

**MAHDOLLISEN SOTILAALLISEN LIITTOUMISEN  
VAIKUTUKSET SUOMEN PUOLUSTUSJÄRJESTELMÄN  
KEHITTÄMISELLE JA PUOLUSTUSHALLINNOLE**

**27.2.2004**

<b>1. TIIVISTELMÄ .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Johdanto .....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Poliittiset kysymykset.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Sotilaalliset kysymykset .....</b>	<b>11</b>
<b>1.4 Resurssikysymykset.....</b>	<b>14</b>
<b>1.5 Turvallisuuskysymykset.....</b>	<b>17</b>
<b>1.6 Oikeudelliset kysymykset.....</b>	<b>18</b>
<b>2. POLIITTISET KYSYMYKSET .....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 NATO:n tehtävät, organisaatio ja toiminta .....</b>	<b>21</b>
2.1.1 NATO:n tehtävät .....	21
2.1.2 NATO:n organisaatio ja päätöksenteko .....	22
2.1.3 Artikla 5:n turvatakuut .....	24
<b>2.2 NATO:n laajentumisen vaikutukset .....</b>	<b>27</b>
2.2.1 Venäjä ja NATO .....	27
2.2.2 Ruotsi ja NATO .....	29
<b>2.3 MAP-jäsenyysohjelman kehittäminen .....</b>	<b>30</b>
<b>2.4 NATO:n rauhankumppanuus .....</b>	<b>32</b>
<b>2.5 Kansalaismielipide .....</b>	<b>34</b>
<b>2.6 Johtopäätökset.....</b>	<b>35</b>
<b>3. SOTILAALLISET KYSYMYKSET .....</b>	<b>38</b>
<b>3.1 Johdanto .....</b>	<b>38</b>
<b>3.2 NATO:n strateginen konsepti ja toimintaperiaatteet.....</b>	<b>38</b>
3.2.1 NATO:n strateginen konsepti.....	38
3.2.2 NATO:n toimintaperiaatteet .....	39
<b>3.3 Sotilaallinen suunnittelu- ja johtamisjärjestelmä .....</b>	<b>40</b>
3.3.1 NATO:n johtamisjärjestelmä .....	41
3.3.2 NATO:n suunnittelujärjestelmä .....	44
3.3.2.1 NATO:n joukkosuunnittelujärjestelmä .....	45
3.3.2.2 Muut NATO:n puolustussuunnittelujärjestelmän osat.....	46
3.3.2.3 Suomen johtamis- ja suunnittelujärjestelmän kehittämistarpeet.....	48
3.3.2.4 Maavoimien kehittämistarpeet.....	50
3.3.2.5 Merivoimien kehittämistarpeet.....	50
3.3.2.6 Ilmavoimien kehittämistarpeet.....	50
<b>3.4 Joukkorakenne ja joukkojen käyttö.....</b>	<b>51</b>
3.4.1 NATO:n joukkorakenne .....	51
3.4.2 NATO:n joukkojen käyttö .....	54
3.4.2.1 Artikla 5:n operaatiot .....	54
3.4.2.2 Ei- 5 artiklan operaatiot .....	55
3.4.3 Suomen joukkorakenteen ja joukkojen käytön kehittämistarpeet .....	56
3.4.3.1 NATO:n 5 artiklan operaatiot.....	57
3.4.3.2 NATO:n ei- 5 artiklan operaatiot.....	58
3.4.3.3 Muut kehittämisen osa-alueet .....	58
<b>3.5 Tiedustelu- ja valvontajärjestelmä .....</b>	<b>59</b>
3.5.1 NATO:n tiedustelu- ja valvontajärjestelmä .....	59
3.5.2 Suomen sotilastiedustelun kehittämistarpeita .....	60
<b>3.6 Huolto- ja logistiikkajärjestelmä.....</b>	<b>61</b>
3.6.1 NATO:n huolto- ja logistiikkajärjestelmä .....	61
3.6.2 Suomen huolto- ja logistiikkajärjestelmän kehittämistarpeet.....	62

	3
<b>3.7 Johtopäätökset</b> .....	<b>63</b>
<b>4. RESURSSIKYSYMYKSET</b> .....	<b>66</b>
<b>4.1 Maksuosuudet yhteiseen budjettiin ja välttämättömät materiaalihankinnat</b> .....	<b>66</b>
4.1.1 Maksuosuudet yhteiseen budjettiin.....	66
4.1.2 Välttämättömät materiaalihankinnat.....	68
<b>4.2 Henkilöstö</b> .....	<b>69</b>
<b>4.3 Sotilaallisten voimavarojen kehittäminen</b> .....	<b>70</b>
<b>4.4 Puolustusmateriaaliyhteistyö</b> .....	<b>72</b>
<b>4.5 Infrastruktuurin hallinta</b> .....	<b>73</b>
<b>4.6 Johtopäätökset</b> .....	<b>73</b>
<b>5. TURVALLISUUSKYSYMYKSET</b> .....	<b>74</b>
<b>5.1 NATO:n turvallisuusvaatimukset ja turvallisuuden osa-alueet</b> .....	<b>74</b>
<b>5.2 Suomen puolustushallinnon turvallisuustoiminta</b> .....	<b>75</b>
<b>5.3 Euroopan unionin turvallisuusvaatimukset</b> .....	<b>76</b>
<b>5.4 Johtopäätökset</b> .....	<b>76</b>
<b>6. OIKEUDELLISET KYSYMYKSET</b> .....	<b>78</b>
<b>6.1 Oikeudellisen arviointityön lähtökohtia</b> .....	<b>78</b>
<b>6.2 Perustuslakiin liittyviä kysymyksiä</b> .....	<b>78</b>
6.2.1 Valtion täysivaltaisuus.....	79
6.2.2 Maanpuolustusvelvollisuus.....	80
<b>6.3 Tasavallan presidentin asema ja toimivalta</b> .....	<b>81</b>
6.3.1 Ulkopoliittikan johtaminen.....	81
6.3.2 Sodasta ja rauhasta päättäminen.....	82
6.3.3 Puolustusvoimien ylipäällikkyyys.....	82
6.3.4 Liikekannallepano.....	84
6.3.5 Sotilaskäskyasiat.....	84
<b>6.4 Kriisinhallintayhteistyö</b> .....	<b>85</b>
6.4.1 Joukkojen lähettäminen ulkomaille.....	85
6.4.2 Vieraiden joukkojen vastaanottaminen Suomen alueelle.....	87
<b>6.5 NATO:n keskeisten sopimusten vaikutus Suomen lainsäädäntöön</b> .....	<b>87</b>
<b>6.6 Kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen</b> .....	<b>87</b>
6.6.1 Valtiosopimusten hyväksyminen.....	88
6.6.2 Valtiosopimusten voimaansaattaminen.....	88
<b>6.7 Johtopäätökset</b> .....	<b>89</b>
<b>LIITE 1: Kansalaismielipiteen kehitys NATO:n uusissa jäsenmaissa</b> .....	<b>90</b>
<b>LIITE 2: MAP-ohjelman puolustus- ja sotilaallisiin kysymyksiin liittyvä sisältö</b> .....	<b>92</b>
<b>LIITE 3: Suomen nykyinen joukkotarjous</b> .....	<b>94</b>
<b>LIITE 4: Arvio liittoutumisen kustannusvaikutuksista</b> .....	<b>95</b>
<b>LIITE 5: NATO:n keskeisten sopimusten vaikutus Suomen lainsäädäntöön</b> .....	<b>98</b>

Puolustusministeri Jan-Erik Enestam asetti 4.2.2003 työryhmän laatimaan selvityksen mahdollisen liittoutumisen vaikutuksista Suomen puolustusjärjestelmän kehittämiseksi ja puolustushallinnolle vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmisteluun liittyen. Selvitys tukee myös vuosien 1997 ja 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa todettua tarvetta kehittää puolustusvoimien kansainvälistä yhteensopivuutta sekä luoda valmiuksia avun vastaanottamiselle kriisitilanteessa.

Selvitystyö toteutettiin virkatyönä yhteistyössä puolustusministeriön ja pääesikunnan kesken. Selvitystyön toimeenpanon ohjauksesta vastasi johtoryhmä, jonka puheenjohtajana toimi osastopäällikkö, ylijohdaja Pauli Järvenpää puolustusministeriöstä, varapuheenjohtajana kenraalimajuri Ari Puheloinen pääesikunnasta sekä jäsenenä osastopäällikkö Eero Lavonen, tutkimusjohtaja Juha Martelius ja puolustusasiainneuvos Helena Partanen puolustusministeriöstä sekä eversti Veli-Pekka Parkatti pääesikunnasta. Johtoryhmän sihteerinä toimi neuvotteleva virkamies Janne Kuusela puolustusministeriöstä.

Toimeksiannon mukaisesti selvityksen laatiminen toteutettiin noudattaen NATO:n viimeisimmällä laajentumiskierroksella käyttämän MAP-ohjelman (Membership Action Plan) jaottelua. Tämän mukaisesti sotilaallista liittoutumista tarkasteltaessa käsitellään viittä eri osa-aluetta: poliittisia ja taloudellisia, puolustus- ja sotilaallisia, resurssi-, turvallisuus- sekä oikeudellisia kysymyksiä. Näiden kysymysten osalta selvitystyössä on johtoryhmän tukena ollut alatyöryhmiä, jotka on organisoitu siten, että poliittisia kysymyksiä on selvitetty puolustusasiainneuvos Helena Partasen, sotilaallisia kysymyksiä kenraalimajuri Hannu Herrasen, resurssikysymyksiä kaupallinen neuvos Arto Kosken, turvallisuuskysymyksiä turvallisuuspäällikkö Kalevi Mäkisen ja oikeudellisia kysymyksiä lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoisen johdolla.

Selvitystyön tavoitteena on ollut käytettävissä olevien tietojen pohjalta kartoittaa mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen konkreettiset vaikutukset ja sen edellyttämät muutokset Suomen puolustusjärjestelmälle ja puolustushallinnolle. Lisäksi tavoitteena on ollut selvittää muutosten kustannusvaikutukset. Selvitystyössä ei oteta kantaa siihen, tulisiko Suomen liittoutua sotilaallisesti vai jatkaa liittoutumattomana.

Pääosa selvitystyössä käytetystä aineistosta on julkista ja saatavissa eri NATO-lähteistä. Tämän lisäksi tausta-aineistoa on kerätty NATO:n päämajaan, NATO-esikuntiin ja NATO-maihin suuntautuneiden puolustushallinnon virkamatkojen yhteydessä. Selvitystyön myötä on ilmennyt, että konkreettiset Suomelle asetettavat jäsenyysvaatimukset ja liittoutumisen vaikutukset selviäisivät kokonaisuudessaan vasta, jos Suomi ilmoittaisi jäsenhalukkuutensa. Käytettävissä olevan aineiston pohjalta on kuitenkin luotavissa suhteellisen tarkka arvio niistä muutoksista, joita sotilaallinen liittoutuminen edellyttäisi Suomen puolustusjärjestelmältä sekä liittoutumisesta aiheutuvista kustannuksista.

Selvitystyön johtoryhmä ja työryhmien puheenjohtajat jättävät kunnioittaen selvityksensä puolustusministeriölle.

Helsingissä 27.02.2004

Pauli Järvenpää

Ari Puheloinen

Eero Lavonen

Juha Martelius

Helena Partanen

Veli-Pekka Parkatti

Janne Kuusela

Hannu Herranen

Arto Koski

Seppo Kipinoinen

Kalevi Mäkinen

# 1. TIIVISTELMÄ

## 1.1 Johdanto

Kylmän sodan päättyminen merkitsi NATO:n roolin perusteellista uudelleenarviointia. NATO oli täyttänyt alkuperäisen tehtävänsä ja ehkäissyt aseellisen konfliktin puhkeamisen länsiliittoutuneiden ja Varsovan liiton välillä koko kylmän sodan ajan. Rooliaan etsivälle NATO:lle vuonna 1992 puhjenneet entisen Jugoslavian hajoamissodat olivat käännekohta, jossa liittokunta osoitti tarpeellisuutensa myös uudessa turvallisuusympäristössä. NATO:n rakenteet ja vuosikymmenien saatossa luodut yhteistyökäytännöt valjastettiin palvelemaan uusien turvallisuusongelmien ratkaisemisessa. 1990-luvulla NATO:n toiminnan painopisteitä olivat perinteisen jäsenmaiden yhteisen puolustuksen ohella Balkanin kriisinhallintaoperaatiot, yhteistyön käynnistäminen entisten vihollismaiden kanssa rauhankumppanuusohjelman puitteissa sekä valmistautuminen ottamaan vastaan uusia jäseniä.

Syyskuussa 2001 New Yorkiin ja Washingtoniin kohdistuneiden terrori-iskujen jälkeen NATO:n roolin muotoutuminen siirtyi jälleen uuteen kehitysvaiheeseen. NATO:n Prahin huippukokous marraskuussa 2002 jäi liittokunnan historiaan ”muutoskokouksena”. Prahassa tehdyillä päätöksillä NATO:lle ryhdyttiin kehittämään kykyjä vastata uudenlaisiin turvallisuusuhkiin.

Uudessakin tilanteessa NATO:n ytimenä säilyy kollektiivisiin turvatakuihin perustuva jäsenmaiden yhteinen puolustus. Toimintamalliltaan NATO on edelleen perinteinen kansainvälinen organisaatio, jossa päätökset tehdään yksimielisyysäännön eli konsensuksen pohjalta. Kaikkien jäsenmaiden yhteisesti hyväksymä NATO:n kanta muodostuu tiiviissä ja monitasoisessa neuvonpidossa jäsenmaiden kesken.

NATO:n yhteisen puolustuksen velvoite, Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artikla, mahdollistaa jäsenmaiden eriateisen ja -luonteisen avun hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenmaalle, velvoittaen avustamaan tätä ”tarpeelliseksi katsomillaan keinoilla, sotilaallinen voimankäyttö mukaan lukien”. NATO:lla ei ole omia joukkoja, vaan liittokunta toimii käyttäen jäsenmaiden sille tarjoamia joukkoja ja muita resursseja. Kukin jäsenmaa päättää itsenäisesti ja kansallisten päätöksentekomenettelyjen mukaisesti antamansa avun luonteen ja laajuuden.

Päätös 5 artiklan käyttöönottamisesta tehtiin ensimmäistä kertaa syyskuussa 2001 Yhdysvaltoihin kohdistuneiden terrori-iskujen jälkeen. Muut NATO-maat sitoutuivat tukemaan Yhdysvaltoja muun muassa lupaamalla satamansa, lentokenttensä ja ilmatilansa sen käyttöön. Myös NATO:n yhteisiä AWACS -ilmavalvontakoneita ja valmiusjoukkoihin kuuluvia sota-aluksia annettiin terrorismin

vastaiseen toimintaan. Päätöksen ensisijainen merkitys oli kuitenkin viesti liittokunnan yhtenäisyydestä terrorismin vastaisessa toiminnassa.

Osallistuminen NATO:n 5 artiklan ulkopuolisiin operaatioihin on vapaaehtoista. Esimerkkejä tällaisista operaatioista ovat sekä NATO-johtoiset kriisinhallintaoperaatiot että keväällä 1999 Kosovon kriisin yhteydessä tehdyt ilmaiskut. Suomi on vuodesta 1996 alkaen osallistunut NATO-johtoisiin kriisinhallintaoperaatioihin ensin Balkanilla (IFOR/SFOR, KFOR) ja myöhemmin Afganistanissa (ISAF). Tämän on mahdollistanut NATO:n rauhankumppanuusohjelma, jonka puitteissa on luotu tarvittavat yhteistoimintajärjestelyt liittokunnan ja kumppanimaiden välille sekä yhdessä kehitetty ja harjoiteltu sotilaallista yhteistoimintakykyä.

Prahan huippukokouksessa marraskuussa 2002 hyväksyttiin uusi sotilaallinen konsepti puolustautumisesta terrorismia vastaan, jossa NATO:lle kaavailut tehtävät liittyvät lähinnä terrorismille alttiiden kohteiden haavoittuvuuden vähentämiseen sekä siviiliviranomaisten avustamiseen terrori-iskun jälkitilanteessa.

Prahassa päätettiin myös liittokunnan ohjuspuolustusta koskevan selvitystyön laatimisesta (NATO Missile Defence Feasibility Study), jossa tutkitaan sekä NATO-joukkojen puolustamista operaatioalueella että NATO:n jäsenmaiden alueen ja väestön suojaamista ohjusuhkilta. Keskeistä oli myös NATO-maiden sitoutuminen kaikkiaan viiteen meneillään olevaan CBRN (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear) -suojelutoimintaa koskevaan kehittämishankkeeseen ja NATO:n joukkotuhosekeskuksen (NATO Weapons of Mass Destruction Centre) toiminnan tukemiseen. NATO:n siviilivalmiussuunnittelussa (Civil Emergency Planning, CEP) painotetaan erityisesti väestönsuojelun kehittämistä kemiallisten ja biologisten aseiden vaikutuksia vastaan.

Prahassa NATO:n toimielimille annettiin tehtäväksi valmistella liittokunnalle uusi komentorakenne, jonka puolustusministerit hyväksyivät kesäkuussa 2003. Uudistuksella lakkautetaan nykytilanteessa tarpeettomaksi käyneet kylmän sodan aikaiset rakenteet ja samalla parannetaan NATO:n reagointivalmiutta, suunnittelukykyä sekä uudenlaisten uhkakuvien edellyttämää liikkuvuutta ja eri puolustushaarojen välistä yhteistoimintaa.

Komentorakenteen uudistamisen ohella keskeistä on voimavarojen kehittäminen. Muuttunut toimintaympäristö edellyttää nykyistä joustavampaa ja teknisesti edistyneempää sotilaallista suorituskykyä, jota voidaan tarpeen mukaan käyttää liittokunnan oman alueen ulkopuolella. Eräs Prahan huippukokouksen tärkeimmistä päätöksistä olikin jäsenmaiden sitoutuminen uuteen voimavarojen kehittämisohjelmaan (Prague Capabilities Commitment, PCC). Tämän ohjelman tarkoituksena on tehostaa voimavaratyötä ohjaamalla erityisesti eurooppalaisia liittolaisia

panostamaan tiettyihin keskeisimpiin voimavaroihin ja hyödyntämään monikansallisia hankkeita.

NATO:n sotilaallisten kykyjen kehittämiseen kuuluu olennaisena osana nopean toiminnan joukkojen (NATO Response Force, NRF) kehittäminen. NRF tulee olemaan NATO:n korkeimmassa valmiudessa (5-30 vrk). Sen joukkopoolin kokonaisvahvuudeksi on suunniteltu yli 20 000 sotilasta ilma- ja merivoimavahvennuksineen, josta kootaan kutakin tehtävää varten sopiva joukko. Maavoimien osuudeksi on suunniteltu noin 5000 sotilaan vahvuinen joukko.

NATO:ssa tehtävää voimavaratyötä pyritään harmonisoimaan ja koordinoimaan EU:ssa tapahtuvan vastaavan työn kanssa, koska kyseessä ovat hyvin pitkälle samat jäsenmaat ja molemmilla organisaatioilla on samansuuntaiset tavoitteet sotilaallisten voimavarojen kehittämiseksi. Huomiota kiinnitetään erityisesti pitkän matkan kuljetuskapasiteettiin, johtamis-, viesti- ja tiedustelujärjestelmiin, suojautumiseen joukkotuhoaseiden vaikutuksilta sekä huoltokykyyn.

NATO:n jäsenyyttä on hakenut vuoden 1999 jälkeen yhteensä kymmenen valtiota, joista seitsemälle (Bulgaria, Latvia, Liettua, Romania, Slovakia, Slovenia ja Viro) esitettiin Prahassa kutsu jäsenyysneuvotteluihin. Muut kolme hakijamaata (Albania, Kroatia ja Makedonia) jatkavat toistaiseksi jäsenyyteen valmistavaa MAP (Membership Action Plan) -ohjelmaa. Liittymisneuvottelut käytiin vuodenvaihteessa 2002-2003, minkä jälkeen allekirjoitettiin jäsenyyspöytäkirjat. Uusien jäsenten lopullinen hyväksyminen tapahtunee kevään 2004 kuluessa.

NATO:n meneillään olevan laajentumiskierroksen myötä uudistetaan myös rauhankumppanuusohjelmaa (Partnership for Peace, PfP). Rauhankumppanuusyhteistyötä suunnataan yhä enemmän Keski-Aasian ja Kaukasian maiden tukemiseen, koska niillä alueilla on suurin tarve rakenteiden ja menetelmien uudistamiseksi koko turvallisuussektorilla.

Suomi on pyrkinyt yhteistyössä Ruotsin kanssa varmistamaan, että kumppanuustoiminnassa huomioidaan edelleen myös kehittyneiden kumppanuusmaiden intressit. Suomen ja Ruotsin tekemien yhteisaloitteiden pääperiaatteena on ollut saavuttaa kumppanimaille mahdollisimman hyvät vaikutusmahdollisuudet niissä asioissa, joihin ne osallistuvat ja antavat oman panoksensa. Tällaisia asioita ovat muun muassa harjoitukset, kriisinhallintaoperaatiot ja joukkojen yhteistoimintakyvyn kehittäminen.

