

UTP 13/2013vp valtioneuvoston selvitys pohjoismaisesta turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevasta yhteistyöstä; täysistunnon ajankohtaiskeskustelua varten**1. Pohjoismainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö**

Pohjoismaat ovat Suomelle tärkeä ja luonnollinen viiteryhmä. Pohjoismainen arvoyhteisö jakaa laajalti samat yhteiskunnalliset tavoitteet, ja maat ovat sitoutuneet pohjoismaisen mallin edistämiseen. Pohjoismaat ajattelevat samansuuntaisesti oikeusvaltiokehityksen, ihmisoikeuksien, tasa-arvon ja kestävän kehityksen tavoitteiden edistämisestä. Siviiliviranomaisten välinen yhteistyö on perinteisesti aktiivista ja käytännönläheistä. Pohjoismaat ovat edelläkävijöitä turvallisuuden tuottamisessa, ja pohjoismaiselle yhteistyölle on Suomessa laaja kansalaisten tuki.

Pohjoismainen ulko- ja turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyö on viime vuosina kehittynyt nopealla vauhdilla. Vuonna 2009 julkaistu Norjan entisen ulko- ja puolustusministeri Thorvald Stoltenbergin raportti teki ehdotuksia siitä, miten pohjoismaista yhteistyötä voitaisiin syventää. Suuri osa vuonna 2009 julkaistun selvityksen suosituksista on jo toteutunut.

Pohjoismaiden on luontevaa tehdä yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla monesta syystä. Suomen toimiessa vuonna 2011 pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön puheenjohtajana hyväksyttiin pohjoismainen solidaarisuusjulistus 5. huhtikuuta Helsingissä pidetyssä ulkoministerikokouksessa. Yhteinen solidaarisuusjulistus voi osapuolten yhteisymmärryksen mukaan koskea muun muassa luonnononnettomuuksia ja ihmisten aiheuttamia onnettomuuksia, kyberhyökkäyksiä ja terroristihyökkäyksiä. Jos jokin Pohjoismaa on uhkien kohteena, toiset Pohjoismaat antavat solidaarisuusjulistuksen mukaan apua asianmukaisin keinoin.

Solidaarisuusjulistus on tärkeä pohja myös uusien yhteistyömuotojen luomiselle ja käytännön valmiuksien edelleen kehittämiseksi. Pohjoismainen kyberyhteistyö on esimerkki solidaarisuusjulistuksen konkretisoinnista. Pohjoismaisten tietoturvaviranomaisten (CERT) yhteistyöverkoston perustamisesta sovittiin Suomen pohjoismaisen utp-yhteistyön pj. kaudella 2011. Verkoston valmistelut ovat tällä hetkellä loppusuoralla ja sen on tarkoitus olla toiminnassa lähiaikoina. Pohjoismaat selvittävät parhaillaan mahdollisuuksia tiiviimpään yhteistyöhön kyberturvallisuuteen liittyvissä ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksissä. Asiasta on tällä hetkellä käynnissä työ virkamiestasolla.

Esimerkkinä yhteistyön tiivistymisestä Stoltenbergin raportin pohjalta voidaan mainita myös Suomen ja Ruotsin valmistautuminen osallistumaan Islannin ilmatilan valvomisen yhteydessä toteutettavaan harjoitustoimintaan, joka ajoittuu Norjan valvontavuorolle kolmen viikon jaksolla alkuvuonna 2014.

Pohjoismaiden ulkoministerikokouksessa Sandhamnissa 2.-3.5. keskusteltiin pohjoismaisen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön jatkosta. Kokouksessa sovittiin eräänlaisen ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskevan vision hahmottamisesta, jotta laaja-alaiseen turvallisuuteen liittyvä vakiintunut yhteistyö saa myös näkyvyyttä puolustuspoliittisen yhteistyön rinnalla.

