana olevan selonteon antamista. Selvityksen laatimisen yhteydessä olisi voitu kartoittaa, mitkä suomalaiset joukot ja suorituskyvyt ovat NRF-kelpoisia.

Valiokunta painottaa, että Suomen nopean toiminnan kyvyn kehittämistä koskeva konkreettinen linjaus tulisi sisällyttää valmisteilla olevaan valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon.

Eduskunnan kuuleminen NRF:stä

Ulkoasiainvaliokunta on pitänyt tärkeänä, että NRF:ää koskevat linjaukset tuodaan eduskunnan käsiteltäväksi. Ulkoasiainvaliokuntaa on pidetty säännöllisesti ajan tasalla Suomen kannanmuodostuksesta (UTP 32/2006 vp), ja käsiteltävää valtioneuvoston selontekoa (VNS 1/2008 vp) voidaan pitää vastauksena ulkoasiainvaliokunnan kehotukseen, että Suomen NRF-osallistuminen tuodaan koko eduskunnan käsiteltäväksi (UaVM 11/2007 vp). Ulkoasiainvaliokunta edellyttää saavansa jatkossakin asianmukaisia selvityksiä Suomen kannanmuodostuksesta ja toteaa, että laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) muodostaa toimivan perustan myös Naton nopean toiminnan joukkojen operaatioita koskeville päätöksille.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta.

Helsingissä 25 päivänä maaliskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pertti Salolainen /kok
vpj. Markku Laukkanen /kesk
jäs. Eero Akaan-Penttilä /kok
Pekka Haavisto /vihr
Eero Heinäluoma /sd
Liisa Jaakonsaari /sd
Antti Kaikkonen /kesk
Antti Kalliomäki /sd
Tanja Karpela /kesk
Kimmo Kiljunen /sd

Katri Komi /kesk
Annika Lapintie /vas
Elisabeth Naucclér /r
Aila Paloniemi /kesk
Pekka Ravi /kok (osittain)
Ben Zyskowicz /kok
vjäs. Juha Korkea-oja /kesk (osittain)
Kimmo Sasi /kok (osittain)
Erkki Tuomioja /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Jukka Salovaara,
valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen.

VASTALAUSE

En voi hyväksyä Suomen osallistumista Naton nopean toiminnan joukkoja täydentävään toimintaan.

Selonteko ei arvioi sitä, millaisiin konflikteihin joukkoja lähetettäisiin

Valtioneuvoston selonteosta puuttuu kokonaan sen arviointi, millaisiin toimiin Naton nopean toiminnan joukkojen uskotaan lähivuosina osallistuvan. Pikemminkin selonteko kuvaa osallistumista vain sotilaskoulutusnäkökulmasta, sotilaallisen osaamisen lisääntymisen näkökulmasta.

Naton nopean toiminnan joukkojen todennäköinen toimialue on Pohjois-Afrikasta Lähi-idän kautta Etelä-Aasiaan ulottuva epävakauden vyöhyke. Palestiinan kysymys on ollut pitkään ratkaisematta, Libanonin vakaus on veitsenterällä, Irakin miehitykselle ja siihen liittyvälle epäjärjestykselle ei näy loppua, Afganistanin vakauttaminen uhkaa epäonnistua ja lisäksi Pakistan osoittaa selviä epävakauden merkkejä. Lisäksi Yhdysvallat on myös ilmaissut halunsa vaihtaa Iranin ja Syyrian hallitukset. Marokossa, Algeriassa ja Tunisiassa on ilmennyt kasvavia ongelmia.

Kun Afganistanin vakauttamisen kohdalla on käynyt niin, että Yhdysvallat suuntasi sen asemasta voimavaransa Irakin sotaan ja miehittämiseen, niin vastakin Yhdysvallat valitsee oman kohteensa ja sysää muut ongelmat Naton eurooppalaisille jäsenmaille. Niiden, joiden haaveena on Suomen osallistuminen Naton nopean toiminnan joukkojen päivystysvuoroon tai peräti pyrkiminen Naton jäseneksi, kannattaisi tarkkaan arvioida, mihin silloin ollaan päätyvässä.

Selonteko ei käsittele Yhdistyneiden kansakuntien valtuuden puuttumisen ongelmaa

Yhdysvallat on Naton mahtavin jäsenmaa. Siten Naton toimintaa arvioitaessa on syytä pitää sil-

mällä Yhdysvaltain omia tavoitteita ja toimintaa.

Yhdysvalloilla on pitkä historia tunkeutumisesta toisiin maihin ja niiden hallitusten vaihtamisesta. Perusteluina ovat olleet Yhdysvaltain kansalaisten ja heidän omaisuutensa suojaaminen mutta myös järjestyksen palauttaminen, demokratian edistäminen tai terrorismin vastainen sota. Vain osalla tapauksista on ollut kansainvälisen oikeuden näkökulmasta kestävät perusteet tai YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus.