Rauhankumppanuuden ohella Suomen kannalta tärkeä osa-alue on NATO:n ja EU:n välinen suhde. Irlantia, Itävaltaa, Ruotsia ja Suomea lukuun ottamatta muut nykyiset EU-maat ovat järjestäneet puolustuksensa NATO:n kautta. Myös tulevat EU-maat Kyprosta ja



Maltaa lukuun ottamatta joko kuuluvat NATO:on tai liittyvät siihen keväällä 2004.

Prahan huippukokouksen julkilausumassa todetaankin, että NATO:lla ja EU:lla on yhteiset strategiset intressit sekä annetaan tunnustus hyvin sujuneelle käytännön yhteistyölle Balkanin kriisinhallintaoperaatioissa. Yksi keskeinen NATO-EU -yhteistyön piirre on EU:n mahdollisuus tukeutua sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita toimeenpantaessa NATO:n voimavaroihin (niin kutsuttu "Berlin plus" -järjestely).

NATO:n ja Venäjän välinen yhteistyö nousi kokonaan uudelle tasolle toukokuussa 2002 perustetun NATO-Venäjä neuvoston (NATO-Russia Council, NRC) myötä. Venäjä istuu nyt useimmissa keskeisissä turvallisuuskysymyksissä saman pöydän ääressä tasavertaisena NATO-maiden kanssa. Edistystä on pyritty ensi vaiheessa saavuttamaan vähiten vastakkainasettelua sisältävissä asioissa kuten siviilivalmiussuunnittelu, etsintä- ja pelastustoiminta, ohjuspuolustus, joukkotuhoojien leviämisen estäminen sekä terrorismin vastainen toiminta.

NATO pyrkii tehostamaan kumppanuuttaan myös Välimeren eteläpuolisiin valtioihin. Niin kutsuttuun Välimeri-dialogiin osallistuu jo seitsemän Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän maata (Algeria, Egypti, Israel, Jordania, Marokko, Mauritania ja Tunisia). Dialogin luonne poikkeaa rauhankumppanuudesta, jonka avulla pyritään pääasiallisesti kehittämään kumppaneiden yhteistoimintakykyä. Välimeri-dialogin tavoitteena on lisätä NATO:a koskevaa tietoutta ja ymmärrystä strategisesti tärkeällä lähialueella, ja se on luokiteltu NATO:n asialistalla korkean prioriteetin osa-alueeksi kiinteänä osana liittokunnan muutosprosessia.

## 1.2 Poliittiset kysymykset

NATO:n laajentuminen perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen 10 artiklaan. Sen mukaan liittokunta voi kutsua jäsenekseen eurooppalaisia valtioita, joiden jäsenyys edistää peruskirjan periaatteita ja lisää turvallisuutta Pohjois-Atlantin alueella.

NATO:n vuonna 1995 julkaisemassa laajentumisselvityksessä määriteltiin jäsenyyden ennakkoehdoiksi seuraavat poliittiset ja sotilaalliset kriteerit: toimiva demokraattinen poliittinen järjestelmä ja markkinatalous, asevoimien demokraattinen valvonta, vähemmistöjen kohtelu ETYJ:n periaatteiden mukaisesti, kiistojen rauhanomainen ratkaisu naapurimaiden kanssa sekä osallistuminen liittokunnan toimintaan ja halukkuus saavuttaa sotilaallinen yhteistoimintakyky.

Laajentumisselvityksen mukaan myös uusien jäsenten tulee osallistua yhteiseen puolustukseen ja jakaa sen edellyttämät

velvoitteet ja vastuu, osallistua komento- ja joukkorakenteisiin ja NATO:n harjoituksiin sekä mahdollistaa harjoitusten pitäminen omalla alueellaan, hyväksyä NATO:n strateginen konsepti, osallistua yhteisiin budjetteihin sekä pyrkiä parhaan kykynsä mukaan saavuttamaan yhteensopivuutta koskevat standardit ja toimintatavat erityisesti viesti- ja johtamisjärjestelmien osalta.

NATO:n jäsenyyteen valmentava MAP (Membership Action Plan) -ohjelma hyväksyttiin Washingtonin huippukokouksessa vuonna 1999. Se sisältää viisi osa-alueita: poliittiset ja taloudelliset, puolustus- ja sotilaalliset, resurssi-, turvallisuus- sekä oikeudelliset kysymykset. Poliittisilla ja taloudellisilla kysymyksillä tarkoitetaan tässä yhteydessä kansainvälisten etnisten-, raja- yms. kiistojen rauhanomaista ratkaisua, sitoutumista oikeusvaltioon ja ihmisoikeuksiin, asevoimien demokraattista valvontaa ja toimivaa markkinataloutta sekä sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja vastuuntuntoista ympäristöpolitiikkaa. Lisäksi NATO-jäsenyys edellyttää kansalaisten tukea liittoutumiselle. Myös Euroopan unioni on asettanut jäsenyydelleen samansuuntaiset kriteerit.

NATO on kylmän sodan jälkeen muuttunut merkittävästi. Se ei enää ole yksinomaan puolustusliitto, vaan siitä on kehittynyt laajan euro-atlanttisen alueen tärkein turvallisuuspoliittinen yhteistyöjärjestö, joka myös sitoo Yhdysvallat Eurooppaan ja antaa Venäjälle mahdollisuuden osallistua keskusteluun keskeisistä turvallisuuskysymyksistä. Lisäksi NATO on niin jäsen- kuin kumppanuusmaille puolustussuunnittelun, sotilaallisen kouluttamisen ja harjoittelun sekä standardoinnin väline.

Liittokunnan jäsenmailla on osin eriäviä näkemyksiä sen suhteen mitkä ovat nykypäivän keskeisimpiä turvallisuusuhkia, miten niihin tulisi vastata ja millainen rooli NATO:lla tulisi olla sen perinteisen toimialueen (Pohjois-Amerikka ja Eurooppa) ulkopuolella. Euroopassa terrorismin uhkaa ei koeta tällä hetkellä yhtä voimakkaana kuin Yhdysvalloissa. NATO:n toimialueen laajeneminen ja kansalaisten tuen ylläpitäminen alueen ulkopuolisissa operaatioissa tulee olemaan järjestölle jatkossa merkittävä haaste.

NATO:n komentorakennetta käytetään sekä yhteiseen puolustukseen että kriisinhallintaoperaatioihin. NATO:sta kehitetään toimijaa, joka kykenee suojaamaan jäsenvaltioitaan myös uudenlaisia turvallisuusuhkia vastaan. Samalla NATO kuitenkin säilyy ainoana järjestönä, joka kykenee antamaan jäsenilleen turvatakuut kaikenlaisten sotilaallisten uhkien varalta.

NATO odottaa jäsenmailtaan valmiutta osallistua kykyjensä mukaisesti liittokunnan operaatioiden koko kirjoon aina rauhanturvaamisesta taistelutehtäviin myös euro-atlanttisen alueen ulkopuolella sekä sitoutumista operaatioiden edellyttämien sotilaallisten kykyjen kehittämiseen. Kukin jäsenmaa päättää

itsenäisesti osallistumisestaan NATO:n toimeenpanemiin operaatioihin. Vaativimmat interventio-operaatiot toteutetaan todennäköisesti vastaisuudessaakin Yhdysvaltain johtamina vapaaehtoisten liittoumina, joihin NATO:n jäsenmaat voivat halutessaan osallistua.

Eurooppalainen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyö syvenee ja EU:n perustuslaillisen sopimuksen luonnoksessa yhteiseen puolustukseen sisältyvät turvatakuut tulevat kattamaan kaikki unionimaat. NATO-maat kuitenkin toteuttavat sotilaalliset turvatakuunsa jatkossakin NATO:n kautta. EU:lle ei tulla rakentamaan NATO:a vastaavia sotilaallisia rakenteita, joten sillä ei myöskään tule olemaan varteenotettavaa NATO:sta erillistä kykyä turvatakuiden toteuttamiseen. Sen sijaan EU:lle kehitetään jatkuvasti kykyä toteuttaa sotilaallista kriisinhallintaa.

Osallistuminen EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytäntöönpanoon aiheuttaa pitkälti samat joukkojen kehittämisvelvoitteet kuin NATO-jäsenyys, sillä EU:n ja NATO:n käyttöön osoitettavilta joukoilta edellytetään pääsääntöisesti samoja kykyjä ja varustusta.

Poliittisten kysymysten osalta voidaan todeta, että Suomi täyttää selkeästi NATO-jäsenyyden perusedellytykset. Suomi on demokraattinen ja markkinataloutta harjoittava oikeusvaltio, jonka puolustusvoimat on demokraattisessa valvonnassa ja jolla ei ole alue- eikä muitakaan kiistakysymyksiä naapurivaltioidensa kanssa.

Käytännössä NATO-jäsenyys edellyttää selkeää ja pysyvää kansalaisten tukea liittoutumiselle. Kansalaistuki on olennainen jäsenkriteeri, koska NATO:n toimintakyky perustuu legitimitettiin jäsenmaiden kansalaisten silmissä.

### 1.3 Sotilaalliset kysymykset

Yhteinen puolustus on edelleen NATO:n ydin, vaikka sotilaallisen toiminnan kehittämisen painopiste onkin tällä hetkellä liittokunnan alueen ulkopuolisissa operaatioissa ja terrorismin vastaisessa toiminnassa. Liittokunnan komento- ja joukkorakenteita kehitetään tämän mukaisesti.

NATO ei edellytä jäsenmailtaan tiettyä puolustusjärjestelmää. Näin ollen liittokunta ei myöskään aseta esteitä esimerkiksi asevelvollisuusarmeijan ja alueellisen puolustuksen ylläpitämiselle. NATO edellyttää jäsenmailtaan yhteistoimintakykyisiä joukkoja, jotka voivat toimia NATO-johtoisissa operaatioissa joko alueen puolustuksessa tai NATO:n kriisinhallintaoperaatioissa.

Suomen nykyisiä kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin tarkoitettuja joukkoja kehitetään NATO:n rauhankumppaneille tarjoamassa

suunnittelu- ja arviointiprosessissa (Planning and Review Process, PARP), jonka puitteissa Suomi sopii NATO:n edustajien kanssa ns. kumppanuustavoitteista (Partnership Goals). NATO:n jäsenmaat puolestaan sopivat ns. joukkotavoitteista (Force Goals). Ne eivät koske ainoastaan kansainvälistä kriisinhallintaa, vaan jäsenmaan kaikkia niitä joukkoja, jotka se asettaa liittokunnan käyttöön yhteisiä operaatioita varten, mukaan lukien mahdolliset Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan edellyttämät operaatiot. NATO:n jäsenmaat tarjoavat liittokunnan käyttöön ainoastaan tietyn osan joukoistaan.

Kansainvälisen yhteistoimintakyvyn saavuttamiseksi Suomen puolustusvoimien joukkoja kehitetään pitkän aikavälin suunnitelmien perusteella NATO-yhteensopiviksi. Tämä heijastuu muun muassa siinä, että keskeisen puolustusvoimille hankittavan materiaalin ja puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmän tulee olla kansainvälisesti yhteensopivia. Näin parannetaan Suomen kykyä osallistua kansainväliseen kriisinhallintaan. Vuoden 1997 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon linjausten mukaisesti valmiuksien luominen avun vastaanottoon kriisitilanteissa otetaan huomioon puolustuksen kehittämisessä. Lähtökohtana on kansallinen puolustus, joka mahdollistaa liittoutumisen ja näin ollen turvaa valtiojohdolle mahdollisimman laajan turvallisuuspoliittisen toimintavapauden.

Arvioitaessa sotilaallisen liittoutumisen vaikutuksia Suomen puolustusjärjestelmälle voidaan todeta, että suurimmat kehittämistarpeet koskisivat johtamisjärjestelmiä. Puolustusvoimien tietoteknisiä järjestelmiä tulisi kehittää siten, että ne olisivat yhteensopivia erikseen määritettyjen NATO:n ja NATO-maiden järjestelmien kanssa. Merkittävimmät NATO-jäsenyydestä koituvat kustannukset aiheutuisivatkin puolustusvoimien tietoverkkojen ja tietoliikennejärjestelmien yhteensopivuuden toteuttamisesta. NATO-jäsenyyteen liittyviä kustannusvaikutuksia tarkastellaan jäljempänä resurssikysymysten yhteydessä.

Suomen ulkopuolella tapahtuviin NATO:n artikla 5 -operaatioihin edellytettäisiin maavoimilta todennäköisesti enintään prikaatin suuruusluokkaa olevaa joukkoa huolto- ja tukiosineen. Ilmavoimilta edellytettäisiin todennäköisesti nykyisten kykyjen ohella ilmatankkauskyvyn, operaatioissa tarvittavan tukiorganisaation sekä myöhemmässä vaiheessa myös ilmasta-maahan -kyvyn kehittämistä. Merivoimien ei sen sijaan pääsääntöisesti odotettaisi osallistuvan Itämeren ulkopuolisiin operaatioihin, mutta tiettyjä merivoimien kykyjä (esimerkiksi miinanraivaus) voitaisiin kuitenkin jatkossa mahdollisesti myös kehittää käytettäväksi Itämeren ulkopuolisiin operaatioihin.

Kriisinhallintaoperaatioihin Suomelta odotettaisiin NATO:n jäsenenäkin todennäköisesti suunnilleen nykyisen tasoista osallistumista. Suomesta osallistuu talvella 2004 erilaisiin rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioihin noin 1000 henkilöä.

NATO-jäsenenä meiltä tultaisiin kuitenkin todennäköisesti edellyttämään maavoimien ohella myös ilmavoimien ja mahdollisesti merivoimien kaluston ja henkilöstön osallistumista kriisinhallintaoperaatioihin.

Osallistuminen Suomen ulkopuolella toteutettaviin NATO-operaatioihin edellyttäisi joukkorakenteemme kehittämistä niin, että meillä olisi käytössä vaativimpiin ja mahdollisesti myös euro-atlanttisen alueen ulkopuolella toteutettaviin operaatioihin tarkoitettuja ja nopeasti perustettavia joukkoja. Osallistuminen NATO:n valmiusjoukkoihin edellyttäisi nopeaa valmiutta poliittisiin päätöksiin ja nykyistä nopeampaa joukkojen toimintaanpanovalmiutta. Vastaavia vaatimuksia on nähtävissä myös EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvän nopean toiminnan kehittämisen myötä.

Päätös osallistumisesta NATO-operaatioihin tehtäisiin aina tapauskohtaisesti kansallisella tasolla. Tämä pätee osallistumiseen sekä 5 artiklan mukaisiin operaatioihin että NATO-johtoisin kriisinhallintaoperaatioihin.

NATO-jäsenyydessä Suomelle olisi erityisen merkittävää turvatakuista koituva pelotevaikutus. NATO-jäsenyys ehkäisisi osaltaan Suomeen kohdistuvaa sotilaallista painostusta, hyökkäyksen uhkaa tai sotilaallisen hyökkäyksen mahdollisuutta.

Kysymykset joukkojen, esikuntien tai materiaalivarastojen sijoittamisesta Suomeen ratkaistaisiin NATO:n ja Suomen välisissä neuvotteluissa ja ne edellyttäisivät Suomen kansallista päätöstä. Suomeen ei rauhan aikana sijoitettaisi liittolaisten pysyviä joukkoja, ydinaseita eikä NATO:n pysyviä johtoportaita. Sodan uhkan tai varsinaisen hyökkäyksen torjunnassa NATO voisi käyttää valmiusjoukkojaan Suomessa. Niiden käyttöön ja riittävyteen yleiseurooppalaisessa kriisissä vaikuttaisivat luonnollisesti sotilaallinen kokonaistilanne ja -tarve.

Suomen NATO:lta kriisitilanteessa saama tuki olisi siis ainakin materiaaliapua sekä mahdollisesti korkean valmiuden joukkojen käyttöä. NATO:lla on valmius lähettää kaikkien puolustushaarojen tukea hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenmaalle. NATO:n ilmapuolustuksen eri komponenttien käyttö Suomen puolustuksen vahventamiseen olisi kuitenkin todennäköisesti ensisijainen vaihtoehto. Mikäli Suomen puolustuksen tueksi 5 artiklan tilanteessa saataisiin maavoimien joukkoja, olisivat vaihtoehtoina joko nopean toiminnan NRF-joukot, muut valmiusjoukot tai erilliset yksittäisistä NATO-maista saadut joukot.

Vastaanotettavan avun määrä ja laatu muodostaisivat perustan avun vastaanottamiseen liittyvien huoltosuunnitelmien laatimiselle. Selvitettäviä asioita olisivat mm. liittokunnan joukkojen tarvitsema huollollinen ja materiaallinen tuki sekä kansallisten resurssien

riittävyys liittokunnan joukkojen tukemiseen. Merkittävän avun vastaanottokyvyn saavuttaminen kestäisi useita vuosia riippuen tavoiteltavasta avun vastaanottokyvyn asteesta sekä avun laajuudesta.

Liittokunta ei asettaisi rajoituksia asevelvollisuusarmeijan tai alueellisen puolustuksen ylläpitämiselle. Suomen oman alueen puolustamiseen valmistauduttaisiin NATO:n jäsenenä pääosin samalla tavoin kuin nykyäänkin. Suomalaisen joukkojen tulisi kuitenkin kyetä toimimaan nykyistä tehokkaammin yhdessä muiden NATO-maiden joukkojen kanssa ja NATO:n johtamana.

Sotilaallisia kysymyksiä tarkastelleen työryhmän arvio on, että Suomen olisi mahdollista saavuttaa todennäköisten jäsenvaatimusten edellyttämä taso puolustusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnittelujakson aikana eli neljässä vuodessa jäsenyyshalukkuuden ilmoittamisesta. Sotilaallisen toimintakyvyn ylläpitäminen edellyttäisi jatkuvaa kehitystyötä jäsenyyden toteutumisen jälkeenkin.

## 1.4 Resurssikysymykset

NATO-jäsenyydestä jäsenmaalle koituvat erityiskustannukset voidaan karkeasti jakaa kahteen pääryhmään. Yhtäältä jäsenmaat ylläpitävät tiettyjä jäljempänä kuvattuja yhteisiä toimintoja ja kattavat niistä aiheutuvat kustannukset erityisen, jäsenmaiden taloudellisen kantokyvyn mukaan sovitun jaottelun perusteella. Toisaalta jäsenmaille aiheutuu kustannuksia sotilaallisen yhteistoimintakyvyn luomisesta ja ylläpidosta sekä yhteisoperaatioista ja esikuntahenkilöstöstä. Näin ollen sotilaallinen liittoutuminen edellyttäisi lyhyellä aikavälillä Suomelta puolustushallinnon resurssien osittaista uudelleen kohdentamista ja olemassa olevien hankintasuunnitelmien tarkistamista.

Tarkasteltaessa niitä taloudellisia seurannaisvaikutuksia, joita mahdollinen liittoutuminen budjetti-, henkilöstö- ja materiaaliressurssien osalta toisi puolustushallinnolle, on arvioinnin lähtökohtana käytetty väestöltään ja taloudeltaan sellaisia Suomen kannalta vertailukelpoisia maita kuten Norjaa ja Tanskaa. Näitä kustannusarvioita voidaan pitää laskennallisesti varsin vertailukelpoisina tarkasteltaessa liittoutumisesta aiheutuvia toistuvia vuotuisia kustannuksia. Sen sijaan kustannukset, jotka liittyvät Suomen joukkotarjoukseen ja jäsenyyden toteutumisen jälkeiseen puolustuskyvyn kehittämiseen, selviäisivät tarkemmin vasta NATO-jäsenyydestä neuvoteltaessa.

Yleisesti voidaan kuitenkin arvioida, että NATO-jäsenyydestä aiheutuvat menot voitaisiin kattaa pääsääntöisesti nykyisen tasoisesta puolustusbudjetista kohdentamalla osittain uudelleen toimintamenoja ja materiaalihankintasuunnitelmia.

NATO ei aseta puolustusmenoja koskevia vaatimuksia jäsenmailleen. Puolustusmenojen tason määrittäminen on viime kädessä aina kansallinen päätös. Kahden prosentin BKT-osuutta pidetään viitteellisenä tavoitetasona niille parhaillaan NATO-jäsenyyteen valmistautuville maille, joiden puolustusjärjestelmät vaativat kokonaisvaltaista rakenneuudistusta.

NATO:ssa kukin jäsenmaa vastaa kansallisen puolustusjärjestelmänsä ylläpitämisestä ja kehittämisestä itse. Jäsenmaat kuitenkin jakavat keskenään tiettyjä, koko liittokuntaa hyödyttävien toimien ja infrastruktuurin rakentamisesta, ylläpidosta ja uudistamisesta aiheutuvia kustannuksia. Nämä kustannukset katetaan liittokunnan siviilibudjetin, sotilasbudjetin ja turvallisuusinvestointien ohjelman (NATO Security Investment Programme, NSIP) määrärahoista.