Kaikkien Pohjoismaiden tahtotila yhteistyön tiivistämiseksi on vahva. Suomi on osallistunut aktiivisesti yhteistyön kehittämiseen muun muassa Stoltenbergin raportin pohjalta. Suomen sitoutuminen pohjoismaiseen yhteistyöhön ja sen edelleen syventämiseen on vahvasti esillä valtioneuvoston uudessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa. Pohjoismainen yhteistyö ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa tukee Pohjoismaiden roolin vahvistumista kansainvälisenä toimijana sekä edistää vakautta Pohjois-Euroopassa ja pohjoisilla alueilla.

Pohjoismainen yhteistyö kriisinhallinnassa on tiivistä. Käytännön esimerkkinä voidaan mainita kriisinhallintayhteistyö Pohjois-Afganistanissa. Keväällä 2013 perustettuun pohjoismaisbalttilaiseen transition tukijoukkoon (Nordic-Baltic Transition Support Unit) asettavat joukkoja Ruotsi, Latvia, Suomi

ja Norja. Tähänastiset kokemukset pohjoismaisesta yhteistoiminnasta Pohjois-Afganistanissa ovat olleet erinomaisia. Pohjoismainen yhteistyö tarjoaa myös kehyksen Suomen mahdolliselle osallistumiselle Afganistanin kriisinhallintaan v. 2014 jälkeen.

Pohjoismaiden kesken on keskusteltu yhteistyön lisäämisestä YK-operaatioissa ja yhteisestä kontribuutiosta YK:n operaatioihin. Yhteistyömahdollisuuksia kartoitetaan parhaillaan virkamiestasolla. Tällä hetkellä Suomella on Pohjoismaista eniten sotilaita YK-operaatioissa (erityisesti Libanon/UNIFIL). Haasteita yhteiskontribuutioille asettavat esimerkiksi Pohjoismaiden erilaiset budjetointikäytännöt ja – syklit sekä yleisen taloudellisen tilanteen aiheuttamat resurssihaasteet.

Pohjoismaat ovat toimineet läheisessä yhteistyössä myös EU:n puitteissa, EU:n pohjoismainen taisteluosasto (Nordic Battle Group) on ollut valmiusvuorossa jo kaksi kertaa. Pohjoismaista siihen ovat osallistuneet Ruotsi, Suomi ja Norja. Suomi osallistuu myös seuraavaan pohjoismaisen taisteluosaston valmiusvuoroon v. 2015 alkupuolella. EUTM Mali –operaatioissa Suomi ja Ruotsi toimivat yhteisessä kouluttajaosastossa.

Pohjoismainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö on luonteeltaan epävirallista eikä se ole ollut osana Pohjoismaiden ministerineuvoston institutionaalisia rakenteita. Pohjoismaiden neuvoston piirissä on kuitenkin ajoittain ja etenkin viime aikoina laajennettu keskustelua ulko- ja turvallisuuspoliittisista kysymyksistä.

Esimerkki Pohjoismaiden neuvoston kasvavasta kiinnostuksesta puolustus- ja turvallisuuspolitiikka kohtaan oli asiaa koskeva ylimääräinen teemaistunto Tukholmassa huhtikuussa 2013. Teemaistunnossa vallitsi laaja yksimielisyys siitä, että pohjoismainen yhteistyö näillä aloilla on ottanut aimo askelia eteenpäin. Suurin osa parlamentaarikoista näki kehityksen myönteisenä. Ministerit totesivat, että käynnissä on konkreettisia hankkeita, kyse ei ole vain kauniista sanoista vaan yhteistyön sujuvuudesta. Ministerit painottivat epävirallisen yhteistyön mahdollistavan joustavuuden – kaikkien maiden ei tarvitse osallistua kaikkeen vaan pragmaattisuus ratkaisee. Nordefco-rakenne on hyvä osoitus siitä. Eräät parlamentaarikot kaipasivat myös kehitysyhteistyöpolitiikan koordinoitua ja keskustelua siitä PN:ssä.

Ulko- ja puolustusministerit antavat vuosittain kertomuksen toiminnastaan PN:n syysistuntoon. PN toivoo nyt samanlaista vuosittaista kertomusta myös yhteiskunnan turvallisuudesta, jotta sillä olisi parlamentaarinen ankkurointi.