On toki totta, että humanitaarisesta näkökulmasta perusteltuihin toimiin ei aina ole saatavissa turvallisuusneuvoston valtuutusta siksi, että jollakin pysyvällä jäsenellä on erityissuhde kohdemaan hallitukseen tai johonkin osapuoleen. Ei kuitenkaan ole löydetty mitään muuta tai täydentävää kiistatonta tapaa, millä inhimilliset seikat olisivat erotettavissa suurvaltaeduista. Siksi turvallisuusneuvoston ohittaminen on aina ongelmallista.

Naton nopean toiminnan joukot eivät ole vain kriisinhallintaa; siinä on kyse sodasta

Eroa on myös EU:n valmiusjoukoilla ja Naton nopean toiminnan joukoilla. EU:ssa Suomi osallistuu täysvaltaisesti monivaiheiseen päätöksentekoon. Näin ei NRF:ssä ole laita. Natolle alistetut suomalaiset joukot siirtyvät suoraan Naton komentojärjestelmään ilman kansallisia varauksia. Nato on myös tyypillinen sotilasliitto, jonka voimankäytön periaatteet ovat selvästi kovemmat ja tehtävien kirjo sisältää myös taistelutehtävät. Naton nopean toiminnan joukoissa ei ole kyse vain kriisinhallinnasta vaan myös sodasta. EU:n valmiusjoukkojen käyttöperiaatteet vastaavat Petersbergin tehtäviä ja ovat kriisinhallintaa ja rauhanturvaamista.

Hallituksen selvitys on myös siinä mielessä kelvoton, että se ei yritäkään määritellä tilanteita, joissa Suomen osallistuminen operaatioon ei tulisi lainkaan kyseeseen.

Kieltäytymismahdollisuus jää NRF:ssä muodolliseksi

Täydentävään toimintaan osallistuva voi itse muodollisesti harkita, mihin operaatioihin haluaa osallistua. Todellisuudessa Suomi ei voi välttyä painostukselta, jos joukkoja tarvitaan. Ei myöskään ole uskottavaa, että nopean toiminnan joukkojen varsinaiset osallistujamaat katsovat hyvällä sitä, että yksi maa käyttäisi NRF-koulutukseen osallistumista vain oman sotilaallisen kykynsä kehittämiseen jakamatta interventioiden osallistumisen taakkaa.

On hämmästyttävää sinisilmäisyyttä, että haluttaisiin Suomen osallistumisen menevän vielä tätäkin pidemmälle eli ilmoittautumiseen päivytyvuoroon. Selkeästi on nähtävissä myös osassa poliittista kenttää pyrkimys edetä Nato-jäsenyyteen.

Tässä selonteossa samoin kuin aiemmin kriisinhallintaselonteissa jää ihmisoikeustarkastelu tekemättä

En ole ottanut valiokunnassa esille kysymystä operaatioihin osallistuvien sotilaiden ja ihmisoikeuksien välisestä suhteesta.

Sinänsä jo tavallisessa kriisinhallintatehtävässä, kuten esimerkiksi Afganistanissa, suomalaisille sotilaille kiinniotetun tai haltuun joutuneen henkilön luovuttaminen paikallisille viranomaisille tai Yhdysvaltain viranomaisille on erittäin ongelmallista. Sillä kummankaan osalta ei ole takeita siitä, että luovutettua kohdeltaisiin Suomea sitovien ihmisoikeusnormien mukaisesti. Suomalaisten kriisinhallintaoperaatioihin osallistuvien kannalta tämä kysymys on kuitenkin välttämätöntä selvittää. Ellei se tapahdu hal-

lituksen aloitteesta, on toivottavaa, että aloitteen tekisi eduskunnan oikeusasiamies tai oikeuskansleri.

Myös eräiden maiden taistelutapa voi merkitä sodankäyntirikoksen tunnusmerkistön täytymistä. Sellaisessa operaatiossa mukana oleminen panee kysymään myös siihen osallistuvien suomalaisten sotilaiden moraalista ja juridisesta vastuusta. Tätä kysymystä ei selonteossa ole selvitetty. Se on kuitenkin yhä suurempi ongelma silloin, kun ei enää ole perinteisiä rintamalinjoja eikä asepuke erota siviiliä sotijasta.

Loppupäätelmät

En ole voinut yhtyä valiokunnan myönteiseen kantaan osallistumiseen nähden, en sen enempää täydentävään toimintaan kuin eräiden edustajien lähete keskustelussa ilmaisemaan haluun edetä sitä pidemmälle.

Pidän parempana, että Suomi panostaa enemmän konfliktien estämiseen ja ristiriitojen rauhanomaiseen ratkaisemiseen. Kokemukset esimerkiksi Afganistanista osoittavat, että sotilaallinen ratkaisu käy yhä vaikeammaksi. Yritykset sulkea merkittäviä osapuolia ratkaisuyritysten ulkopuolelle johtavat umpikujaan, kuten esimerkiksi Palestiinassa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan perusteluissa lausuttavaksi valiokunnan ehdottaman lausuman asemasta näin kuuluvaa lausumaa:

Eduskunta ei hyväksy Suomen osallistumista Naton nopean toiminnan joukkoja (NRF) täydentävään toimintaan.

Helsingissä 25 päivänä maaliskuuta 2008

Annika Lapintie /vas

UaVM 1/2008 vp — VNS 1/2008 vp