Kunkin jäsenmaan osuus NATO:n yhteisistä budjeteista määräytyy jäsenyysneuvottelujen yhteydessä sovittujen maksuosuuksien mukaisesti, joissa on huomioitu mm. kansantalouden koko. Norjan ja Tanskan maksuosuuksien perusteella voidaan arvioida, että Suomen osuus NATO:n yhteisestä budjetista olisi noin 35 miljoonaa euroa vuodessa. Tässä yhteydessä on huomattava, että jäsenmaille myös palautuu osa sellaisten jäsenmaiden alueella suoritettujen investointien kustannuksista, joiden katsotaan hyödyttävän koko liittokuntaa (turvallisuusinvestointien ohjelma).

Suomen puolustusjärjestelmän muutosten kannalta välttämättömät materiaalihankinnat liittyisivät puolustusvoimien johtamisjärjestelmän yhteensopivuuden kehittämiseen, erityisesti tietoverkkojen ja tietoliikennejärjestelmien osalta. Muita merkittäviä menoeriä kohdistuisi mm. kansainvälisiin tehtäviin nimettyjen joukkojen yhteensopivuuden täydentämiseen puolustusmateriaalin, huolto- ja logistiikkajärjestelmän sekä lisäkoulutuksen osalta.

NATO-jäsenyyden edellyttämät välttämättömät nykyiseen puolustusjärjestelmään kohdistuvat muutokset olisivat kustannusvaikutuksiltaan kokonaisuudessaan arviolta noin 300 miljoonaa euroa, mikäli Suomen joukkotarjous NATO:n johtamiin kansainvälisiin operaatioihin säilyisi suunnilleen nykyisellä tasolla (1000-1500 sotilasta/vuosi) ja Suomen joukkotavoite liittokunnan yhteiseen puolustukseen olisi enintään prikaatin suuruinen joukko tukiosineen. Hankinnat voitaisiin tehdä esimerkiksi 12 vuoden kuluessa. Puolustusmateriaalia koskevia kehittämissuunnitelmia olisi osittain muutettava ja aikatauluja tarkennettava. Kustannukset materiaalihankinnoista olisivat vuositasolla näin ollen noin 25 miljoonaa euroa.

Puolustusvoimien kansainvälisen materiaalityönsäntänsä ensimmäisenä kriteerinä on kansallisen puolustuskyvyn kehittäminen. Yhteisissä materiaalihankkeissa pyritään käyttäjän ja teknisten vaatimusten

yhtenäistämiseen ja tältä pohjalta kansainvälisen yhteistoimintakyvyn saavuttamiseen. Kansallinen materiaalijärjestelmä vastaa jo nykyisellään riittävästi NATO:n vaatimuksia, eikä suuria perusinvestointeja järjestelmään tarvitsisi liittoutumisen vuoksi tehdä.

Liittoutumisen edellyttämät henkilöstötarpeet kohdistuisivat jäsenyyspääöstä seuraavalle nelivuotiselle puolustusvoimien toiminta- ja taloussuunnitelmajaksolle. Suomen mahdollisen joukkotarjouksen osalta on henkilöstökustannuksia arvioitaessa tarkasteltu ensisijaisesti vaativiin tehtäviin tarkoitettuja ja lyhyellä valmiusajalla toimeenpantavia joukkoja.

NATO:n komento- ja joukkorakenteen muutoksen mukaisesti Euroopassa sijaitsevien esikuntien määrä vähenee ja vastaavasti nykyinen esikuntahenkilöstön määrä pienenee. NATO:n laajentumisen myötä myös uusien jäsenmaiden henkilöstöä tulee sijoittumaan jäljelle jääviin esikuntatehtäviin. Suomen kokoisen jäsenmaan osuus NATO:n päämajan ja esikuntien tehtävistä olisi arviolta enimmillään noin 80-100 henkilöä (puolustusvoimat ja puolustusministeriö yhteensä). Lisäksi esikuntiin sijoitettaisiin joitain kymmeniä siviilejä.

Näistä tehtävistä aiheutuisi arviolta yhteensä noin 10 miljoonan euron vuosikustannukset. Esikuntatehtävien lisääntyminen edellyttäisi voimavarojen kohdentamista muualta. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi johtamis- ja hallintojärjestelmää kehittämällä, jolloin henkilöstöä vapautuisi uusiin tehtäviin.

Henkilöstön osalta merkittäviä muutoksia nykyiseen ei aiheutuisi osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamiseen. Mahdollisessa 5 artiklan tilanteessa Suomelta edellytettäisiin todennäköisesti enintään prikaatin suuruista kontribuutiota. Kontribuution suuruus riippuisi kriisitilanteesta ja sen edellyttämästä joukkojen ja mahdollisen vaihtohenkilöstön tarpeesta. Henkilöstön kokoaminen tähän tarkoitukseen olisi ratkaistava erikseen. Tämä merkitsisi henkilöstön sitouttamista sekä ennalta tapahtuvaa kouluttamista ja harjoituksiin osallistumista. Lisäksi edellytettäisiin säädösmuutoksia. Valmistautuminen 5 artiklan tehtäviin olisi olennainen osa kansallista puolustusta ja puolustussuunnittelua, eikä merkitsisi erillisiä järjestelyjä.

Seuraavaan taulukkoon on koottu sotilaallisen liittoutumisen aiheuttamat kustannukset jaoteltuina vuosittaisiin toimintamenoihin sekä välttämättömiin materiaalihankintoihin.



### a. Vuosittaiset toimintamenot (PLM ja UM)

PLM	Määrä/vuosi	Huom
NATO:n yhteiset menot	30 milj. euroa	NATO:n sotilasbudjetti ja investointiohjelma (NSIP)
Esikuntahenkilöstö	10 milj. euroa	noin 80-100 henkilöä
PLM yhteensä	40 milj. euroa	
UM		
NATO:n yhteiset menot	5 milj. euroa	NATO:n siviilibudjetti
<b>Yhteensä</b>	<b>45 milj. euroa</b>	

### b. Välttämättömät materiaalihankkeet (PLM)

Materiaalihankkeet	Keskimäärin 25 milj. euroa vuodessa	Toteutettaisiin tarkistamalla ja muuttamalla kansallisia hankeohjelmia 12 vuoden aikana
--------------------	-------------------------------------	---

## 1.5 Turvallisuuskysymykset

NATO:n turvallisuusrakenteet sisältävät yhteisiä turvallisuusstandardeja ja -prosesseja. NATO ei voi luovuttaa NATO-luokiteltua tietoa ulkopuolisille tahoille muuhun kuin turvallisuussopimukseen perustuen ja sopimuksessa yksilöityyn turvallisuusluokkaan rajoittuen. NATO:n jäsenmaissa turvallisuusalan yhteistyöelimenä toimii kunkin maan kansallinen turvallisuusviranomainen (National Security Authority, NSA) ja sen alaisuudessa toimivat eri hallinnonalojen valtuutetut turvallisuusviranomaiset (Designated Security Authority, DSA).

Suomen hallinnossa kansainvälinen turvallisuusyhteistyö on suhteellisen uusi toimiala, mikä näkyy vielä joinakin organisaatioon ja normistoon kohdistuvina puutteellisuuksina. Kansallisen turvallisuusviranomaisen vastuukenttä kaipaa selkiinnyttämistä. Valtuutetut turvallisuusviranomaiset puuttuvat muilta hallinnonaloilta puolustushallintoa lukuun ottamatta.

Kansainvälisten sopimusten edellyttämä kansallinen turvallisuusviranomainen toimii ulkoasiainministeriössä. Toiminnallisella tasolla tämä tärkein NATO:n ja EU:n kanssa toimiva kansallinen turvallisuusviranomaistaho ei kuitenkaan täytä yhteistoiminnan asettamia vaatimuksia ja toimintaresurssit ovat myös vajaat. Tältä viranomaistaholta puuttuu lisäksi täysimääräinen toimivalta, mikä heijastuu myös puolustushallinnon valtuutetun

turvallisuusviranomaisen toimintaan. Liittoutumisen seurauksena puolustushallinnon valtuutetun turvallisuusviranomaisen toimivalta, rooli, tehtävät, rakenne ja organisointi tulisi tarkistaa. Tähän kohdistuu paineita jo olemassa olevan kansainvälisen yhteistyön pohjalta.

NATO:n ja EU:n välinen turvallisuussopimus sitoo myös Suomea näiden organisaatioiden tiedonvaihdon osalta ja muovaa puolustushallinnon turvallisuusrakenteita NATO:n rakenteita vastaaviksi.

Turvallisuuskysymysten osalta voidaan johtopäätöksenä todeta, että Suomi täyttää jo nyt jäsenmaille asetetut perusedellytykset. Liittoutuminen aiheuttaisi turvallisuustavoitteiden osalta lisävaatimuksia korkeimpien turvaluokiteltujen tietojen käsittelemiseksi. Tämä koskisi erityisesti teknisen tietoturvallisuuden järjestelmiä. Liittoutuminen aiheuttaisi myös tietoturvatietojen yhteyksien ja laitekannan osittaisen uusimistarpeen. Tästä koituvat lisäkustannukset sisältyvät jo suunniteltuihin hankintoihin.

Liittoutumisen seurauksena jouduttaisiin lisäksi tarkistamaan kokonaisturvallisuuden osa-alueiden vastuita. Sidosryhmäturvallisuuden lisääntyminen tukisi suomalaisen teollisuuden ja yritysten kaupankäynnin edellytyksiä.

## 1.6 Oikeudelliset kysymykset

Suomen mahdolliseen sotilaalliseen liittoutumiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä on arvioitu pääasiassa suhteessa Suomen perustuslakiin. Arvioinnissa on keskitytty Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan jäsenmaille asettamien velvoitteiden tarkasteluun.

Perustuslain kannalta periaatteellisesti merkittävimmiksi osoittautuivat valtion täysivaltaisuutta, maanpuolustusta sekä tasavallan presidentin asemaa ja toimivaltuuksia ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä koskevat säännökset. Mahdollinen sotilaallinen liittoutuminen edellyttäisi myös keskeisten puolustushallintoa koskevien laintasosten sääntelyjen tarkistamista sopimusjärjestelyjä vastaaviksi.

Suomi on perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan täysivaltainen tasavalta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Suomi osallistuu perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Sellaisten kansainvälisten velvoitteiden, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen,

ei ole katsottu sellaisenaan olevan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Mahdolliseen NATO-jäsenyyteen liittyviä sopimusjärjestelyjä on kuitenkin arvioitava suhteessa perustuslain 1 §:ään, vaikkakin ne näyttäisivät vaikuttavan vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen normaalioloissa.

Jokainen Suomen kansalainen on perustuslain 127 §:n mukaan velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Perustuslain mukainen maanpuolustusvelvollisuus ei aseta Suomen kansalaiselle velvollisuutta osallistua muun maan kuin Suomen puolustamiseen. Mahdollisen NATO-jäsenyyden velvoitteita tulisi tarkastella suhteessa maanpuolustusvelvollisuuden ulottuvuuteen.

Suomen ulkopoliitikkaa johtaa perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Ulkopoliitikan johtaminen edellyttää presidentin ja valtioneuvoston välistä kiinteää yhteistoimintaa. Lähtökohtana on, että presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta. Mahdollinen NATO-jäsenyys edellyttäisi kansallisen ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa koskevan menettelysäännösten ulottamista NATO-asioiden käsittelyyn.

Tasavallan presidentti on perustuslain 128 §:n mukaan Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Ylipäällikönvallalla on turvallisuuspolitiikan välityksellä yhtymäkohtia ulkopoliitikan johtovaltaan. Osana ylipäällikönvaltaa on presidentin päätösvalta sotilaskäskyasioissa. Mahdollisissa kriisitilanteissa ylipäällikönvallan merkitys korostuu. Ylipäällikönvallan keskeisenä sisältönä on perinteisesti katsottu olevan valta antaa sotilaskäskyjä operatiivisista ja koulutusasioista. Normaaliaikaisen päätöksenteon ja kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen kannalta NATO-jäsenyys ei näyttäisi aiheuttavan merkittävää muutosta ylipäällikönvallan sisältöön tai sen käyttöön.

Tasavallan presidentti päättää perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kyseisellä säännöksellä parlamentaarinen vastuukate on ulotettu presidentin päätöksentekomenettelyyn myös sotilaskäskyasioissa. Mahdollinen NATO-jäsenyys edellyttänee puolustusvoimista annetun lain tarkistamista presidentin sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmää koskevien sääntelyjen osalta.

Sotilaiden lähettäminen ulkomaille tapahtuu lähinnä rauhanturvaamislain (rauhanturvaamisoperaatiot) tai asevelvollisuuslain (rauhanturvaamiskoulutus) perusteella. Mahdolliseen liittoutumiseen liittyvä yhteisen puolustuksen velvoite edellyttänee mainittujen lakien tarkistamista.

Vieraan valtion sotilas voi tulla Suomen alueelle ainoastaan Suomen viranomaisen myöntämän luvan tai Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen nojalla. Lupamenettelystä säädetään aluevalvontalaissa. Näillä perusteilla myös vieraiden valtioiden joukkoja on osallistunut Suomessa järjestettäviin sotilaallisiin harjoituksiin. Mahdollinen liittoutuminen saattaa edellyttää aluevalvontaa koskevien säännösten tarkistamista.

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n nojalla sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset veloitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Kansainvälisen veloitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus veloitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä.

Perustuslain 95 §:ssä säädetään kansainvälisten veloitteiden voimaansaattamisesta. Lakiehdotus kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä.

Mahdollinen NATO-jäsenyyttä koskeva sopimus tulisi työryhmän näkemyksen mukaan sisältämään perustuslakia koskevia kysymyksiä, jotka tulisi hyväksyä ja saattaa voimaan 2/3 enemmistön päätöksin.

Kaikki työryhmän käsittelemät kysymykset edellyttävät luonnollisesti yksityiskohtaisempaa tarkastelua, mikäli liittoutumISRatkaisun kansallinen valmistelu varsinaisesti aloitettaisiin. Perustuslakia koskevien kysymysten lisäksi tulisi liittoutumista valmisteltaessa myös tarkastella kaikkia keskeisiä puolustushallintoa koskevia säädöksiä, kuten puolustusvoimista annettua lakia, asevelvollisuuslakia, rauhanturvaamislakia ja aluevalvontalakia sekä poikkeusoloja koskevia säädöksiä.

## 2. POLIITTISET KYSYMYKSET

### 2.1 NATO:n tehtävät, organisaatio ja toiminta

#### 2.1.1 NATO:n tehtävät

NATO on hallitustenvälinen järjestö, jonka tarkoituksena on turvata jäsenmaidensa vapaus ja turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin Pohjois-Atlantin sopimukseen (North Atlantic Treaty, tunnetaan myös nimellä Washingtonin sopimus) sekä YK:n peruskirjaan nojautuen. Puolustusliiton tavoitteena on perustamisestaan lähtien ollut luoda turvallinen Eurooppa, joka perustuu demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteisiin.

NATO perustettiin vuonna 1949 puolustusliitoksi Neuvostoliiton uhkaa vastaan. Myöhemmin sen tärkeänä tehtävänä oli integroida sodanjälkeinen Saksa osaksi liittokunnan monikansallista sotilaallista ja poliittista rakennetta. NATO:n tehtävänä on vuonna 1999 hyväksytyn strategisen konseptin mukaisesti:

- 1) Turvallisuus – vahvistaa vakaata euro-atlanttista turvallisuusympäristöä, joka pohjautuu demokraattisten instituutioiden tukemiseen sekä sitoutumiseen kiistojen rauhanomaiseen ratkaisemiseen siten, ettei yksikään valtio voimankäytön tai sillä uhkaamisen kautta voisi pelotella tai pakottaa toista valtiota.
- 2) Konsultaatio – tarjota ensisijainen transatlanttinen foorumi neuvonpidolle ja konsultaatiolle jäsenmaiden elintärkeiden intressien turvaamiseksi, mukaan lukien jäsenmaiden turvallisuuteen vaikuttavat tekijät.
- 3) Pelote ja puolustus – ylläpitää 5 ja 6 artiklojen mukaista pelotetta ja puolustuskykyä mitä tahansa liittokunnan jäsenmaata kohtaan suunnattua hyökkäystä tai uhkaa vastaan.
- 4) Kriisinhallinta – luoda valmius toimia kriisejä ennaltaehkäisevästi sekä tarvittaessa osallistua kriisinhallintaoperaatioihin. Operaatioiden toteuttamisesta päätetään yksimielisesti.
- 5) Kumppanuus – edistää laajaa kumppanuutta, yhteistyötä ja vuoropuhelua euro-atlanttisella alueella yhteisymmärryksen ja avoimuuden edistämiseksi sekä yhteisen toimintakyvyn parantamiseksi.

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi strategisessa konseptissa todetaan liittokunnan laajentumisen periaate, ilmaistaan tuki asevalvontatehtäville ja joukkotuhousoseiden leviämisen estämiselle sekä NATO:n sotilaallisten voimavarojen kehittämiseksi.

Kylmän sodan loppuminen merkitsi NATO:n roolin uudelleenarviointia. Vuonna 1992 puhjenneet entisen Jugoslavian hajoamissodat osoittivat konkreettisesti, ettei kylmän sodan jälkeinen Eurooppa ollut turvallinen. Rooliaan etsivälle NATO:lle sodat olivat

käännekohta, jossa se osoitti tarpeellisuutensa myös uudessa turvallisuusympäristössä: Bosnian sota saatiin loppumaan vasta NATO:n puututtua siihen. NATO:n rooli on ollut keskeinen myös Kosovon kriisin ratkaisemisessa. Kriisinhallinnasta tulikin liittokunnan uusi tehtävä ja NATO astui perinteisen toiminta-alueensa ulkopuolelle ensimmäisen kerran Balkanin operaatioissa.

NATO:n toiseksi uudeksi tehtäväksi kylmän sodan jälkeen nousi yhteistyö miltei kaikkien euro-atlanttisen alueen maiden kanssa aina Pohjois-Afrikasta Keski-Aasiaan. NATO on solminut läheiset suhteet entisiin sosialistimaihin ja moniin entisiin neuvostotasavaltoihin. Nämä ovat puolestaan rakentaneet puolustusvoimiaan NATO:n rauhankumppanuusohjelman puitteissa, mikä on tukenut näiden maiden puolustusvoimien demokraattisen valvonnan ja puolustussuunnittelun läpinäkyvyyden kehittämistä.

NATO siirtyi uuteen kehitysvaiheeseen 11.9.2001 terrori-iskujen jälkeen, jolloin myös konkretisoitui kysymys NATO:n merkityksestä ja toimintamahdollisuuksista puolustauduttaessa uudentyypisiä, globaaleja turvallisuusuhkia vastaan. Artikla 5:n käyttöönotto 12.9.2001 laajensi artiklan tulkintaa kattamaan NATO:n toiminnan myös jäsenmaidensa alueen ulkopuolella ja ei-valtiollisia toimijoita vastaan. Toiminnan lähtökohtana on, että turvallisuusongelmiin on kyettävä vaikuttamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja jo niiden syntysijoilla.

NATO:n viimeisin muutos käynnistettiin Prahan huippukokouksessa marraskuussa 2002, jolloin järjestö teki päätöksen sekä laajentumisesta että perinpohjaisesta uudistumisesta. Prahan asialista kiteytettiin kolmeen uuteen haasteeseen: uudet jäsenmaat, uudet suhteet sekä uudet voimavarat. Terrorismin vastainen toiminta nousi keskeiseksi NATO:n asialistalla. Vaarallisimmaksi uusien uhkien yhdistelmäksi nähtiin joukkotuhoaseiden joutuminen terroristien käsiin. Tämä uhka oli tiedostettu jo 1990-luvun alusta lähtien ja vuoden 1999 strategisessa konseptissa terrorismiin viitataan yhtenä uusista, globaaleista turvallisuusuhkista.

### 2.1.2 NATO:n organisaatio ja päätöksenteko

NATO:n neuvosto (North Atlantic Council, NAC) on järjestön tärkein päätöksentekuelin. Neuvosto koostuu jäsenmaiden pysyvistä edustajista ja se kokoontuu vähintään kerran viikossa. Neuvosto kokoontuu lisäksi ulkoasiainministerien ja puolustusministerien kokoonpanossa virallisesti kerran ja epävirallisesti 1-2 kertaa vuodessa sekä valtionpäämiesten kokoonpanossa (Summit Meeting), kun käsitellään laajakantoisia liittokunnan kehittämistä koskevia kysymyksiä.

NAC:n päätöksillä on samat oikeusvaikutukset riippumatta siitä millä tasolla se kokoontuu. Neuvosto on liittokunnan ainoa toimielin, jonka

toimivaltuudet tulevat suoraan Pohjois-Atlantin sopimuksesta. Neuvostolla on sopimuksen mukaan toimivalta muiden toimielinten asettamiseen. Neuvosto onkin perustanut lukuisia komiteoita ja suunnitteluryhmiä tukemaan työtään tai vastaamaan tietyistä tehtäväalueesta, kuten esimerkiksi puolustussuunnittelusta tai sotilaallisista kysymyksistä. NATO:n komitearakenteeseen on enimmillään kuulunut miltei 500 komiteaa ja työryhmää, joihin jäsenmaat ovat lähettäneet kansallisia edustajiaan ja eri alojen asiantuntijoita. Päätöksenteon tehostamiseksi komitearakennetta karsitaan noin kolmanneksella.