2. Pohjoismainen puolustuspoliittinen yhteistyö

2000-luvun lopulla Pohjoismainen yhteistyö tiivistyi myös puolustuspolitiikan alalla. Kesäkuussa 2008 Suomen, Ruotsin ja Norjan puolustusvoimain komentajat julkaisivat listan 140 mahdollisesta yhteistyöalueesta. Vuonna 2009 Pohjoismaiden puolustusministerit päättivät tuoda 1990- ja 2000-luvulla syntyneiden erillisten rakenteiden puitteissa tehdyn puolustusyhteistyön yhden katon alle, ja perustettiin Nordefco (Nordic Defence Cooperation).

Talouskriisi ja toimintaympäristön muutokset ovat kasvattaneet monikansallisen puolustusyhteistyön merkitystä Euroopassa. Pohjoismaisen puolustusyhteistyön tarkoituksena on vahvistaa osallistujamaiden kansallista puolustusta, tutkia synergiaetuja ja helpottaa yhteisiä ratkaisuja. Vuonna 2009 allekirjoitetussa Nordefcon yhteisymmärryspöytäkirjassa tavoitteiksi asetetaan muun muassa yhteensopivuus, kustannustehokkuus ja toiminnallinen lisäarvo. Lähtökohtina ovat yhteiset edut ja toiminnan joustavuus: kukin maa voi päättää tapauskohtaisesti yhteistyöhankkeisiin osallistumisesta, ja myös pienemmässä maaryhmässä voidaan edetä.

Pohjoismaisella puolustusyhteistyöllä ei ole pysyviä poliittisen tason rakenteita, vaan toiminta perustuu säännöllisiin kokouksiin ja yhteydenpitoon. Puheenjohtajuus kiertää: vuonna 2013 vuorossa on Suomi ja 2014 Norja. Pääsääntöisesti kaksi kertaa vuodessa järjestettävää puolustusministerikokousta valmistelee puolustusministeriöiden osastopäälliköistä koostuva ohjauskomitea (Policy Steering Committee, PSC) ja sen toimintaa asiantuntijatason kokous. Puolustusvoimien yhteistyötä koordinoi Military Coordination Committee (MCC), jonka työtä valmistelee Coordination Staff (CS). Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa toimivat lisäksi yhteistyötoimistot (Management Office), joihin Pohjoismaat voivat asettaa upseereja. Sotilastaso on jaettu viiteen yhteistoiminta-alueeseen (strateginen kehittäminen, suorituskyvyt, henkilöstöhallinto, koulutus ja harjoitukset sekä operaatiot). Tavoitteena on, että uusia yhteistyömuotoja tunnistetaan niin puolustusvoimissa kuin poliittisella tasolla.

Käytännön esimerkkejä nykyisestä yhteistyöstä ovat ilmavoimien rajat ylittävä harjoitustoiminta, kriisinhallintayhteistyö muun muassa Afganistanissa ja Malissa, yhteispohjoismainen tuki Itä-Afrikan valmiusjoukolle sekä taktinen ilmakuljetusyhteistyö. Pohjoismaiseen yhteistyöhön osallistuu tapauskohtaisesti myös Baltian maita.

Puolustuspoliittista keskustelua käydään lisäksi epävirallisessa Pohjoisessa ryhmässä (Northern Group), johon Pohjoismaiden ja Baltian maiden lisäksi kuuluvat Alankomaat, Iso-Britannia, Puola ja Saksa.

Pohjoismainen puolustusyhteistyö täydentää EU:n ja Naton kanssa tehtävää yhteistyötä. Yhdessä kehitettyjä sotilaallisia suorituskykyjä voidaan käyttää niin kunkin osallistujamaan maanpuolustuksen tarpeisiin kuin monitasoiseen kansainväliseen yhteistoimintaan, tapahtuu se sitten YK-, EU- tai Nato-johtoisesti.

Suomi toimii vuonna 2013 Nordefcon puheenjohtajana. Puheenjohtajuuskaudella on kolme pää tavoitetta: jo käynnissä olevan toiminnan tehostaminen, keskustelu pohjoismaisen puolustusyhteistyön pitkän aikavälin tavoitteista sekä pohjoismaisen näkökulman tuominen ajankohtaiseen turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen keskusteluun.

Nykytoiminnan osalta erityinen huomio kohdistuu sotilaallisiin suorituskykyihin ja harjoitustoimintaan. Vuoden 2013 aikana valmistuvat ensimmäiset suorituskykytutkimukset, joista osa pyritään viemään käytännön toimeenpanovaiheeseen. Samalla selvitetään yhteistyön hallinnollisten esteiden ja hidasteiden poistamista. Harjoitustoimintaa syvennetään muun muassa niin sanotun cross-border -konseptin kautta sekä yhtenäistämällä harjoitussuunnitelmia. Lisäksi pyritään tiivistämään yhteispohjoismaista osallistumista kriisinhallintaoperaatioihin.

Yhteistyön tulevaisuudennäkymiin pureudutaan yhtäältä arvioimalla Nordefcon sekä poliittisen että sotilaallisen tason rakenteita ja toimintamalleja, toisaalta käymällä puolustushallintojen kesken syvällinen keskustelu pohjoismaisen puolustusyhteistyön pitkän aikavälin tavoitteista. Pohjoismaista näkökulmaa ajankohtaisiin turvallisuuskysymyksiin puolestaan tuodaan esiin erilaisissa seminaareissa ja kokouksissa.

USP 13/2013 rd Statsrådets utredning om ett nordiskt samarbete inom säkerhets- och försvarspolitiken; aktuell debatt i plenum

1. Det nordiska utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet

De nordiska länderna är en naturlig och viktig referensgrupp för Finland. Norden utgör en värdegemenskap som i hög grad delar målen för samhällsutvecklingen och har förbundit sig att främja den nordiska modellen. I de nordiska länderna råder samsyn om rättsstatens utveckling, de mänskliga rättigheterna, jämlikhet och jämställdhet samt hållbar utveckling. Samarbetet mellan de civila myndigheterna är av tradition aktivt och praktiskt inriktat. De nordiska länderna är föregångare inom säkerhetsproduktion och det nordiska samarbetet har brett stöd hos det finska folket.

Det nordiska utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet har utvecklats snabbt under de senaste åren. Norges tidigare utrikes- och försvarsminister Thorvald Stoltenberg lämnade 2009 en rapport med förslag till åtgärder för att fördjupa det nordiska samarbetet. Många av rekommendationerna i rapporten har redan genomförts.

Det är av många skäl naturligt för de nordiska länderna att samarbeta i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Under Finlands ordförandeskap för det nordiska utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet godkände utrikesministermötet den 5 april 2011 en nordisk solidaritetsförklaring. Solidaritetsförklaringen kan enligt parternas samsyn tillämpas på bland annat naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människan, digitala angrepp och terrorangrepp. Skulle ett av de nordiska länderna drabbas, ska de andra länderna bistå på relevant sätt.

Förklaringen utgör också en stark grund för nya samarbetsformer och vidareutveckling av den praktiska beredskapen. Det nordiska it-samarbetet är ett exempel på hur solidaritetsförklaringen kan ta sig konkret uttryck. Under Finlands ordförandeskap (2011) för det nordiska usp-samarbetet kom länderna överens om att ländernas informationssäkerhetsmyndigheter (Cert) ska inrätta ett gemensamt samarbetsnätverk. Förberedelserna är på slutrakan och nätverket ska enligt planerna inleda verksamheten inom kort. De nordiska länderna utreder som bäst möjligheterna till ett intensivare samarbete i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor med bäring på it-säkerheten. För närvarande behandlas frågan på tjänstemannanivå.

Som ett exempel på det intensifierade samarbete Stoltenbergrapporten syftade till kan också nämnas att Finland och Sverige under tre veckor i början av 2014, då Norge bär ansvaret för övervakningen, avser att medverka i de övningar som hålls i anslutning till övervakningen av det isländska luftrummet.