Neuvosto on jäsenmaiden hallitusten konsultaatioelin kaikissa turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. Neuvoston kokousten puheenjohtajana toimii NATO:n pääsihteeri tai hänen sijaisensa. Neuvostossa käsiteltävät asiat valmistellaan komiteoissa neuvoston pyynnöstä. Kukin kansallinen edustaja sekä pääsihteeri voivat lisäksi esittää asioita neuvoston käsittelyyn. Päätökset neuvostossa tehdään yksimielisesti. Pysyvät edustajat saavat ohjeet neuvostossa käsiteltäviä asioita varten kunkin jäsenmaan kansallisilta viranomaisilta ja raportoivat pääkaupunkiin neuvoston kokouksista.

Pääosa valmistelutyöstä tehdään poliittisten kysymysten komiteassa (Senior Political Committee, SPC), jonka kokoonpanoa voidaan tarvittaessa vahvistaa kansallisilla asiantuntijoilla (SPC(R), reinforced). Neuvoston ohella keskeisimmät päätöksentekuelimet ovat puolustussuunnittelukomitea (Defence Planning Committee, DPC) ja ydinasepolitiikan suunnitteluryhmä (Nuclear Planning Group, NPG). Puolustussuunnittelukomitea kokoontuu yleensä pysyvien edustajien tasolla, mutta puolustusministerikokoonpanossa kerran virallisesti ja 1-2 kertaa epävirallisesti vuodessa. Ydinasepolitiikan suunnitteluryhmä kokoontuu säännöllisesti puolustusministeritasolla. Neuvoston sihteeristönä toimii NATO:n kansainvälinen sihteeristö (International Staff, IS). Sen virkamiehet ovat jäsenmaista rekrytoituja asiantuntijoita.

NATO:n päätöksenteolle on tunnusomaista jäsenmaiden välinen jatkuva ja monella tasolla tapahtuva epävirallinen asioiden valmistelu ja konsultaatio. Laaja-alainen konsultaatio on edellytys yksimielisyyteen perustuvan päätöksentekojärjestelmän toimivuudelle. Sen kautta jäsenmaat saavat ennakkotiedon toistensa näkemyksistä ja kantojen taustalla olevista perusteluista. Lisäksi epävirallista valmistelua käydään muun muassa pääsihteerin koolle kutsumissa epävirallisissa neuvotteluissa jäsenmaiden välillä. Vakiintunut käytäntö on pysyvien edustajien työlounas, joka järjestetään neuvoston viikoittaista kokousta edeltävänä päivänä.

NATO:n sotilaallinen rakenne on poliittisen ohjauksen ja valvonnan alainen. Sotilaskomitea (Military Committee, MC) koostuu jäsenmaiden pysyvistä sotilasedustajista. Se kokoontuu kansallisten puolustusvoimien komentajien kokoonpanossa 2-3 kertaa vuodessa.

Puolustusvoimien komentajat valitsevat sotilaskomitean puheenjohtajan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Sotilaskomitean tehtävänä on avustaa ja neuvoa NATO:n neuvostoa, puolustussuunnittelukomiteaa ja ydinasepolitiikan suunnitteluryhmää sotilaallisissa kysymyksissä. Sotilaskomitean työtä tukee kansainvälinen sotilasesikunta (International Military Staff, IMS). IMS:n johtajan valitsee sotilaskomitea jäsenmaiden ehdokkaista. IMS:n henkilöstö on jäsenmaiden lähettämää.

Jotta jäsenmäärältään yhä kasvava liittokunta pystyisi vastaamaan sille asetettuihin uusiin vaatimuksiin, on nykyistä suurempi joustavuus välttämätön myös hallinnossa. Tavoitteena on korvata NATO:n nykyinen jäykäksi koettu hallintomalli uudella, joka käsittää mahdollisimman ohuen poliittis-sotilaallisen johtorakenteen ja suuren toiminnallisen joustavuuden. Samalla liittokunnan toiminta jaetaan painopistealueisiin ja tärkeysluokkiin, jotka näkyvät suoraan esimerkiksi budjettisuunnittelussa ja henkilöstövoimavarojen jakautumisessa toiminta-alueittain.

### 2.1.3 Artikla 5:n turvatakuut

Pohjois-Atlantin sopimus sitoo NATO:n jäsenmaat yhteistyöhön ja keskinäiseen avunantoon tilanteessa, jossa yhteen tai useampaan jäsenmaahan kohdistuu hyökkäys. Artikla 5:n nojalla kukin jäsenmaa sitoutuu auttamaan hyökkäyksen kohteeksi joutunutta liittolaista ”tarpeellisiksi katsomillaan keinoilla”. Tällaisia voivat sotilaallisten keinojen ohella olla poliittiset toimenpiteet, joilla painostettaisiin uhkaavaa valtiota muuttamaan politiikkaansa. Kukin jäsenmaa päättää itsenäisesti ja kansallisten päätöksentekomenettelyjen mukaisesti antamansa avun luonteen ja laajuuden.

Valtaosa Euroopan unionin maista on järjestänyt turvallisuutensa NATO-jäsenyyden kautta. Näiden maiden suhteellinen osuus kasvaa EU:n ja NATO:n laajentuessa. Tällä hetkellä 15 unionimaasta 11 on myös NATO:n jäseniä. EU:n ja NATO:n laajentumisen jälkeen 25 unionimaasta 19 on myös NATO:n jäseniä. Tällöin sotilaallisesti liittoutumattomia maita Euroopassa ovat Suomen lisäksi Irlanti, Itävalta ja Ruotsi sekä Kypros ja Malta.

Artikla 5:n turvatakuun perinteinen merkitys muuttui kylmän sodan jälkeen ja investoinnit yhteiseen puolustukseen vähenivät, joukkoja supistettiin merkittävästi ja NATO:n toiminnan painopiste siirtyi Balkanin kriisinhallintaoperaatioiden myötä uusiin, artikla 5:n ulkopuolisiin tehtäviin.

Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukaiset turvatakuut ovat kuitenkin edelleen liittokunnan toiminnan kova ydin. Yhdelläkään muulla järjestöllä ei ole yhdistettyä sotilaallista komentorakennetta, joukkosuunnittelu- ja arviointiprosessia tai yhteisharjoituksia, jotka käytännössä mahdollistaisivat turvatakuun toteuttamisen.



Kylmän sodan jälkeisessä laajentumisessa yhteinen puolustus on myös ollut uusille jäsenmaille keskeinen peruste liittokunnan jäsenyyden hakemiselle. NATO:n laajentumisselvityksessä tuotiin selkeästi esille, että kaikki uudet jäsenmaat ovat täysivaltaisia jäseniä, joilla on kaikki Pohjois-Atlantin sopimuksen oikeudet ja velvoitteet.

Artikla 5 otettiin ensimmäisen kerran käyttöön hyvin erilaisissa olosuhteissa, kuin mihin se oli alun perin luotu. Turvatakuuartiklaa päätettiin soveltaa New Yorkiin ja Washingtoniin 11.9.2001 tehtyjen terrori-iskujen seurauksena. NATO-liittolaiset asettuivat 12.9. yksiselitteisesti Yhdysvaltojen tueksi ja totesivat, että 5 artikla on voimassa, mikäli Yhdysvallat todistaa, että hyökkäys kohdistui siihen ulkoapäin. NATO:n neuvosto (NAC) vahvisti 2.10. 5 artiklan käyttöönoton. Yhdysvaltain avunpyyntö tuli seuraavana päivänä. NAC:in kokouksessa 4.10. NATO-maat sitoutuivat tukemaan Yhdysvaltoja mm. lupaamalla satamansa, lentokenttensä ja ilmatilansa sen käyttöön. Myös NATO:n yhteisiä AWACS - ilmavalvontakoneita ja valmiusjoukkoihin kuuluvia sota-aluksia annettiin terrorismin vastaiseen toimintaan. NATO-maat lähettivät muun muassa eurooppalaisia tutkavalvontakoneita ilmavalvontatehtäviin Yhdysvaltoihin korvaamaan Afganistaniin lähetettyjä amerikkalaiskoneita.

Artikla 5 ei kuitenkaan johtanut NATO:n yhteiseen operaatioon, vaan operaatio al-Qaida -verkoston tuhoamiseksi Afganistanissa käynnistettiin Yhdysvaltojen johdolla. NATO:n rajallinen rooli operaatiossa herätti arvostelua apuaan tarjonneissa eurooppalaisissa liittolaisissa. Artikla 5:n käyttöönotto oli merkitykseltään ennen kaikkea poliittinen. NATO toimi konsultaatioareenana, ja liittokunnan poliittinen tuki vahvisti Yhdysvaltain johtamien sotilaallisten toimien oikeutusta.

Artikla 5:n käyttöönoton voidaan arvioida laskeneen turvatakuupykälän käyttökynnystä, koska sitä voidaan todennäköisesti jatkossakin soveltaa myös ei-valtiollisiin uhkiin. Artikla 5:n käyttöönotto osoitti myös, että reagointi uusiin uhkiin saattaa edellyttää suhteellisen pitkää reaktioaikaa. Se, minkälaisiin toimiin NATO voi vastaavassa tilanteessa tulevaisuudessa ryhtyä, määrittäyty poliittisen konsultaation tuloksena.

Kylmän sodan aikaisessa joukkosuunnittelussa NATO:lla oli selkeästi määritellyt ja yksityiskohtaiset puolustussuunnitelmat Länsi-Euroopan varalle. Kullekin NATO-maalle oli laadittu toimintasuunnitelma mahdollisen kriisitilanteen varalta, ja oma vastuualue ja tehtävät olivat ennalta tiedossa ja harjoiteltuja. Kylmän sodan aikana 5 artiklan uskottavuutta lisäsi ydinpelote, etupainotteinen puolustus ja Yhdysvaltain joukkojen mittava läsnäolo Euroopassa.

Huolimatta laajoista ja yksityiskohtaisista puolustusjärjestelyistä on 5 artiklan toimivuudesta mahdollisessa kriisitilanteessa käyty akateemista väittelyä koko liittokunnan olemassaolon ajan. Kylmän sodan aikana molempien suurvaltojen toisiaan vastaan suunnatut ydinasearsenaalit toivat oman ulottuvuutensa NATO:n turvatakuukeskusteluun.

Kylmän sodan jälkeen yhä pienempi osa NATO:n joukoista on korvamerkitty jonkun tietyn alueen puolustukseen ja yhä suurempi osa joukoista sidotaan liittokunnan kriisinhallinnan välineiksi. NATO ei ole sijoittanut pysyviä joukkoja, esikuntia eikä ydinaseita uusiin jäsenmaihiin Venäjälle vuonna 1997 annetun lupauksen mukaisesti. Yhteinen puolustus toteutetaan joukkojen yhteistoimintakyvyn ja liittolaisvahvennusten avulla.

Varautuminen uudentyyppisiin turvallisuusuhkiin on merkittävästi vaikeampaa kuin vanhaan uhkaan eli laajamittaisen hyökkäykseen. Uudet turvallisuusuhkat ovat luonteeltaan monisyisiä ja vaikeasti ennustettavia. Toiminta edellyttää myös kylmän sodan ajan vaatimuksiin verrattuna erilaisia sotilaallisia kykyjä. Sen jälkeen, kun NATO:ssa tehtiin syyskuussa 2001 päätös 5 artiklan mukaisen toiminnan käynnistämisestä, on korostettu jokaisen valtion osallistumista kykyjensä ja halunsa mukaan.

Toisin kuin kylmän sodan aikana liittolaisia ei enää yhdistä yhteinen vihollinen, vaan jäsenmaiden kokemuksiin uhkakuviin vaikuttavat enemmän niiden omat lähialueet. Esimerkiksi ensimmäisen Persianlahden sodan (1991) aikana Turkki antoi käyttää aluettaan tukikohtana koalition ilmaiskuille Irakia vastaan, mutta ilmoitti samanaikaisesti vetoavansa turvatakuupykälään, mikäli Irak kostaisi sille. Yhdysvaltojen toimiin Persianlahdella aluksi varauksellisesti suhtautuneen Saksan mukaan 5 artikla ei kuitenkaan olisi ollut voimassa Turkin oletusten mukaisesti: Irakin isku Turkkiin ei olisi vaatinut NATO:n yhteistä vastausta, koska Turkin olisi katsottu itse toimillaan provosoineen mahdollisen koston. Lopulta NATO kuitenkin lähetti osia valmiusjoukoistaan Turkkiin.

Kevään 2003 Irakin sodan aikana kysymys NATO:n tuesta Turkille ajoi liittokunnan sisäiseen kriisiin. Ranska, Saksa ja Belgia eivät olleet valmiita aloittamaan valmisteluja Turkin puolustamiseksi mahdollista Irakin hyökkäystä vastaan. Niiden mukaan Yhdysvaltojen esittämän sotilaallisen tuen suunnittelun aloittaminen olisi siinä vaiheessa antanut ennenaikaisen viestin sodan väistämättömyydestä YK:n asetarkastusten oltua vielä kesken. Lopulta Turkin tukemisesta päätettiin NATO:n puolustussuunnittelukomiteassa, johon Ranska ei kuulu. Yksikään jäsenmaa ei asettanut kyseenalaiseksi sitä, että NATO-liittolaista Turkkiä on tuettava, vaan erimielisyydet johtuivat toiminnan ajoittamisesta.

Irakin sodan jälkeen suhteita on pyritty rakentamaan uudelleen Atlantin molemmin puolin. Keskeistä tässä on ollut NATO:n päätös ottaa Afganistanin ISAF-operaatio johtoonsa. NATO:ssa päästiin myös yksimielisyyteen Puolan tukemisesta sen ottaessa johtovastuun yhdestä Irakin vakauttamisoperaation neljästä sektorista.

## 2.2 NATO:n laajentumisen vaikutukset

NATO laati vuonna 1995 selvityksen laajentumisen perusteista ja sen edellyttämistä menettelytavoista. Selvityksessä laajentumisen katsotaan lisäävän kaikkien euro-atlanttisen alueen maiden vakautta ja turvallisuutta kannustamalla demokraattisiin uudistuksiin, edistämällä yhteistyö-, konsultaatio- ja konsensuskulttuuria ja hyviä naapuruussuhteita, korostamalla yhteisen puolustuksen merkitystä ja kasvattamalla puolustussuunnittelun läpinäkyvyyttä sekä vahvistamalla integraatiota Euroopassa ja parantamalla NATO:n kykyä osallistua sekä Euroopan että kansainväliseen turvallisuuteen ja vahventamalla transatlanttista kumppanuutta.

Laajentuneessa NATO:ssa jäsenmaiden sotilaalliset kyvyt ovat keskenään hyvin eritasoisia. Uusien jäsenmaiden sotilaallinen kyky on rajallinen ja niiden osallistuminen kriisinhallintaoperaatioiden aloitusvaiheeseen painottunee lähinnä erityisosaamisen (niche) tarjoamiseen. Lisäksi niiden jäsenyys tuo kriisitilanteessa strategisesti tärkeää infrastruktuuria NATO:n käyttöön.

### 2.2.1 Venäjä ja NATO

NATO:n ensimmäisen itälaajentumiskierroksen valmistelut alkoivat tilanteessa, jossa presidentti Jeltsinin Venäjällä maan muuttunutta asemaa ei ollut vielä hyväksytty. Erityisesti Venäjän asevoimien edustajat suhtautuivat kielteisesti aikaisemman vihollisen suunnitelmiin itälaajenemiseksi. Suhteet entisiin Varsovan liiton maihin olivat merkittävästi huonontuneet jo Neuvostoliiton ja Varsovan liiton hajoamisen jälkeen. Venäjä vastusti laajenemista perustellen tätä vastakkainasettelun loppumisella ja sotilaallisen varustautumisen tarpeettomuudella. Tätä argumentointia käytetään Venäjällä edelleen yleisesti.

Julkisesta vastustuksesta huolimatta keskisen Itä-Euroopan maiden NATO-jäsenyys nähtiin Venäjällä vääjäämättömänä kehityksenä, ja Varsovan liiton hajoamisen jälkeen uudet NATO-jäsenet olivat Venäjän kannalta jo menetettyjä maita. Vaikka NATO:n vaikutusalue siirtyi laajenemisen myötä itään, katsottiin Venäjällä uusien jäsenmaiden toisaalta myös heikentävän liittokuntaa sekä sotilaallisesti että päätöksentekoprosessin hidastumisen kautta.

NATO:n ensimmäinen itälaajentuminen jopa selkiytti Venäjän ulkopoliittista linjaa. Suhteet erityisesti Puolaan, mutta myös muihin uusiin jäsenmaihin kyettiin vakiinnuttamaan. Venäläisten oli helpompaa hyväksyä NATO:n laajentuminen vuonna 1999, kun se tapahtui verraten kaukana omasta alueesta, eikä ulottunut Venäjän suoranaiseen intressipiiriin. Lisäksi laajentumisen oletettiin muuttavan NATO:n luonnetta enemmän poliittisen liiton suuntaan ja näin vähentävän sen muodostamaa sotilaallista uhkaa. NATO:n toisen laajentumiskierroksen suhteen asetelma on erilainen.

Toisen itälaajentumisen maat voidaan Venäjän kannalta jakaa kahteen ryhmään. Keski-Euroopan ja Balkanin maat eivät merkitykseltään poikkea vuoden 1999 laajentumisesta NATO:on liittyneistä maista. Sen sijaan Baltian maiden liittyminen NATO:on on asettanut Venäjän uuden tilanteen eteen. Viron, Latvian ja Liettuan katsotaan entisinä neuvostotasavaltoina kuuluvan alueeseen, jossa Venäjän intressit ovat suuremmat kuin muualla. Baltian maissa on suuria venäjää äidinkielenään puhuvia vähemmistöjä, ja nämä maat sijaitsevat lähellä Venäjän ydinalueita.

Presidentti Putin on todennut, että jokainen maa tekee itse turvallisuuttaan koskevat päätökset eikä Venäjällä ole näihin ratkaisuihin huomauttamista. Samalla Putin on toistuvasti korostanut, ettei NATO:n laajentuminen Baltian maihin palvele mitään tarkoitusta, koska Venäjä ei uhkaa ketään.

Venäjän suhdetta NATO:on leimaavat yhä Varsovan liiton aikaiset uhkakuvat, jotka määrittävät NATO:n Venäjän viholliseksi. Tosin viime vuosien aikana NATO:n asema Venäjän uhkakuvana on väistynyt erityisesti maan sisäisten turvallisuusongelmien tieltä. Venäjän uhkan mahdollisuus on ollut yksi Baltian maiden NATO-jäsenyyden keskeisistä motiiveista ja samoja vaikuttimia on epäilemättä ollut monilla muillakin uusilla NATO-mailla. Näin ollen NATO:n laajentuminen voidaan Venäjällä nähdä sitä vastaan suunnattuna kehityksenä.

Toukokuussa 2002 perustettu NATO-Venäjä neuvosto (NATO-Russia Council, NRC) oli merkittävä kehitysaskel NATO:n ja Venäjän suhteissa. Näin Venäjä otettiin mukaan sitä koskevaan päätöksentekoon ja yhteistyön myötä se on saavuttanut erityisaseman ei-jäsenvaltioiden joukossa. NRC:n työskentely on käynnistynyt lupaavasti, joskin toistaiseksi on liian aikaista vetää johtopäätöksiä toiminnan tuloksista. Edistystä on pyritty ensi vaiheessa saavuttamaan esimerkiksi siviilivalmiussuunnittelussa, etsintä- ja pelastustoiminnassa, ohjuspuolustuksessa, joukkotuhoasekysymyksissä sekä terrorisminvastaisessa toiminnassa. NRC mahdollistaa pitkälle menevän yhteistyön muillakin aloilla, mutta neuvostossa ei käsitellä NATO:n yhteiseen puolustukseen tai laajentumiseen liittyviä kysymyksiä.

## 2.2.2 Ruotsi ja NATO

Turvallisuuspoliittisen ympäristön muutoksen ja kansainvälisten kriisinhallintamekanismien kehittymisen myötä Ruotsissa on 1990-luvun lopulta lähtien käyty keskustelua turvallisuuspoliittisen doktriinin muotoilusta. Maan puolueettomuuspolitiikan perinteet ulottuvat vuoteen 1814, ja linja on erittäin syvälle ankkuroitunut ruotsalaiseen yhteiskuntaan. Vuonna 1992 turvallisuuspoliittiseksi linjaksi määriteltiin sotilaallinen liittoutumattomuus, jonka tavoitteena oli puolueettomuus lähialueella tapahtuvassa sodassa. Vuoden 1996 puolustuspäätöksen valmistelun yhteydessä odotettiin muutoksia aiempaan puolueettomuusmääritelmään, mutta lopulta kuitenkin pitäydettiin vanhaan.

Vanha puolueettomuuden määritelmä ei kuitenkaan estänyt Ruotsia osallistumasta laajasti kansainväliseen sotilaalliseen yhteistyöhön. Jo kylmästä sodasta lähtien Ruotsilla on ollut läheistä sotilaallista yhteistyötä myös eräiden NATO-maiden kanssa. Ainoa rajoitus oli se, ettei sitouduttu toisen valtion kanssa keskinäiseen aseelliseen apuun.