Under de nordiska utrikesministrarnas möte i Sandhamn 2–3 maj diskuterades hur det nordiska samarbetet inom utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken ska utvecklas. Mötet kom överens om att gestalta en vision för det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet. Tanken var att också det omfattande samarbetet inom säkerhetsfältet ska få synlighet vid sidan av det försvarspolitiska samarbetet.

Samtliga länder har en stark vilja att intensifiera samarbetet. Finland har aktivt bidragit till att utveckla samarbetet bland annat med Stoltenbergrapporten som referens. Finlands engagemang i det nordiska samarbetet och fördjupningen av det framhävs kraftigt i statsrådets senaste redogörelse över säkerhets- och försvarspolitiken. Det utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet stärker de nordiska ländernas internationella roll och främjar stabiliteten i Nordeuropa och de nordliga områdena.

De nordiska länderna samarbetar nära inom krishantering. Ett praktiskt exempel på detta är krishanteringsinsatsen i norra Afghanistan. Det nordisk-baltiska förband (Nordic-Baltic Transition Support Unit) som bildades våren 2013 har personal från Finland, Sverige, Norge och Lettland. Erfarenheterna av det nordiska samarbetet i norra Afghanistan så här långt är utmärkta. Det nordiska samarbetet erbjuder dessutom Finland ett ramverk för en eventuell medverkan i krishanteringen i Afghanistan efter 2014.

De nordiska länderna har diskuterat att utöka samarbetet inom och tillhandahålla gemensamma bidrag till FN-insatser. Möjligheterna till samarbete utreds nu på tjänstemannanivå. För närvarande är Finland det nordiska land som har flest soldater i FN-operationer (särskilt i Libanon/Unifil). De gemensamma bidragen möter svårigheter bland annat genom att länderna har varierande budgetpraxis och budgetcykler. Likaså är det allmänna ekonomiska läget med minskande resurser problematiskt.

De nordiska länderna har samarbetat nära också inom EU. Den nordiska stridsgruppen (Nordic Battle Group) har redan stått i beredskap i två perioder. Stridsgruppen har personal från Finland, Sverige och Norge. Finland kommer att bidra också under nästa beredskapsperiod, som infaller första halvåret 2015. I insatsen EUTM Mali samverkade Finland och Sverige i ett utbildningskompani.

Det nordiska utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet är inofficiellt till sin natur. Det ingår alltså inte i Nordiska ministerrådets institutionella strukturer. Då och då, och i synnerhet på senare tid, har man inom Nordiska rådet breddat diskussionen i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor.

Ett exempel på detta var den extra temasessionen om försvars- och säkerhetspolitik i Stockholm i april 2013. Sessionen bekräftade en bred samsyn om att det nordiska samarbetet inom området tagit ett rejält kliv framåt. Flertalet parlamentariker såg det som en positiv utveckling. Ministrarna konstaterade att det nu inte är frågan om vackra ord, utan att det pågår konkreta projekt där samarbetet löper

smidigt. De underströk att det informella samarbetet tillåter större flexibilitet – alla länder behöver inte medverka i allt, utan var och en deltar utifrån sina praktiska behov och förutsättningar. Ett bra exempel på det är Nordefco-strukturen. En del parlamentariker efterlyste också en samordning av utvecklingspolitiken och diskussion om den i Nordiska rådet.

I samband med Nordiska rådets höstsession lämnar utrikesministrarna och försvarsministrarna en berättelse om sin verksamhet under det senaste året. För att stärka den parlamentariska förankringen önskar Nordiska rådet nu en liknande årlig berättelse även om säkerheten i samhället.

2. Det nordiska försvarspolitiska samarbetet

I slutet av 2000-talet intensifierades det nordiska samarbetet också inom försvarspolitiken. I juni 2008 publicerade Finlands, Sveriges och Norges kommendörer för försvarsmakten en lista med 140 punkter där ett samarbete var tänkbart. År 2009 beslutade de nordiska försvarsministrarna sammanföra de samsarbetsstrukturer som byggts upp på 1990- och 2000-talen under en enda takorganisation, Nordefco (Nordic Defence Cooperation).