Vuonna 2002 valtiopäivillä hyväksyttiin uusi turvallisuuspoliittinen doktriini, joka sisälsi laajentuneen turvallisuuspolitiikan määritelmän. Doktriinissa todetaan: ”Ruotsi on sotilaallisesti liittoutumaton. Tämä turvallisuuspoliittinen linja, joka sisältää mahdollisuuden puolueettomuuteen lähialueitamme koskevilla selkkauksilla, on palvellut meitä hyvin”. Puolueettomuus nähdään lähinnä historiallisesti käsitteeksi. Puolueettomuusoptio on kuitenkin yhä voimassa, eikä sotilaallinen liittoutuminen kuulu puolueiden kesken sovittuun uuteen turvallisuuspoliittiseen määritelmään.

Ruotsin puolustusvoimien sodan ja rauhan ajan vahvuuksia on supistettu vuoden 1992 puolustuspäätöksestä lähtien. Viimeksi vuonna 2000 maavoimien sodan ajan vahvuus puolitettiin ja laajamittaisen hyökkäyksen uhka todettiin epätodennäköiseksi seuraavien kymmenen vuoden aikana. Puolustusvoimien rakennemuutoksessa pyritään yhteensopivuuteen NATO:n kanssa varsinkin johtamisjärjestelmissä.

Kansainvälisellä toiminnalla ja osallistumisella kriisinhallintatehtäviin on keskeinen asema Ruotsin turvallisuuspolitiikassa ja puolustusvoimien toiminnassa. Rakennemuutospäätöksessä hallitus asetti tavoitteeksi, että kaikki operatiiviset joukot ovat kykeneviä kriisinhallintatehtäviin 2010-luvun alkupuolella. Ruotsi osallistuu kansainvälisiin tehtäviin jatkossa sopimussotilailla.

Toimintameno- ja supistuksista huolimatta Ruotsin puolustusbudjetti on noin 1,9 prosenttia bruttokansantuotteesta, ja taso pysyy samana tulevina vuosina. Supistettunakin budjetti on yli kaksinkertainen Suomen puolustusbudjettiin nähden. Ruotsin puolustusjärjestelmä perustuu yleiseen asevelvollisuuteen, mutta ikäluokasta koulutetaan

enää alle kolmasosa. Ruotsin puolustusvoimien sodan ajan henkilöstövahvuus säilyi edelleen suhteellisen suurena, noin 250.000:ssa, josta vapaaehtoisia kodinturvajoukkoja on noin 60.000.

Ruotsin turvallisuuspoliittisessa keskustelussa on esitetty arvioita, että puolustusvoimien jatkuva supistaminen ja puolustuskyvyn heikkeneminen madaltavat liittoutumiskynnystä. Yleinen mielipide on kuitenkin jyrkästi NATO-vastainen: mielipidemittauksissa NATO:n kannattajien osuus on pysynyt noin 20 %:n tasolla. Puolueista kansanpuolue (Folkpartiet) on ollut jo useiden vuosien ajan NATO-jäsenyyden kannalla. Syksyllä 2003 myös Ruotsin kokoomuspuolue (Moderaterna) asettui tukemaan Ruotsin NATO-jäsenyyttä. Ruotsissa katsotaan yleisesti, että Suomen ja Ruotsin turvallisuuspoliittiset valinnat vaikuttavat toisiinsa.

### 2.3 MAP-jäsenyysvalmennusohjelma

NATO käynnisti MAP (Membership Action Plan) -jäsenyysvalmennusohjelman Washingtonin huippukokouksessa vuonna 1999 tukeakseen hakijamaiden jäsenyysvalmisteluja. Ohjelman käynnistämisen taustalla oli pyrkimys varmistaa, että tulevat jäsenmaat ovat jäsenyyden toteutuessa valmiimpia NATO:n velvoitteisiin kuin ensimmäisen itälaajentumiskierroksen maat olivat. MAP perustuu aiemmin julistettuihin jäsenyyskriteereihin: uusien jäsenten tulee täyttää Pohjois-Atlantin sopimuksen (1949) ja laajentumisselvityksen (Study on NATO Enlargement, 1995) sitoumukset ja velvoitteet.

Lisäksi NATO edellyttää, että MAP-maat jatkavat täysimääräisesti osallistumistaan rauhankumppanuusohjelmaan, euro-atlanttiseen kumppanuusneuvostoon (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC) ja PARP (Planning and Review Process) -prosessiin. MAP-maat keskittyvät yksilöllisessä kumppanuusohjelmassaan ja kumppanuustavoitteissaan jäsenyyden kannalta keskeisiin asioihin. PARP-prosessissa MAP-maat vastaavat kyselyihin, joihin sisältyy yksityiskohtaista tietoa mm. puolustusmenoista ja yksittäisten yksiköiden varustelusta ja harjoitustasosta.

NATO:n laajentuminen perustuu Pohjois-Atlantin sopimuksen 10 artiklaan, jonka mukaan liittokunta voi kutsua jäseneksi eurooppalaisia valtioita, joiden jäsenyys edistää peruskirjan periaatteita ja lisää turvallisuutta Pohjois-Atlantin alueella. Vuoden 1995 laajentumisselvityksessä määriteltiin jäsenyyden ennakkoehtoiksi seuraavat poliittiset ja sotilaalliset kriteerit: toimiva demokraattinen poliittinen järjestelmä ja markkinatalous, asevoimien demokraattinen valvonta, vähemmistöjen kohtelu ETYJ:n periaatteiden mukaisesti, kiistojen rauhanomainen ratkaisu naapurimaiden kanssa sekä sotilaallinen osallistuminen liittokunnan toimintaan ja halukkuus yhteistoimintakyvyn saavuttamiseen.

Lisäksi uusien jäsenten tulee osallistua yhteiseen puolustukseen, jakaa yhteisen puolustuksen velvoitteet ja vastuu, osallistua komento- ja joukkorakenteisiin, osallistua NATO:n harjoituksiin ja mahdollistaa harjoitusten pitäminen omalla alueellaan, hyväksyä NATO:n strateginen konsepti, osallistua yhteisiin budjetteihin sekä pyrkiä parhaan kykynsä mukaan saavuttamaan yhteensopivuusstandardit ja toimintatavat erityisesti viesti- ja johtamisjärjestelmien osalta. NATO:lla ei ole ylikansallista päätösvaltaa, vaan jäsenmaat tekevät päätökset kansallisesti.

MAP-ohjelman osa-alueet ovat 1) poliittiset ja taloudelliset kysymykset, 2) puolustus- ja sotilaalliset kysymykset, 3) resurssikysymykset, 4) turvallisuuskysymykset ja 5) oikeudelliset kysymykset. MAP:n ensimmäisessä osiossa edellytetään mahdollisten aluekiistojen rauhanomaista ratkaisua, sitoutumista demokratiaan, oikeusvaltioon ja ihmisoikeuksiin sekä toimivaa markkinataloutta. Keskeisiä asioita nykyisten hakijamaiden valmentautumisen kannalta ovat olleet erityisesti asevoimien demokraattinen valvonta ja korruption kitkeminen. MAP-ohjelman ensimmäiseen osioon kuuluu myös kansalaismielipiteen riittävä tuki jäsenyydelle.

MAP-ohjelman toinen osio käsittää uusilta jäseniltä vaadittavat sotilaalliset kyvyt ja NATO-yhteensopivuuden, jotta nämä voivat antaa panoksensa liittokunnan yhteiseen puolustukseen ja muihin tehtäviin. Kolmannen osion resurssikysymyksillä tarkoitetaan puolustusmenojen riittävää kohdentamista NATO-jäsenyyden velvoitteiden täyttämiseksi. Neljännen osion turvallisuuskysymyksissä edellytetään muun muassa, että hakijamaat käsittelevät NATO-asiakirjoja asianmukaisesti tietoturvallisuusnäkökohdat huomioiden. MAP-ohjelman viidennen kohdan oikeudelliset näkökohdat tarkoittavat kansallisen lainsäädännön uudistamista NATO-jäsenyyteen sisältyvien sotilaallisten sitoumusten toteuttamiseksi. Lakien tulee mahdollistaa liittolaisvahvennukset, liittokunnan joukkojen kauttakulku ja omien joukkojen lähettäminen ulkomaille.

MAP-ohjelma on kunkin hakijamaan omista näkökohdistaan rakentama tavoiteohjelma, jonka tarkoituksena on tukea voimavarojen kohdentamista NATO:n kannalta keskeisiin kohteisiin ja keskeisten kykyjen kehittämiseen. MAP-ohjelmaan osallistuminen ei sisällä takuuta jäseneksi pääsystä. NATO:lle MAP-ohjelma puolestaan antaa hyödyllisen mekanismin hakijamaiden edistymisen arviointiin.

NATO:n jäsenyyttä on vuoden 1999 jälkeen hakenut yhteensä 10 valtiota, joista seitsemälle esitettiin Prahan huippukokouksessa kutsu jäsenyysneuvotteluihin (Bulgaria, Latvia, Liettua, Romania, Slovakia, Slovenia ja Viro). Muut kolme hakijamaata (Albania, Kroatia ja Makedonia) jatkavat edelleen jäsenyyteen valmistavaa MAP-ohjelmaa. Liittymisneuvottelut käytiin seitsemän kutsutun kanssa

vuodenvaihteessa 2002-2003, minkä jälkeen allekirjoitettiin jäsenyyspöytäkirjat. Laajentumisen kansallinen ratifointi NATO:n nykyisissä jäsenmaissa on suoritettu ja uusien jäsenten muodollinen hyväksyminen jäseniksi tapahtuu keväällä 2004. Prahan julkilausumassa NATO-maat vahvistivat, että ovet pysyvät auki uusille jäsenille jatkossakin.

## 2.4 NATO:n rauhankumppanuus

NATO:n rauhankumppanuusohjelma (Partnership for Peace, PfP) on sotilaalliseen kriisinhallintaan painottuva yhteistyöohjelma, jota toteutetaan pääasiassa NATO:n ja kunkin kumppanimaan kesken. Tavoitteena on kehittää kumppanimaiden joukkoja siten, että ne voisivat toimia kriisinhallintatehtävissä yhdessä NATO:n jäsenmaiden joukkojen kanssa. Lisäksi ohjelmalla pyritään edistämään puolustus suunnittelun avoimuutta kumppanimaissa sekä asevoimien demokraattista valvontaa. Pohjois-Atlantin kumppanuusneuvostossa EAPC:ssa kumppanimaille on mahdollisuus poliittiseen vuorovaikutukseen NATO:n jäsenmaiden kanssa.

Suomi on osallistunut rauhankumppanuusohjelmaan vuodesta 1994 ja sen suunnittelu- ja arviointiprosessiin (Planning and Review Process, PARP) vuodesta 1995 alkaen. Kumppanuusyhteistyö on mahdollistanut Suomen osallistumisen eurooppalaisen kriisinhallinnan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä auttanut kehittämään valmiuksia osallistua monikansallisiin kriisinhallintatehtäviin. Samalla toiminta mainituilla osa-alueilla tukee myös Suomen kansallisen puolustusvalmiuden kehittämistä. Kumppanuusyhteistyö on lisääntynyt myös siviilisektorilla, ja nykyään yhteistyöhön osallistuu Suomesta useita ministeriöitä ja muita viranomaisia. Suomen puolustusvoimille kumppanuustoiminta merkitsee sotilaallisen yhteistoimintakyvyn kehittämistä sekä tämän edellyttämiin koulutustapahtumiin ja harjoituksiin osallistumista.

Kun keväällä 2004 seitsemästä nykyisestä rauhankumppanusmaasta tulee NATO:n jäseniä, jää kumppanuusohjelmaan vielä yhteensä kaksikymmentä maata. Tämä keskenään hyvin heterogeeninen joukko käsittää neljän EU:n liittoutumattoman maan ja Sveitsin ohella Balkanin sekä Keski-Aasian ja Kaukasian maita.

NATO:n laajentumisella on keskeinen vaikutus rauhankumppanuuden maantieteellisiin painopisteisiin. Rauhankumppanuusyhteistyötä tullaan yhä enemmän eriyttämään ottaen huomioon eri maiden kyvyt ja tarpeet. Toimintaa suunnataan nykyistä enemmän Keski-Aasiaan ja Kaukasiaan. Näillä alueilla valtioiden turvallisuussektorin rakenteet ja yleiset menettelytavat edellyttävät perusteellista uudistamista ja tukea. NATO onkin kehottanut kehittyneempiä kumppanimaita tarjoamaan asiantuntija-



apua sitä tarvitseville kumppaneille. NATO:n laajentuminen tulee lisäksi muuttamaan Euroopassa järjestettävien rauhankumppanuusharjoitusten määrää ja sisältöä.

Rauhankumppanuuteen aktiivisesti sisältöä tuottavana ja operaatioihin osallistuvana maana Suomi pyrkii vastaavasti parantamaan mahdollisuuksiaan vaikuttaa kumppanuuden kehittämiseen. Suomi onkin yhteistyössä Ruotsin kanssa korostanut vaikutusmahdollisuuksiensa ja kumppanuusyhteistyön joustavuuden lisäämistä, erityisesti sotilaallista yhteensopivuutta koskevilla osa-alueilla (joukkosuunnittelu, standardointi, harjoitukset ja operaatiot). Suomi osallistuu myös Keski-Aasian ja Kaukasian alueiden kumppanimaiden tukemiseen siinä muodossa, kun se on Suomen kansallisten intressien ja käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa tarkoituksenmukaista.

NATO:n jäsenmaiden ja rauhankumppaneiden asema poikkeaa toisistaan monessa suhteessa. NATO on jäsenmailleen kaikissa keskeisissä turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa kysymyksissä ensisijainen vuoropuhelun, vaikuttamisen ja ongelmanratkaisun foorumi. Kumppanuusmaat eivät voi osallistua asioiden valmisteluun tai päätöksentekoon NATO:ssa, vaikka päätökset vaikuttavat usein myös niihin. Kumppanuusmaat jäävät NATO:n sisäisen tiedustelutiedon ulkopuolelle. Keskeisen tiedustelutiedon saanti myös osallistuttaessa NATO-johtoiisiin kriisinhallintaoperaatioihin edellyttää erityisjärjestelyjä. Lisäksi kumppanuusmaiden osallistuminen NATO:n esikuntien ja kansainvälisen sihteeristön sekä komiteoiden ja työryhmien työskentelyyn on hyvin rajoitettua.

NATO:n toiminnassa yhä kasvava merkitys on tiiviin dialogin ylläpitämisellä ja yhteistyöllä sellaisten maiden ja alueellisten maaryhmittymien kanssa, jotka ovat Euroopan turvallisuuden kannalta merkittäviä. Kumppanuusmailla ei ole mahdollisuutta osallistua NATO:n yhteistyöhön esimerkiksi Venäjän, Ukrainan tai NATO:n Välimeri-dialogiin kuuluvien maiden kanssa.

NATO on ainoa kansainvälinen järjestö, joka kehittää jäsenvaltioidensa ja kumppaneidensa sotilaallista yhteistoimintakykyä standardein, toimintaohjein ja harjoituksin. Kumppanimaat eivät kuitenkaan saa käyttöönsä kaikkia NATO:n toimintaohjeita ja standardeja.

Rauhankumppanuusohjelmaan sisältyy Pohjois-Atlantin sopimuksen 4 artiklan kaltainen konsultaatiomahdollisuus.

Rauhankumppanuuden puiteasiakirjan 8 -kohdan mukaan kumppanuusmaa voi pyytää konsultaatioita NATO:n kanssa huolestuttavan turvallisuustilanteen johdosta. Takeita avunsaannista tai avun muodoista ei kuitenkaan ole.

Kosovon kriisin aikana 1999 NATO:n operaatioalue ulottui myös NATO:on kuulumattomien maiden alueelle. Tämän johdosta NATO

antoi heti Jugoslavian pommitusten alettua tilapäiset turvatakuut liittokunnan ulkopuolisille Jugoslavian rajanaapureille (Albania, Bulgaria, Makedonia, Romania ja Slovenia) siltä varalta, että NATO:n toiminta niiden alueella vaarantaisi niiden turvallisuuden. Turvatakuiden myöntäminen tuki osaltaan NATO:n tavoitetta estää kriisin leviäminen Balkanilla. Kyseessä oli poikkeuksellinen toimi, joka liittyi NATO:n sotilaalliseen operaatioon.

## 2.5 Kansalaismielipide

NATO edellyttää uusilta jäsenmailta kaikkien poliittisten pääpuolueiden ja kansan enemmistön tukea jäsenyydelle. Kansalaistuki on olennainen jäsenkriteeri, koska NATO:n toimintakyky perustuu legitimitettiin jäsenmaiden kansalaisten silmissä. Uusissa jäsenmaissa NATO-jäsenyys on ollut yhdessä EU-jäsenyyden kanssa ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisin tavoite 1990-luvun puolivälistä asti. Ensimmäisiä vetoamuksia jäsenyyden puolesta esitettiin joissakin Keski- ja Itä-Euroopan entisissä sosialistimaissa heti kylmän sodan päättymisen jälkeen. Liittokunnan laajentuminen nousi NATO:n jäsenmaiden asialistalle vuosina 1993-1994.

NATO-jäsenyydellä on tyypillisesti ollut vankka poliittinen ja kansalaisten tuki uusissa jäsen- ja hakijamaissa muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Vuoden 2002 lopulla keskimääräinen NATO-jäsenyyden kannatus Euroopan nykyisissä NATO-maissa oli 69 %. NATO:n meneillään oleva muutosprosessi on haaste kansalaismielipiteelle niin uusissa kuin vanhoissakin jäsenmaissa. Myös niissä uusissa jäsenmaissa, joissa NATO-jäsenyyden kannatus on ollut perinteisesti vahva, NATO:n uuden globaalin toimintaroolin perustelu kansalaisille on ollut vaikeaa. Tämä on tullut ilmi esimerkiksi Puolassa, joka otti syyskuussa 2003 johtovastuulleen yhden Irakin-vakauttamisoperaation neljästä sektorista.

**Liitteessä 1** on tarkasteltu tarkemmin kansalaismielipiteen kehitystä ensimmäisen ja toisen itälaajentumiskierroksen maissa.

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta (MTS) on kysynyt suomalaisten mielipidettä sotilaallisesta liittoutumisesta ja liittoutumattomuudesta vuodesta 1996 lähtien. Liittoutumattomuuden kannatus on vaihdellut 60-79 % välillä. Vuoden 1998 syksyllä liittoutumattomuutta kannatti 60 % ja liittoutumista 29 % kansalaisista. Vuoden 2001 syksyllä vastaavat osuudet olivat 79 % ja 16 % ja vuoden 2003 syksyllä 65 % ja 24 %. Tämän viimeisimmän tutkimuksen mukaan liittoutumattomuutta kannatti Vihreiden äänestäjistä 74 %, RKP:n äänestäjistä 73 %, Vasemmistoliiton äänestäjistä 68 %, Keskustan äänestäjistä 67 %, SDP:n äänestäjistä 66 % ja Kokoomuksen äänestäjistä 43 %.

Vuodesta 2001 kannatuksessa on tapahtunut hienoinen siirtymä liittoutumisen suuntaan, mutta koko aikasarjan tarkastelussa luvut asettuvat normaalitasolle. Yli puolet kansalaisista (58 %) pitää NATO:a parhaana vaihtoehtona siinä tapauksessa, että Suomi päättäisi liittoutua sotilaallisesti. Jäsenyyttä siten, että Suomessa ei olisi rauhan aikana muiden NATO-maiden joukkoja ja tukikohtia, kannattaa 51 %. Suomen EU-jäsenyyden aikana tehdyissä mielipidemittauksissa 45 – 66 % kansalaisista on ollut sitä mieltä, että Suomi on NATO-yhteistyön seurauksena sitoutumassa liittokunnan jäsenyyteen ja luopumassa sotilaallisesta liittoutumattomuudesta.

Yli puolet kansalaisista (57 %) katsoo, että Euroopan unionin tulisi pitäytyä nykyisenkaltaisissa rauhanturvaamis- ja kriisinhallintatehtävissä. Vasemmistoliiton kannattajista tätä mieltä on 66 %, Vihreiden 64 %, SDP:n 63 % RKP:n 61 %, Keskustan 56 % ja Kokoomuksen kannattajista 49 %. Yhteisen puolustuksen järjestämistä Euroopan unionille kannattaa 27 %. Joka kymmenes suomalainen katsoo, että EU:n tulisi pidättäytyä kokonaan sotilaallisista tehtävistä.

Helsingin Sanomissa helmikuussa 2004 julkaistun mielipidemittauksen (HS-Gallup) mukaan suurimpana NATO-jäsenyyttä vastaan puhuvana tekijänä suomalaisten mielissä on pelko siitä, että Suomi tulisi NATO:ssa vedetyksi mukaan sellaisiin konflikteihin, jotka eivät muuten kosketa meitä itseämme.

NATO-jäsenyydestä päättäminen on kansallisesti ratkaistava kysymys. Yleisin menettelytapa on ollut jäsenyyden vahvistaminen parlamentin hyväksynnällä. Kansanäänestys NATO:on liittymisestä on järjestetty kahdessa nykyisessä NATO-maassa, Espanjassa ja Unkarissa. Espanjassa kansanäänestys NATO:ssa pysymisestä järjestettiin maan oltua jäsen neljä vuotta. Prahan huippukokouksessa kutsutuista maista kansanäänestys on järjestetty Sloveniassa, jossa äänestettiin samalla kertaa EU- ja NATO-jäsenyyksistä.

## 2.6 Johtopäätökset

NATO on laajan euro-atlanttisen alueen tärkein turvallisuuspoliittinen yhteistyöjärjestö, joka sitoo Yhdysvallat Eurooppaan ja antaa Venäjälle mahdollisuuden osallistua keskusteluun keskeisistä turvallisuuskysymyksistä. Liittokunnan laajentumisen myötä NATO:n asema Euroopassa vahvistuu. Laajentuminen lisää Euroopan vakautta ja poistaa kylmän sodan rajalinjat, mutta saattaa heikentää samalla liittokunnan koheesiota.

NATO:lle on ollut tyypillistä asteittainen ja joustava kehitys. NATO:n kehittäminen sotilaallisena toimijana Euroopan ulkopuolella edellyttää liittokunnan sotilaallisten kykyjen parantamista useilla

uudistuksilla (NRF, PCC, komentorakenneuudistus), joilla kehitetään NATO:lle kykyä toimia nopeasti ja joustavasti muuttuneessa turvallisuusympäristössä. NATO:n komentorakennetta käytetään sekä yhteiseen puolustukseen että kriisinhallintaoperaatioihin. NATO:sta kehitetään toimijaa, joka kykenee suojaamaan jäsenvaltioitaan myös uusia turvallisuusuhkia vastaan. Samalla NATO säilyy kuitenkin ainoana järjestönä, joka kykenee antamaan jäsenilleen turvatakuut kaikenlaisiin sotilaallisiin uhkiin.

NATO odottaa jäsenmailtaan valmiutta osallistua kykyjensä mukaisesti liittokunnan operaatioiden koko kirjoon rauhanturvaamisesta taistelutehtäviin myös euro-atlanttisen alueen ulkopuolella sekä sitoutumista myös uudentyyppisten operaatioiden edellyttämien sotilaallisten kykyjen kehittämiseen. Kukin jäsenmaa päättää itsenäisesti osallistumisestaan kaikkiin operaatioihin. Vaativimmat interventio-operaatiot toteutetaan todennäköisesti jatkossakin Yhdysvaltain johtamina vapaaehtoisten liittoumina, johon NATO:n jäsenmaat voivat halutessaan osallistua.

Liittokunnan jäsenillä on osin eriäviä näkemyksiä sen suhteen, mitkä ovat nykypäivän uhat, miten niihin tulisi vastata ja mikä NATO:n roolin tulisi olla sen oman toimialueen ulkopuolella. Euroopassa ei koeta terrorismin uhkaa yhtä voimakkaasti kuin tällä hetkellä Yhdysvalloissa. Uudet turvallisuusuhkat ovat vaikeasti ennakoitavissa ja varoitusajaltaan lyhyitä. Hyökkäys voi tapahtua yllättäen myös ei-sotilaallisin keinoin ja jopa joukkotuhoasein sotilaallisesti ylivoimaistakin puolustajaa vastaan. NATO:n toiminta-alueen laajeneminen ja kansalaistuen ylläpitäminen perinteisen toiminta-alueen ulkopuolisissa operaatioissa tulee olemaan järjestölle jatkossa merkittävä haaste.

Eurooppalainen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen yhteistyö syvenee ja EU:n perustuslaillisen sopimuksen luonnoksessa yhteiseen puolustukseen sisältyvät turvatakuut tulevat kattamaan kaikki unionimaat. NATO-maat kuitenkin toteuttavat sotilaalliset turvatakuunsa jatkossakin NATO:n kautta. EU:lle ei tulla rakentamaan NATO:a vastaavia sotilaallisia rakenteita, joten sillä ei myöskään tule olemaan varteenotettavaa NATO:sta erillistä kykyä turvatakuiden toteuttamiseen. Sen sijaan EU:lle kehitetään jatkuvasti kykyä toteuttaa sotilaallista kriisinhallintaa.

Jäsenyys NATO:ssa ja EU:ssa nähdään yleisesti toisiaan täydentävinä. Sekä NATO:on että EU:iin kuuluvilla mailla on parhaat edellytykset vaikuttaa Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitykseen. Jäsenkuntien päällekkäisyys tulee kasvamaan laajentuneessa EU:ssa, jolloin liittoutumattomat EU-maat jäävät suhteellisesti yhä pienemmäksi ryhmittymäksi.

Suomen on tärkeää osallistua aktiivisesti EU:n turvallisuus- ja puolustuspoliittisen kehityksen muokkaamiseen sekä unionin

kriisinhallintayhteistyöhön. Suomi voi aktiivisella toiminnallaan hyötyä tiiviistä EU-NATO -yhteistyöstä ja vaikuttaa sen sisältöön. On huomattava, että osallistuminen Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytäntöönpanoon aiheuttaa pääosin samat joukkojen kehittämisvelvoitteet kuin NATO-jäsenyys, sillä EU:n ja NATO:n käyttöön osoitettavilta joukoilta edellytetään pitkälti samoja kykyjä ja varustusta.

### 3. SOTILAALLISET KYSYMYKSET

#### 3.1 Johdanto

Tätä selvitystä laadittaessa on Suomen puolustusjärjestelmän lähtökohtatilanteena pidetty 2010-luvun alkua eli kykyä, joka on rakennettu edellisten valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen (1997 ja 2001) päätösten perusteella. Lähtökohtaolettamuksena on näin ollen, että Suomen puolustusvoimien vahvuus olisi noin 350 000, joukkoja olisi supistettu selontekojen mukaisesti, puolustusvoimien johtamis- ja hallintojärjestelmä olisi selonteoissa päätetyn kaltainen ja eri osajärjestelmiä olisi kehitetty nykyisten tilausvaltuuksien puitteissa.

Osaan sotilaallisen liittoutumisen vaikutuksista ei tässä yhteydessä ole voitu ottaa kantaa, koska niiden arviointiin tarvittavia taustatietoja ei anneta NATO:n rauhankumppanimaiden käyttöön. Käytettävissä olevan aineiston pohjalta on kuitenkin luotavissa suhteellisen tarkka arvio niistä muutoksista ja kustannuksista, joita sotilaallinen liittoutuminen aiheuttaisi.

Moni sotilaallisen liittoutumisen konkreettisista vaikutuksista ratkeaa siten vasta jäsenyysneuvottelujen tuloksena. NATO-jäsenyyteen valmentavaa MAP (Membership Action Plan) -ohjelmaa on kuvattu tarkemmin **liitteessä 2**.

#### 3.2 NATO:n strateginen konsepti ja toimintaperiaatteet

##### 3.2.1 NATO:n strateginen konsepti

NATO-maat hyväksyivät Washingtonin huippukokouksessa 1999 uuden strategisen konseptin (Strategic Concept), joka antaa yleisohjeet yksityiskohtaisemmille poliittisille ja sotilaallisille suunnitelmille. Konsepti määrittelee liittokunnan olemassaolon tarkoituksen ja tehtävät sekä tarkastelee kehittyvän strategisen ympäristön ja siihen liittyvien turvallisuushaasteiden ja riskien mukaisia strategisia visioita. Konsepti korostaa sekä transatlanttisen yhteyden että liittokunnan sotilaallisen suorituskyvyn ylläpidon tärkeyttä. Konsepti antaa myös strategiaan ja asevoimien voimankäyttöperiaatteisiin pohjautuen suunnittelun perusteet liittokunnan asevoimien kehittämiseksi.

Prahan huippukokouksen 2002 yhtenä tavoitteena oli päivittää NATO:n sotilaallinen rooli vuoden 1999 strategisen konseptin pohjalta vastaamaan uudenlaista turvallisuusympäristöä, jossa ei-sotilaalliset uhkat ovat yhä todennäköisempiä. Terrorisminvastainen toiminta vahvistettiin NATO:n keskeiseksi tehtäväksi ja NATO:n toiminta-alue määritettiin maailmanlaajuiseksi.

Suurimpana uhkana nähtiin joukkotuhoaseiden joutuminen terroristien käsiin. Prahassa linjattiin liittokunnan valmius puolustaa jäsenmaidensa väestöä, aluetta ja tehtävissä olevia joukkoja terrorismin uhkaa vastaan sekä hyväksyttiin toimenpiteet, jotka mahdollistavat:

- nopean toiminnan joukkojen (NATO Response Force, NRF), luomisen,
- työnjaon ja kansalliset sitoumukset koskien muun muassa tiedustelu- ja valvontakykyä, täsmäammuksia, strategista kuljetuskykyä ja ilmatankkauskykyä (Prague Capabilities Commitment, PCC),
- sotilaallisen konseptin puolustuksesta terrorismia vastaan,
- komento- ja joukkorakenneuudistuksen,
- viisi joukkotuhoaseilta suojautumiseen liittyvää aloitetta sekä
- tehostetun kyvyn puolustautua informaatio- ja sotatekniikan hyökkäyksiä vastaan ja vastata ohjusuhkaan.

### 3.2.2 NATO:n toimintaperiaatteet

NATO:n johtavia toimintaperiaatteita ovat solidaarisuus ja strateginen yhtenäisyys. Jäsenten turvallisuus on jakamaton, mikä tarkoittaa, että hyökkäys yhtä jäsentä kohtaan on hyökkäys kaikkia kohtaan. Washingtonin sopimuksen 5 artiklan mukaisesti liittokunnan yhteisten asevoimien on kyettävä ennaltaehkäisemään mitkä tahansa mahdolliset vihollisuudet. Jos hyökkäys siitä huolimatta tapahtuu, on kyettävä pysäyttämään hyökkääjän eteneminen mahdollisimman alkuvaiheessa siten, että jäsenmaiden poliittinen itsemääräämiskyky ja alueellinen koskemattomuus säilyvät. Joukkojen on kyettävä myös konfliktinestoon ja kriisinhallintaoperaatioihin.

Artikla 5 mahdollistaa jäsenmaiden eriaasteisen ja -luonteisen avun hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenmaalle velvoittaen muut jäsenet avustamaan ”tarpeelliseksi katsomillaan keinoilla, sotilaallinen voimankäyttö mukaan lukien”. NATO:n turvatakuulauseke jättää näin ollen tilaa kansalliselle harkinnalle ja päätöksenteolle avunannon toteutuksessa. Artikla 5:n mukaiset turvatakuut ovat Pohjois-Atlantin sopimuksen 6 artiklan mukaan voimassa liittokunnan jäsenmaiden alueella sekä Pohjois-Atlantilla ja Välimerellä. Päätös 5 artiklan käyttöönottamisesta syyskuussa 2001 Yhdysvaltoihin kohdistuneiden terrori-iskujen jälkeen osoitti käytännössä artiklan käyttökelpoisuuden ja joustavuuden.

Liittokunnan kollektiivisen puolustuksen tarkoituksena on tuottaa jäsenilleen poliittisia, sotilaallisia ja resurssietuja. Yhteisen puolustuksen järjestelyt perustuvat konsultaatioon, integroituihin sotilaallisiin rakenteisiin ja yhteistyösopimuksiin. Keskeisiä tekijöitä ovat:

- yhteinen joukkosuunnittelu, rahoitus ja operatiivinen suunnittelu,
- monikansalliset joukot, esikunnat ja johtamisjärjestelmät,
- integroitu ilmapuolustusjärjestelmä,
- liittolaisten kesken sovittu rooli- ja vastuujako,
- joukkojen sijoittaminen ja käyttö tarvittaessa oman maan ulkopuolella,
- kriisinhallinnan ja joukkojen vahvistusten järjestelyt,
- laitteiden, koulutuksen ja huollon yhteiset standardit,
- puolustushaarojen yhteiset ja monikansallisesti toteutettavat doktriinit ja harjoitukset sekä
- infrastruktuuri-, puolustusmateriaali- ja logistiikkayhteistyö.

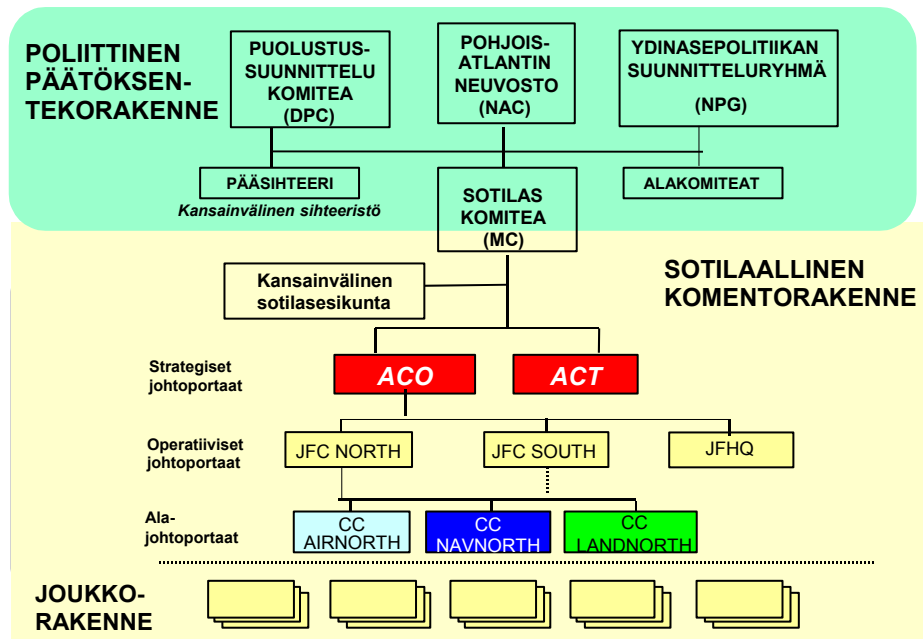
Uskottavan ennaltaehkäisykyvyn varmistamiseksi liittokunta ylläpitää Euroopassa yhteisesti sovitun määrän sekä tavanomaisia aseita että ydinaseita myös nähtävissä olevassa tulevaisuudessa.

Artikla 5:n sisältämien keskinäisten turvatakuiden lisäksi NATO:n jäsenmaat ovat Pohjois-Atlantin sopimuksen perusteella sitoutuneet kehittämään yhdessä ja erikseen omaa ja liittokunnan kollektiivista kykyä sotilaallisen hyökkäyksen torjuntaan (3 artikla), pidättymään kansainvälisistä toimista, jotka ovat ristiriidassa Pohjois-Atlantin sopimuksen velvoitteiden kanssa (artikla 8) sekä osallistumaan säännönmukaiseen työskentelyyn NATO:n päätöksentekorakenteissa ja jäsenmaiden välisiin säännöllisiin konsultaatioihin (artiklat 4 ja 9).

### 3.3 Sotilaallinen suunnittelu- ja johtamisjärjestelmä

NATO:n monikansallinen päätöksentekojärjestelmä perustuu komiteatyöskentelyyn ja konsensuspäätöksiin. Päätösten toimeenpano tapahtuu näin ollen kaikkien jäsenvaltioiden hyväksymänä. Poliittisesta ohjauksesta vastaavat Pohjois-Atlantin neuvosto (North Atlantic Council, NAC) ja puolustussuunnittelukomitea (Defence Planning Committee, DPC) sekä ydinasepolitiikan suunnitteluryhmä (Nuclear Planning Group, NPG). NATO:n strategisten johtoportaiden toimintaa ohjaa NATO:n sotilaskomitea (Military Committee, MC), jossa ovat edustettuina jäsenmaiden puolustusvoimien komentajat. Strategisten johtoportaiden komentajia tukee monikansallinen esikunta. NATO:n siviili- ja sotilasrakenne on esitetty **kuvassa 1**.





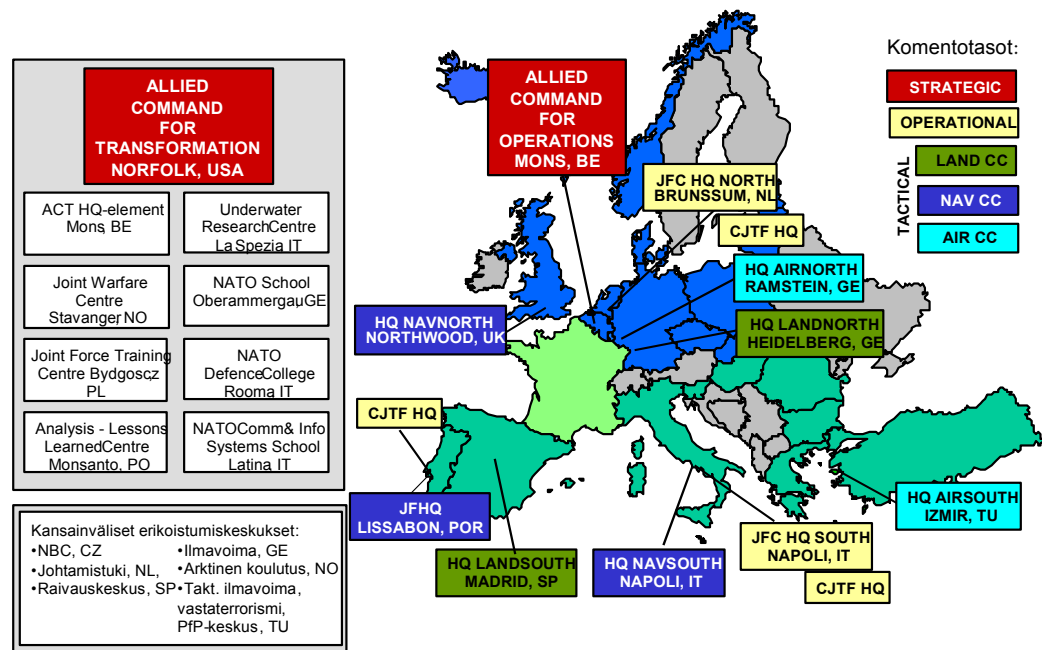
KUVA 1. NATO:n siviili- ja sotilasrakenne.

### 3.3.1 NATO:n johtamisjärjestelmä

NATO:n uusi komentorakenne hyväksyttiin joulukuun 2003 puolustusministerikokouksessa. Tavoitteena on saada kaikki uudet esikunnat operatiivisiksi kesäkuuhun 2006 mennessä. Uusi komentorakenne on esitetty **kuvassa 2**.

Komentorakenteen kehittäminen merkitsee operatiivisten kiinteiden esikuntien määrän vähentämistä, strategis-operatiivisen johtamiskyvyn liikkuvuuden lisäämistä ja monikansallisten osien määrän kasvattamista taktisen tason joukoissa. Joukkojen kehittämisen perusteita muutetaan uhkaperusteisista (risk/threat-driven) suorituskykyperusteisiksi (resource-driven).

Muutos perustuu strategisen toimintaympäristön muutokseen, jossa terrorismin vastainen toiminta on nimetty keskeiseksi tehtäväksi. Vallitsevassa tilanteessa NATO:n puolustussuunnittelun ensisijaisena lähtökohtana ei ole Euroopan alueen puolustaminen suurhyökkäyksen torjumiseksi. Muutos vaikuttaa sekä asevoimien kehittämiseen että joukkojen käytön operatiiviseen suunnitteluun ja johtamiseen. NATO:lle osoitettuja joukkoja ja esikuntia valmistaudutaan käyttämään entistä enemmän 5 artiklan ulkopuolisissa tehtävissä ja euro-atlanttisen alueen ulkopuolella. Tämä edellyttää johtamisjärjestelmältä ja joukoilta aikaisempaa suurempaa liikkuvuutta ja käytettävyyttä erityyppisiin tehtäviin.



KUVA 2. NATO:n komentorakenne johtamistasoineen.

Strategisella tasolla on yksi johtoporras, jolla on operatiivinen vastuu. Tämä NATO:n Euroopan joukkojen komentajan (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR) johtama strateginen operaatioesikunta (Allied Command Operations, ACO) toteuttaa ne operatiiviset tehtävät, joista tähän saakka ovat vastanneet Euroopan ja Atlantin strategiset johtoportaat (Allied Command Europe ja Allied Command Atlantic). ACO vastaa kaikista liittokunnan operaatioista. ACO:n johtosuhteet on esitetty **kuvasa 3**.