Den ekonomiska krisen och förändringarna i omvärlden har stärkt betydelsen av ett multinationellt försvarssamarbete i Europa. Det nordiska försvarssamarbetet syftar till att stärka de medverkande ländernas nationella försvar, studera samverkansfördelar och skapa rum för gemensamma lösningar. Samförståndsavtalet om Nordefco, som undertecknades 2009, strävar till ökad kompatibilitet och kostnadseffektivitet samt funktionellt mervärde. Samarbetet utgår från gemensamma intressen och flexibilitet: varje land beslutar om att delta i samarbetet från fall till fall, vilket innebär att ett samsarbetsprojekt kan gå vidare även om inte alla länder medverkar.

Det nordiska försvarssamarbetet har inga fasta strukturer på politisk nivå, utan baserar sig på regelbundna möten och kontakter. Ordförandeskapet cirkulerar: Finland är ordförande 2013 och Norge 2014. Försvarsministermöten ordnas i regel två gånger per år och bereds av en styrkommitté (Policy Steering Committee, PSC) som består av försvarsministeriernas avdelningschefer. Styrkommitténs verksamhet bereds i sin tur av ett möte på sakkunnignivå. Samarbetet mellan försvarsmakterna samordnas av Military Coordination Committee (MCC), vars arbete bereds av Coordination Staff (CS). I Finland, Sverige och Norge finns dessutom samsarbetsbyråer (Management Office), till vilka de nordiska länderna kan sända officerare. Den militära nivån har delats upp på fem sektorer för samverkan (strategisk utveckling, kapaciteter, personalförvaltning, utbildning och övningar samt operationer). Målet är att identifiera nya samsarbetsformer såväl inom försvarsmakterna (bottom-up) som vid politiska diskussioner (top-down).

Praktiska exempel på det nuvarande samarbetet är flygvapnets gränsöverskridande övningar, krishanteringssamarbetet i bland annat Afghanistan och Mali, det samnordiska stödet till

beredskapstrupperna i östra Afrika och det taktiska lufttransportsamarbetet. Inom vissa områden deltar också de baltiska länderna i det nordiska samarbetet.

Försvarspolitiken diskuteras också i den informella nordliga gruppen (Northern Group), där utöver de nordiska och de baltiska länderna även Nederländerna, Storbritannien, Polen och Tyskland medverkar.

Det nordiska försvarssamarbetet kompletterar samarbetet med EU och Nato. De gemensamt utvecklade militära kapaciteterna kan utnyttjas såväl för varje medverkande lands försvarsbehov som i ett vidare internationellt samarbete, oberoende av om detta leds av FN, EU eller Nato.

Finland är ordförande för Nordefco 2013. Som ordförande har Finland tre huvudmål: effektivisera den verksamhet som redan pågår, föra en diskussion om målen på lång sikt för det nordiska försvarssamarbetet och föra in ett nordiskt perspektiv i den aktuella säkerhets- och försvarspolitiska debatten.

I fråga om den nuvarande verksamheten riktas särskild uppmärksamhet på de militära kapaciteterna och övningarna. De första kapacitetsundersökningarna (capability studies) blir färdiga under 2013. En del av dem torde leda till en praktisk verkställighetsfas. Samtidigt utreds möjligheterna att eliminera administrativa hinder och bromsar för samarbetet. Övningsverksamheten ska fördjupas genom det s.k. cross-border-konceptet och genom att harmonisera övningsplanerna. Dessutom strävar man efter att intensifiera ett samnordiskt deltagande i krishanteringsoperationer.

De framtida utsikterna för samarbetet går man på djupet med å ena sidan genom att bedöma Nordefcos strukturer och verksamhetsmodeller på såväl politisk som militär nivå, å andra sidan genom att föra en djupgående diskussion om målen på lång sikt för det nordiska försvarssamarbetet. Ett nordiskt perspektiv på aktuella säkerhetsfrågor tas i sin tur upp vid olika seminarier och möten.