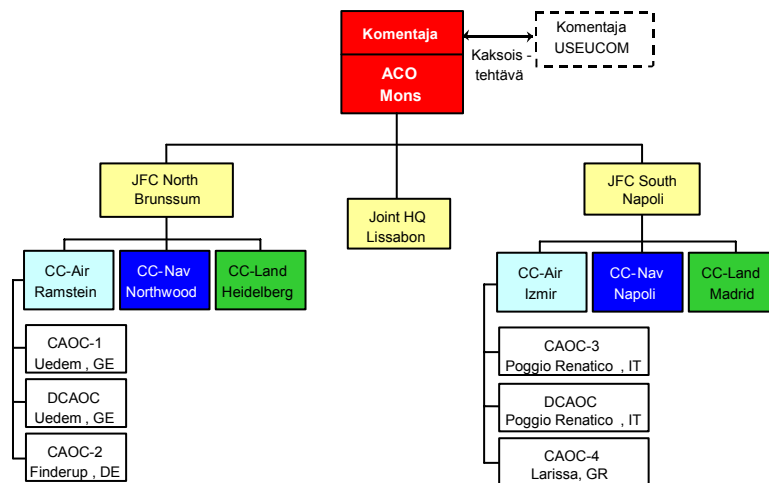
SACEUR vastaa sotilaallisesta suunnittelusta mukaan lukien liittokunnan kaikkien tehtävien (vakauden säilyttäminen, kriisinhallintatehtävät ja yhteinen puolustus) edellyttämän toimintakyvyn määrittäminen ja pyytäminen jäsenvaltioilta liittokunnan käyttöön. SACEUR tekee esityksiä NATO:n poliittisille ja sotilaallisille toimielimille niistä sotilaallisista asioista, jotka saattavat vaikuttaa liittokunnan suorituskykyyn. SACEUR:lla on suora yhteys kansallisten asevoimien komentajiin.

Operatiivisesta tasosta vastaa kaksi puolustushaarojen yhteistä johtoporrasta, Joint Forces Command (JFC) North ja South, jotka molemmat kykenevät johtamaan operaatioita pysyvistä esikunnistaan tai perustamaan operaatioalueelle CJTF (Combined Joint Task Force) -esikunnan\*. Operatiivisella tasolla toimii lisäksi

\* Kaikkien puolustushaarojen yhteisten monikansallisten operaatioiden johtamiseen tarkoitettu, tiettyä tehtävää varten muodostettu ja kiinteästä johtamisjärjestelmästä irrallaan oleva johtoporras.

edellisiä pienempi pysyvä esikunta Lissabonissa (Joint Headquarters, JHQ), joka pystyy perustamaan merellä operoivan CJTF -esikunnan.

Taktisesta tasosta vastaa kuusi puolustushaaraesikuntaa (Joint Forces Component Command, JFCC), jotka suunnittelevat puolustushaaran operatiivisen toiminnan ja johtavat käyttöönsä osoitettuja joukkoja. JFC North (Brunssum) johtaa Ramsteinin ilmavoimaesikuntaa, Northwoodin merivoimaesikuntaa ja Heidelbergin maavoimaesikuntaa. JFC South (Napoli) johtaa Izmirin ilmavoimaesikuntaa, Napolin merivoimaesikuntaa ja Madridin maavoimaesikuntaa. Molemmilla operatiivisen tason esikunnilla on käytössään kaksi kiinteää ja yksi siirrettävä alueellinen ilmapuolustuskeskus (Combined Air Operations Centre, CAOC). Näistä johdetaan käytännössä ilmaoperaatiot tietyllä alueella ilmavoimaesikunnan johdossa.

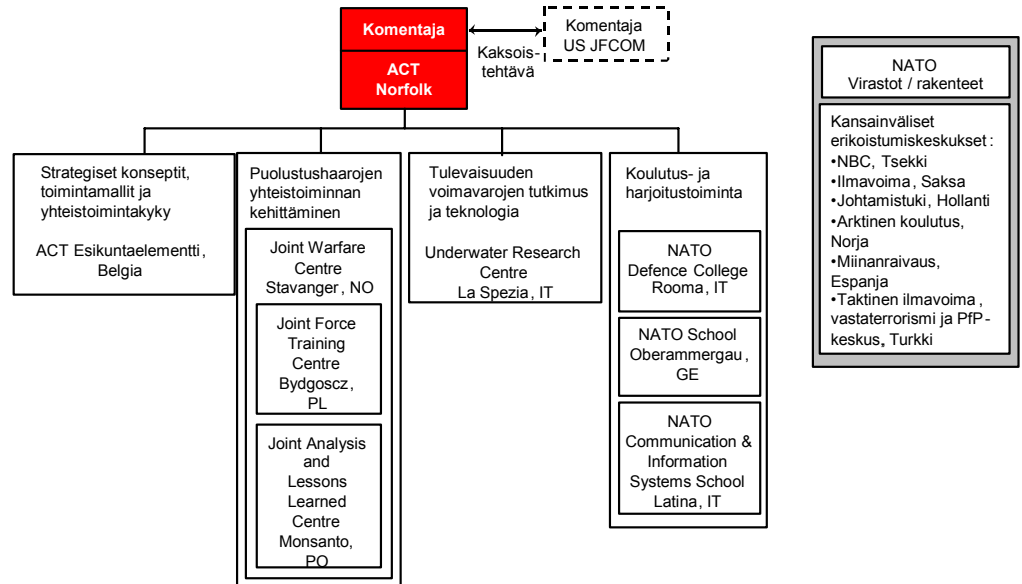


KUVA 3. ACO:n johtosuhteet Euroopassa.

Toinen strategisen tason johtoporras on Allied Command Transformation (ACT). Se vastaa liittokunnan sotilaallisten kykyjen ja joukkojen yhteistoimintakyvyn kehittämisestä yhdessä ACO:n kanssa. Kehittämiskohteita ovat koulutus, liittokunnan uudet kyvyt, doktriini ja uusien puolustusratkaisujen testaaminen. ACT:lla on johdossaan myös esikuntaosia ja laitoksia Euroopassa lähinnä resurssi- ja puolustussuunnittelun koordinaatiota varten. ACT:n johtosuhteet on esitetty **kuvassa 4**.

ACT:n alaisuuteen kuuluvat Joint Warfare Centre Norjassa, Joint Force Training Centre Puolassa sekä Joint Analysis and Lessons Learned Centre Portugalissa. ACT valvoo myös Italiassa toimivan Undersea Research Centre:n työtä. Tämän lisäksi ACT:n toimintaa tukee joukko kansallisia tai monikansallisia tutkimus- ja

osaamiskeskkuksia (Centres of Excellence) seuraavasti: NBC-puolustus (Tšekin tasavalta), ilmavoimien toiminta (Saksa), johtamistuki (Hollanti), arktinen koulutus (Norja), miinanraivaus (Espanja) sekä taktinen ilmavoima, vastaterrorismi ja PfP-keskus (Turkki).



KUVA 4. ACT:n johtosuhteet.

### 3.3.2 NATO:n suunnittelujärjestelmä

NATO:n puolustussuunnittelujärjestelmän (Defence Planning Process) kautta sovitetaan yhteen jäsenvaltioiden kansallinen puolustussuunnittelu ja liittokunnan yhteisen puolustuksen tarpeet. Järjestelmän avulla muunnetaan poliittisella tasolla sovitut päätökset konkreettisiksi sotilaallisiksi joukoiksi ja niitä tukeviksi resursseiksi. Keskeisenä pyrkimyksenä on päällekkäisyyttä välttämällä luoda, kehittää ja ylläpitää taistelukykyisiä, erilaisiin ja eritasoisiin yhteisiin sotilaallisiin operaatioihin (artikla 5 tai ei-artikla 5) soveltuvia, integroidun johtamisjärjestelmän avulla johdettuja joukkoja. NATO:n puolustussuunnitteluprosessin pohjalta on kehitetty rauhankumppanuusohjelmaan sisältyvä PARP-ohjelma (Planning and Review Process), johon Suomikin osallistuu.

NATO:n puolustusjärjestelmän pitkän tähtäimen tavoitetilaa ei ole selkeästi määritetty, vaan jäsenmaiden sotilaallista kykyä kehitetään kansallisesti NATO:ssa keskitetysti määritettyjen joukkotavoitteiden ja suorituskykyvaatimusten pohjalta. Tälle määrittelytyölle perustan luovat kulloinkin voimassa oleva NATO:n strateginen konsepti sekä puolustussuunnittelun perustilanteet eli skenaarit. NATO:ssa

jäsenmaiden kansallisille puolustusjärjestelmille asetettavien suorituskykyvaatimusten määrittäminen tapahtuu useissa puolustussuunnittelujärjestelmän alaisissa rinnakkaisissa suunnitteluprosesseissa. Joukkotavoitteiden ja suorituskykyvaatimusten käytännön toteuttaminen ja resurssointi tapahtuu aina kansallisella tasolla.

NATO:n puolustussuunnittelujärjestelmä koostuu seuraavista osista:

- joukkosuunnittelu (Force Planning),
- puolustusmateriaalisuunnittelu (Armaments Planning),
- siviilivalmiussuunnittelu (Civil Emergency Planning),
- johtamis- ja tiedustelujärjestelmäsuunnittelu (C<sup>3</sup>I Planning),
- ydinasepolitiikan suunnittelu (Nuclear Planning) sekä
- resurssien suunnittelu (Resources Planning).

### 3.3.2.1 NATO:n joukkosuunnittelujärjestelmä

NATO:n joukkosuunnittelujärjestelmä perustuu jäsenmaiden tuottamiin joukkoihin, joita johdetaan NATO:n osoittamista esikunnista. Joukkorakenteessa olevat pysyvät JFC (Joint Forces Command) -esikunnat saavat johtonsa tarpeen mukaan armeijakuntien tai sitä alempia esikuntia ja nämä taas erikseen osoitettuja kansallisia joukkoja. Jäsenmaat osoittavat NATO:lle joukkojaan eri joukkopoleihin, joista tärkein on korkean valmiuden joukot.

Perusteet NATO:n joukkosuunnittelujärjestelmälle saadaan strategisesta konseptista, ministeriohjauksesta (Ministerial Guidance) ja strategisesta tiedusteluarviosta. Niiden pohjalta laaditaan:

- puolustussuunnittelun perustilanteet eli skenaariot (Planning Situations),
- joukkotarpeet (Generic Force Definitions),
- voimavaratarpeet,
- joukkotavoite-ehdotukset (Force Proposals),
- joukkotavoitteet (Force Goals) sekä
- uusi joukkopooli.

NATO:n joukkosuunnittelujärjestelmä sisältää kaikki toimivan suunnittelujärjestelmän vaatimat elementit: poliittisen ohjauksen, yhteisesti neuvotellut suoritusvaatimukset sekä niihin kiinteästi liittyvän seuranta- ja arviointijärjestelmän.

Joukkosuunnittelu tukeutuu poliittisella tasolla ministeriohjauksella annettuihin linjauksiin. Ministeriohjaus neuvotellaan kaikkien jäsenmaiden kesken. Tällä hetkellä valmistellaan puolustussuunnittelun uudistamista, joka kytkeytyy komentorakenteen uudistamiseen ja NRF-joukon kehittämiseen.

Puolustussuunnittelun poliittisen ohjauksen uudistaminen käsiteltiin NATO:n puolustusministerikokouksessa joulukuussa 2003.

Sotilasasiantuntemusta käytetään järjestelmässä suunnittelujakson eri vaiheissa, mutta lopulliset johtopäätökset syntyvät aina poliittisen prosessin kautta jäsenvaltioiden suostumuksella. Ministeriohjaus laaditaan pääsääntöisesti parillisina vuosina niin, että se on valmiina hyväksyttäväksi NATO:n loppuvuodesta järjestettävässä puolustusministerikokouksessa. Ministeriohjaus kattaa seuraavat kuusi vuotta ja käsittää NATO:n keskeisimmät tehtävät.

NATO:n joukkosuunnitteluprosessi on samanlainen sekä liittokunnan yhteiseen puolustukseen (5 artiklan mukaiset operaatiot) että kriisinhallintaan (ei-5 artiklan mukaiset operaatiot) tarkoitettujen joukkojen osalta. Joukkosuunnitteluprosessissa pyritään ottamaan huomioon myös EU-yhteistyötarpeet.

Joukkotavoitteiden hyväksymisen jälkeisellä arviointijärjestelmällä pyritään varmistamaan se, että jokainen jäsenmaa vastaa hyväksymiensä joukkotavoitteiden täytäntöönpanosta. Arviointi suoritetaan vuosittain, kuitenkin niin, että kokonaisarviointi (Full Defence Review) laaditaan hyväksyttäväksi syksyn puolustusministerikokoukselle vain parillisina vuosina.

Arviointi alkaa parillisten vuosien kevättalvella puolustussuunnittelukyselyllä (Defence Planning Questionnaire). Kansainvälisen sihteeristön ja sotilasesikuntien edustajien analyysin pohjalta käydään ns. kolmikantaneuvottelut (Trilateral Consultations), joihin osallistuvat jäsenmaan edustajat, kansainvälisen sihteeristön edustajat sekä strategisen tason sotilasesikuntien edustajat. Näissä keskusteluissa käydään läpi kansallisten suunnitelmien ja NATO:n joukkotavoitteiden väliset mahdolliset erot. Maakohtaiset raportit kootaan loppusyksystä yhteiseksi raportiksi (General Report), joka esitetään hyväksyttäväksi syksyn puolustusministerikokoukselle NATO:n joukkosuunnittelun viisivuotissuunnitelmana. Samanaikaisesti NATO:n puolustusministerit hyväksyvät uuden ministeriohjauksen.

Yllä kuvatun lisäksi kaikilla jäsenmailla on mahdollisuus suunnittelujakson aikataulun ulkopuolella tapahtuviin erillisiin neuvotteluihin (Out-of-Cycle Consultations). Tällaiset neuvottelut käydään joko jäsenmaan tai NATO:n esityksestä siinä tapauksessa, että jäsenmaan kansalliset suunnitelmat muuttuvat niin nopeasti ja ratkaisevasti, että muutosten huomioon ottaminen normaalin kahden vuoden suunnittelujakson puitteissa ei riitä.

### 3.3.2.2 Muut NATO:n puolustussuunnittelujärjestelmän osat

NATO:n puolustusmateriaalisuunnittelu on ensi sijassa jäsenmaiden väliseen tiedonvaihtoon keskittyvä prosessi, jossa pyritään

harmonisoimaan NATO:n sisäisiä operatiivisia vaatimuksia jäsenmaiden yhteisten materiaaliohjelmien toteuttamiseksi. Koska kansallisten joukkojen varustaminen on kunkin jäsenmaan omalla vastuulla, voi NATO ainoastaan pyrkiä ohjaamaan ja yhteen sovittamaan puolustusmateriaalisuunnittelua. Yhteensovittamistyön välineiksi on luotu kaksi suunnittelujärjestelmää, Conventional Armaments Planning System (CAPS) ja Phased Armaments Programming System (PAPS).

NATO:n siviilivalmiussuunnittelu muodostuu kansallisista toimenpiteistä ja kansallisista voimavaroista. EADRCC (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center) ohjeistaa ja koordinoi siviilivalmiuden toimialaa. Siviilivalmiussuunnittelu on saanut NATO:n uudessa organisaatiossa aikaisempaa vahvemman aseman. NATO:n siviilivalmiussuunnittelua ohjaa johtava siviilivalmiuskomitea (Senior Civil Emergency Planning Committee, SCEPC), joka raportoi suoraan NAC:lle ja tarvittaessa EAPC:lle. Komitealla ja sen alakomiteoilla on jäsenmaista koottu sihteeristö. Komiteat työskentelevät sekä jäsen- että kumppanuuskokoonpanoissa. Siviilivalmiussuunnittelun suuntaviivat ja painopisteet asetetaan ministeriohjauksella.

NATO:n johtamis- ja tiedustelujärjestelmäsuunnittelu (C<sup>3</sup>I Planning<sup>\*</sup>) keskittyy NATO:n omien tiedonsiirto- ja johtamisjärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen sekä tiedustelutiedon vastaanoton ja käytön optimointiin. Tavoitteena on koko NATO:n kattava, kustannustehokas, yhteensopiva ja suojattu järjestelmä, joka mahdollistaa neuvottelun, johtamisen, valvonnan ja tiedonvaihdon aina korkeimmalle mahdolliselle poliittiselle tasolle asti. Yhteisesti rahoitettua NATO C3 -järjestelmää kehitetään yhteistoiminnassa NATO:n rakenteiden ja jäsenvaltioiden kesken siten, että myös jäsenten kansalliset johtamisjärjestelmät olisivat siihen yhteensopivia.

NATO:n ydinasepolitiikan suunnittelusta ja sen sisällöstä ei ole saatavissa tietoa kumppanimaiden käyttöön.

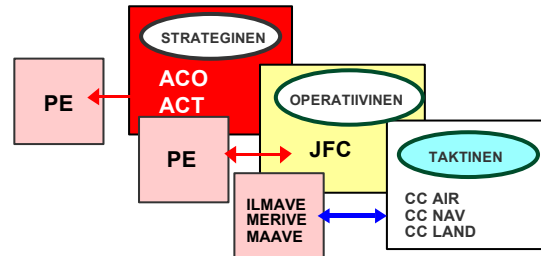
NATO:n voimavarasuunnittelua ei suoriteta joukkosuunnittelun tapaan säännönmukaisena tiettyyn aikatauluun sidottuna prosessina. Sen sijaan voimavarasuunnittelu pohjautuu NATO:n huippukokouksissa hyväksytyihin päätöksiin, joista esimerkkejä ovat vuonna 1999 Washingtonin huippukokouksen Defence Capabilities Initiative (DCI) ja Prahan huippukokouksen Prague Capabilities Commitment (PCC), jota käsitellään lähemmin resurssikysymyksiä koskevan osion kappaleessa 4.3.

---

\* Command, Control, Communications and Intelligence Planning

### 3.3.2.3 Suomen johtamis- ja suunnittelujärjestelmän kehittämistarpeet

NATO:n uuden komentorakenteen asettamat vaatimukset yhteistoiminnalle voidaan lopullisesti selvittää vasta, kun NATO:n rakennemuutos on saatettu loppuun vuonna 2006. NATO:n johtoportaiden ja Suomen puolustushallinnon yhteistoimintaosapuolet on esitetty **kuvassa 5**.



NATO HQ	↔	PLM ja UM	Poliittis-sotilaalliset päätökset
ACO/ACT	↔	PE	Strategiset päätökset
JFC	↔	PE	Operaatioiden suunnittelu
CC AIR	↔	IlmavE	Ilmavoimaesikunta
CC NAV	↔	MerivE	Merivoimaesikunta
CC LAND	↔	MaavE	Maavoimaesikunta

KUVA 5. Yhteistoimintaosapuolet

NATO-jäsenyyden myötä Suomen puolustusministeri osallistuisi muiden jäsenmaiden puolustusministerien tapaan NATO:n ministeritason elinten kuten Pohjois-Atlantin Neuvoston, puolustussuunnittelukomitean ja ydinasepolitiikan suunnitteluryhmän kokouksiin ja päätöksentekoon. Puolustusministeriön rooli puolustusvoimien poliittisessa ohjaamisessa NATO:n piirissä sovittujen suunnitelmien ja linjausten mukaisesti laajentuisi rauhankumppanuusohjelman ohjaamiseen verrattuna.

Puolustusvoimain komentajan rooli säilyisi normaalioloissa nykyisessä muodossaan, samoin kuin komentajan suhde ylipäällikkönä toimivaan tasavallan presidenttiin. Yhteisen puolustuksen tilanteessa, jossa 5 artiklaa sovellettaisiin Suomeakin koskien, kansalliset johtosuhteet muuttuisivat. Vastuu yhteisen puolustuksen johtamisesta olisi ACO:lla, josta operatiivinen johtovastuu Pohjois-Eurooppaa koskevassa kriisissä annettaisiin todennäköisesti JFC HQ North:lle. Puolustusvoimain komentajan rooli olisi tällöin sama kuin muillakin NATO-maiden komentajilla eli vastata kansallisista puolustusjärjestelyistä ja olla maansa edustaja NATO:n sotilaskomiteassa.

Kansallisissa komento- ja johtosuhteissa yleensä hallinnolliset asiat ja huolto ovat kytkettyinä operatiiviseen johtosuhteeseen. NATO:n ja



sen komentajien johtoon luovutetut joukot ovat kuitenkin vain harvoin kaikin osin johtoon alistettuja (full command). Johtosuhteesta pidetään aina osia kansallisen päätöksenteon piirissä. Tällaisia ovat esimerkiksi henkilöstö- ja huoltoasiat sekä oikeudenhoito.

Suomen osalta NATO:n esikuntarakenne edellyttäisi pääesikunnalta yhteydenpitoa kumpaankin strategiseen johtoportaan, ACO:iin ja ACT:iin, joiden kanssa toteutetaan sotilaallinen yhteistyö ja suunnittelu. Joint\* -tason operatiivinen suunnittelu ja johtaminen tapahtuisi JFC:n ohjauksessa.

Pääesikunta on NATO:n periaatteiden mukaisesti ainoa kansallinen taso, jolle kannattaisi luoda joint-operaatioiden suunnittelu- ja johtamiskyky. Yhteisen puolustuksen tilanteessa operaatioiden johtovastuu voisi olla NATO-esikunnalla. Pääesikunnasta johdettaisiin kansallista puolustusta sekä kohdennettaisiin puolustusvoimille annettuja resursseja tilanteen mukaan eri puolustushaaroille ja NATO:lle. Vaikka NATO:n strategisen konseptin mukaan esikunnilla ei ole maantieteellistä vastuualuetta, on oletettavaa, että joint-tason operatiivinen johtovastuu Pohjois-Euroopassa niin suunnittelun kuin johtamisen osalta olisi joko JFC North:lla tai erikseen perustettavalla CJTF -esikunnalla.

Operatiivisen johtamisen järjestelyissä olisi varmistettava tunnistetun tilannekuvan muodostus ja vaihtaminen sekä operatiivisessa suunnittelussa ja johtamisessa tarvittavien tietojen vaihtaminen. Suomen puolustusvoimien tietoteknisiä järjestelmiä olisi kehitettävä siten, että ne olisivat yhteensopivia erikseen määritettyjen NATO:n ja NATO-maiden järjestelmien kanssa. Merkittävimmät kustannukset aiheutuisivatkin puolustusvoimien tietoverkkojen ja tietoliikennejärjestelmien yhteensopivuuden toteutuksesta.

Joukkosuunnittelun osalta kansallinen ja NATO-prosessi olisivat helposti yhtenäistettävissä. Joitain yhteensovittamisongelmia voisi aiheutua siitä, että NATO:n joukkosuunnitteluprosessin aikajänne on lyhyempi kuin kansallisen strategisen suunnittelumme tämänhetkinen aikajänne. Tämä edellyttäisi muutoksia strategisen kansallisen suunnittelujärjestelmän aikajänteeseen. Toisaalta on muistettava, että NATO:n joukkosuunnittelu koskettaisi konkreettisesti vain osaa kansallisista joukoistamme.

NATO:n puolustusmateriaalisuunnittelun ja kansallisen puolustusmateriaalisuunnittelun yhteensovittaminen ei aiheuttaisi vaikeuksia, sillä jo nyt puolustusvoimien materiaalihankkeita toteutetaan harmonisoimalla niitä NATO-vaatimusten mukaisiksi ja pyrkimys myös Suomessa on lisätä materiaalialan kansainvälistä yhteistyötä entisestään.

---

\* Puolustushaarojen (maa-, meri- ja ilmavoimien) yhteinen

### 3.3.2.4 Maavoimien kehittämistarpeet

Puolustusvoimiin suunnitteilla olevan maavoimien esikunnan olisi kyettävä johtamaan sekä alueellisia että operatiivisia joukkoja ja tarvittaessa johtamaan Suomen alueella toimivaa monikansallista, armeijakuntatasoista joukkoa. Maavoimien esikunnan johtamiskapasiteettia koskevat vaatimukset tarkentuisivat todennäköisesti vasta jäsenyysneuvotteluiden yhteydessä.

Eurooppalaisessa kriisissä NATO:n joukkorakenteeseen kuuluvia, operatiivisia maavoimajoukkoja Pohjois-Euroopassa johdettaisiin todennäköisesti suoraan perustettavasta CJTF -esikunnasta tai CC LANDNORTH -esikunnasta (Heidelberg).

Kaikkien puolustushaaraesikuntien kykyä keskinäiseen yhteistoimintaan tulisi lisätä sijoittamalla niihin, tilanteen niin edellyttäessä, puolustushaaraupseereita tilanteenseurannan, suunnittelun ja johtamisen helpottamiseksi.

### 3.3.2.5 Merivoimien kehittämistarpeet

Eurooppalaisessa kriisissä NATO:n toiminnasta Itämerellä vastaisi todennäköisesti ensisijaisesti Itämeren NATO-maiden merivoimien yksiköistä koottu taisteluosasto, jonka käyttöön Suomi osoittaisi alusyksiköitä. Itämeren taisteluosaston käytön operatiivinen suunnittelu olisi CC NAVNORTH -esikunnan (Northwood) vastuulla.

Yhteistoimintakyvyn saavuttamiseksi merivoimien viesti-, tieto- ja tiedonsiirtojärjestelmät olisi muutettava NATO-yhteensopiviksi. Uudemmallalla ja parasta aikaa hankittavalla kalustolla on hyvät tekniset valmiudet, jolloin yhteensopivuus olisi helposti saavutettavissa.

### 3.3.2.6 Ilmavoimien kehittämistarpeet

Taktisella ja taisteluteknisellä tasolla ilmavoimat on lentokaluston osalta jo nyt pääpiirtein NATO-yhteensopiva. Ilmavoimien johtamisjärjestelmissä on kuitenkin oleellinen ero: NATO johtaa koneitaan ilmasta, Suomi maahan sijoitetuista johtokeskuksista. Merkittävimmät resurssitarpeet jouduttaisiin kohdentamaan ilmapuolustuksen viesti- ja johtamisjärjestelmien uudistamiseen.

Jo nykyisellään ilmatoiminnan suunnittelu ja johtaminen sekä ilmatilannekuvan vaihtaminen NATO:n kanssa kyetään toteuttamaan. Ilmavoimien johtamis- ja hallintojärjestelmästä olisi kuitenkin varmistettava tarvittavat rajapinnat NATO:n järjestelmiin. Tulenkäytön johtamisjärjestelmä vastaa rakenteeltaan NATO:n järjestelmää eikä edellyttäisi organisatorista muutosta.

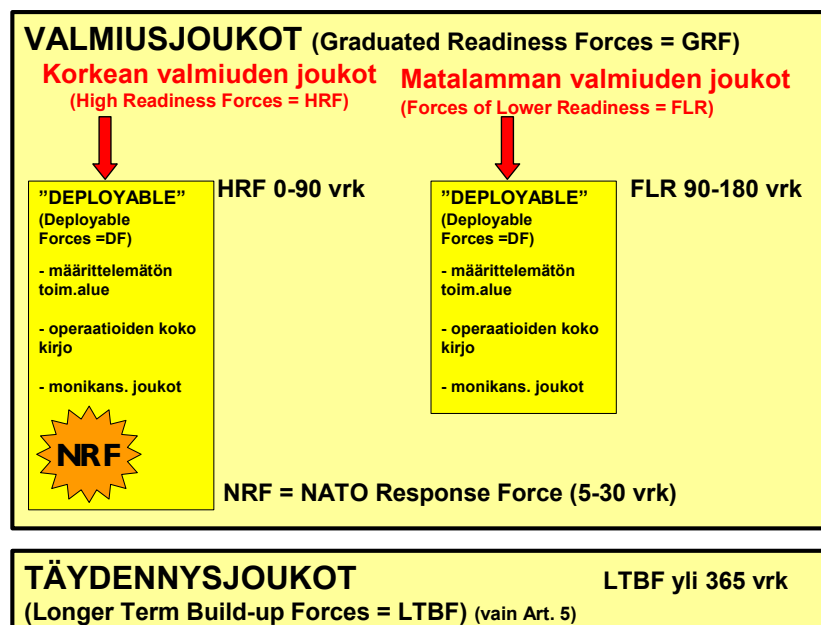
Koska NATO käyttää ilma-aseensa eri yksiköitä koko operaatioalueella, myös Suomen NATO:n käyttöön osoittamia lentoyksiköitä käytettäisiin tarvittaessa koko operaatioalueella NATO:n Air Tasking Order:n (ATO) määräämällä tavalla.

Voidaan arvioida, että Suomen NATO:n joukkorakenteeseen nimeämät ilmavoimaosat olisivat operatiivisesti NATO:n pohjoisen ilmavoimakomponentin johdossa. CC AIRNORTH -esikunta (Ramstein) vastaa NATO:n käyttöön annettujen ilmapuolustusosien operatiivisesta suunnittelusta koko Keski- ja Pohjois-Euroopassa. NATO:n suunnittelu ei kuitenkaan kattaisi alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen tehtäviä, vaikka jäsenmaiden välisiä rauhanajan ilmatilan valvontaan ja koskemattomuuden suojaamiseen (air policing) liittyviä menettelytapoja pyritäänkin yhdenmukaistamaan. Se osa Suomen ilmavoimista, jota ei suunniteltaisi käytettävän liittokunnan tehtäviin, jäisi edelleen kansallisen suunnittelun vastuulle.

### 3.4 Joukkorakenne ja joukkojen käyttö

#### 3.4.1 NATO:n joukkorakenne

NATO on siirtynyt uuteen joukkorakenteeseen, jossa liittokunnan joukot muodostuvat valmiusjoukoista (Graduated Readiness Forces, GRF) ja myöhemmin perustettavista täydennysjoukoista (Longer Term Build-up Forces, LTBF). Uusi joukkorakenne on esitetty kuvassa 6.



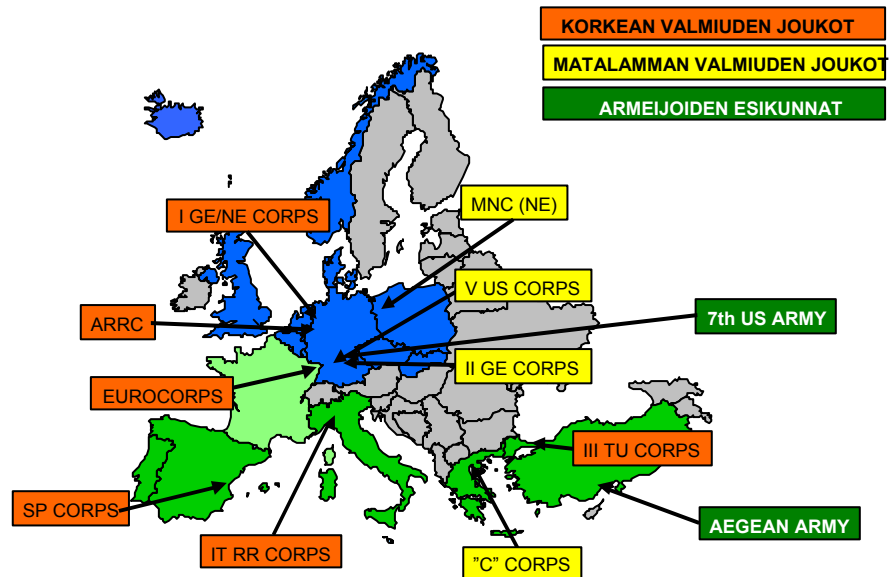
KUVA 6. NATO:n joukkorakenne.

Valmiusjoukot jaetaan edelleen korkean valmiuden joukkoihin (High Readiness Forces, HRF) ja matalamman valmiuden joukkoihin

(Forces of Lower Readiness, FLR). NATO-maiden joukot voidaan myös jakaa NATO:n operaatioihin käytettäviin liikuteltaviin joukkoihin (Deployable Forces, DF) ja kansallisen puolustuksen joukkoihin (In-Place Forces, IPF). Liikuteltavat joukot ovat käytettävissä kaikkiin NATO-operaatioihin koko liittokunnan alueella ja sen ulkopuolella. Ne koostuvat pääsääntöisesti monikansallisista esikunnista ja joukoista. Näillä joukoilla tuotetaan alueellaan kansallisen puolustuksen joukkojen tarvitsema tuki ja vahvennus mihin tahansa 5 artiklan operaatioon sekä kriisinhallintaoperaatioiden tarvitsema tuki ja rotaatio.

NATO:lle osoitetut joukot pysyvät täydellisesti kansallisen päätösvallan alaisina siihen saakka, kunnes ne alistetaan liittokunnan poliittisen päätöksen perusteella toteutettavaan tiettyyn operaatioon. Poikkeuksena ovat NATO:n eri johtoportaiden integroidut esikunnat, osat integroidusta ilmapuolustusjärjestelmästä ml. NATO:n ilmavalvontakonejärjestelmä (AWACS), jotkut viestiyhteysjoukot, NATO:n pysyvät merivoimajoukot (Standing Naval Forces) sekä osia liittokunnan valmiusjoukoista.

NATO:n korkean valmiuden esikunnat (CJTF-, CC- tai valmiusarmeijakuntien esikunnat) on tarkoitettu toimimaan joko armeijakunnan esikuntina 5 artiklan mukaisissa operaatioissa tai maavoimakomponentin esikuntina kriisinhallintaoperaatioissa. Valmiusarmeijakuntien esikuntia on kuusi. Rheindahlenissa Saksassa sijaitseva ARRC (Allied Rapid Reaction Corps) on Britannian johtama ja 17 maan edustajista koostuva esikunta. Saksan Münsterissä sijaitseva saksalais-hollantilainen 1. Armeijakunnan esikunta ja Milanon lähellä sijaitseva italialainen nopean toiminnan armeijakunnan esikunta ovat myös monikansallisia. Valenciassa sijaitseva espanjalainen armeijakunnan esikunta ja Istanbulissa sijaitseva turkkilainen 3. Armeijakunnan esikunta ovat käytännössä kokonaan kansallisia. Kuudes esikunnista on Ranskan Strasbourgissa sijaitseva Eurocorps, jossa alkuperäisjäsenten Belgian, Saksan, Ranskan, Luxemburgin ja Espanjan lisäksi on edustus kaikkiaan 13 maasta, Suomi mukaan lukien. Saksalais-hollantilaista esikuntaa ja Eurocorpsia lukuun ottamatta esikunnat toimivat periaatteella, jossa yksi valtio toimittaa valtaosan henkilöstöstä ja materiaalista sekä vastaa kustannuksista. NATO:n valmiusarmeijakunnat, matalamman valmiuden esikunnat ja armeijaesikunnat on esitetty **kuvassa 7**.



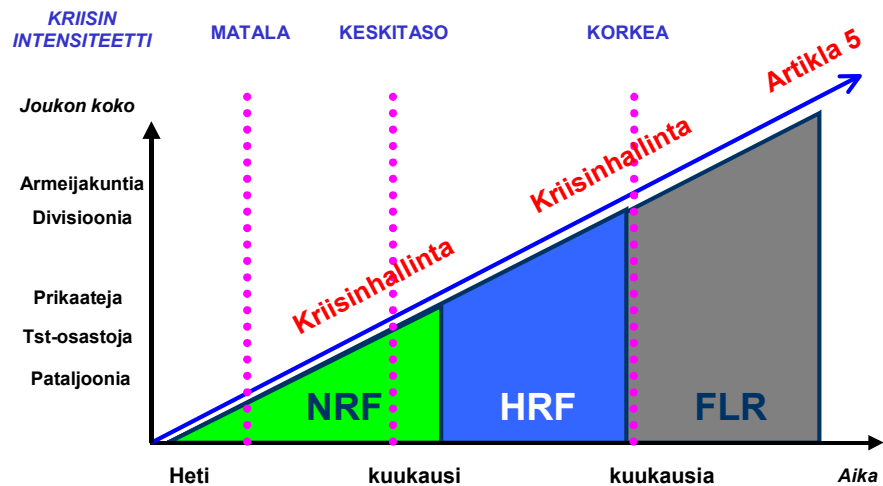
KUVA 7. NATO:n valmiusarmeijakunnat, matalamman valmiuden esikunnat ja armeijaesikunnat.

NATO:lla on matalamman valmiuden armeijakuntien esikuntina Saksassa sijaitsevat yhdysvaltalainen 5. ja saksalainen 2. Armeijakunta. Lisäksi kehitetään Thessalonikissa, Kreikassa sijaitsevaa 100. Armeijakuntaa ja Puolan Stettinissä sijaitsevaa monikansallista koillista armeijakuntaa. Niiden arvioidaan saavuttavan alustavan toimintavalmiuden vuosina 2004-2005. Kreikan ja Turkin asevoimia lukuun ottamatta nämä kymmenen armeijakuntaa ovat ainoat eurooppalaiset rauhanajan armeijakunnat. NATO pyrkii tulevaisuudessa sijoittamaan joukkorakenteeseensa myös kaksi armeijakuntaa johtavaa armeijaesikuntaa.

NATO Response Force (NRF) tulee olemaan NATO:n korkeimmassa valmiudessa (5-30 vrk) oleva joukko, jota johtaa CJTF -tyyppinen esikunta. NRF:n joukkopoolin kokonaisvahvuudeksi on suunniteltu yli 20 000 sotilasta ilma- ja merivoimavahvennuksineen, josta kootaan kutakin tehtävää varten sopiva joukko. Maavoimien osuudeksi on suunniteltu noin 5000 sotilaan vahvuinen taisteluosasto.

NRF:n runkona toimii vuorotteluperiaatteella valmiiksi koulutettu ja harjoitettu joukko. NRF-joukko kootaan tilanteen vaatimusten mukaisesti eri maiden tarjoamista joukoista. Joukon vuorotteluväli kestää kuusi kuukautta ja sitä johtavan operatioesikunnan (JFC) 12 kuukautta. NRF:n tulisi saavuttaa alustava toimintavalmius 1.10.2004 ja täysi toimintavalmius 1.10.2006.

NRF:n ja NATO:n muiden valmiusjoukkojen käyttöperiaate on esitetty **kuvassa 8**.



KUVA 8. NRF:n ja muiden valmiusjoukkojen käyttöperiaate.

### 3.4.2 NATO:n joukkojen käyttö

Liittokunnan asevoimien ensisijainen tehtävä on varmistaa jäsenvaltioiden alueellinen koskemattomuus, poliittinen itsemääräämisoikeus ja turvallisuus. Tämän vuoksi liittokunnan joukkojen on kyettävä ennaltaehkäisemään uhka ja puolustamaan jäsenmaiden alueellista koskemattomuutta sekä konfliktitilanteessa saada sotilaalliset operaatiot loppumaan nopeasti. NATO:n joukkojen on kyettävä samanaikaisesti sekä kollektiiviseen puolustukseen että kriisinhallintaoperaatioihin.

#### 3.4.2.1 Artikla 5:n operaatiot

Vaikka ei-5 artikla-operaatiot ovat NATO:ssa tällä hetkellä kehittämisen painopiste, on kaikkien joukkojen kyettävä osallistumaan kollektiiviseen puolustukseen.

Liittokunnan joukkojen kokonaismäärä pidetään sellaisella riittävällä ja tilanteeseen sopeutettavalla valmiuden tasolla, jolla kyetään turvaamaan kollektiivinen puolustus. Joukkojen rauhan ajan maantieteellisellä sijoittamisella mahdollistetaan riittävä sotilaallinen läsnäolo liittokunnan alueella mukaan lukien oman alueen ulkopuolella toteutettavat operaatiot. Alueelliset ja geostrategiset näkökohdat ovat tärkeitä.

NATO:n joukkojen käyttöperiaatteena on valmiusjoukkojen sekä laajamittaisten operaatioiden edellyttämien joukkojen tasapaino.

Liittokunnan asevoimien pääosan on kyettävä monikansallisiin ja puolustushaarojen yhteisiin operaatioihin.

Avaintehtäviä ovat

- aluevalvonta ja maa-alueen puolustaminen,
- vapaiden maa-, ilma- ja meriyhteyksien varmistaminen,
- merialueen puolustaminen sekä meripelotekyvyn turvaaminen,
- turvallisen ilma-alueen varmistaminen sekä eteentyönnetty ilmapuolustuskyky ja erillisten ilmaoperaatioiden toteuttaminen,
- valvonta, tiedustelu ja elektroninen sodankäynti,
- strateginen ilmakuljetuskyky sekä
- johtamiskyky mukaan lukien siirrettävät johtoportaat.

NATO on lisäämässä puolustuskykyä joukkotuhoaseiden uhkaa ja leviämistä vastaan. Vaikka liittokunnan strategiaan ei kuulukaan kemiallinen tai biologinen sodankäyntikyky, on puolustuskyky näitä aseita vastaan tärkeää.

NATO:n jäsenmailla on yhteinen ydinasepolitiikka. NATO:n ydinaseiden olemassaolon tarkoitus on poliittinen; painostuksen tai hyökkäyksen estäminen. Euroopassa olevat NATO:lle osoitetut ydinaseet luovat jatkossakin poliittisen ja sotilaallisen siteen liittokunnan eurooppalaisten ja pohjoisamerikkalaisten jäsenten välille. Tämän vuoksi liittokunta ylläpitää riittävät, mutta rajoitetut ydinasejoukot Euroopassa. NATO:lla ei ole aikomusta, suunnitelmaa eikä syytä sijoittaa ydinaseita uusien jäsenmaiden alueille, eikä myöskään syytä nykyisen ydinasepolitiikan muuttamiseen.

### 3.4.2.2 Ei- 5 artiklan operaatiot

Tällä hetkellä NATO:n toiminnan ja kehittämisen painopiste on ei-5 artiklan operaatioissa ja niihin liittyvien kykyjen luomisessa.

Liittokunnan asevoimia voidaan käyttää kriisinhallintaoperaatioihin sellaisissa kriiseissä, jotka vaarantavat euro-atlanttisen vakauden ja saattavat heikentää liittokunnan jäsenmaiden turvallisuutta. Joukkoja voidaan myös kutsua tukemaan kansainvälisten organisaatioiden johtamia kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpidon kannalta tärkeitä operaatioita.

NATO:n johtamisjärjestelmän on kyettävä ottamaan vastuulleen mikä tahansa tehtävä ja kyettävä johtamaan monikansallisia joukkoja siirrettävien esikuntien, erityisesti CJTF-johtoportaiden, kautta. Samoin on kyettävä tukemaan EU:n tai jonkin muun organisaation johtamaa operaatiota sekä toteuttamaan 5 artiklan ulkopuolinen kriisinhallintaoperaatio.

### 3.4.3 Suomen joukkorakenteen ja joukkojen käytön kehittämistarpeet

NATO-jäsenyyden lähtökohtana on periaatteellinen valmius osallistua liittokunnan operaatioiden koko kirjoon rauhanturvaamisesta taisteluoperaatioihin tarvittaessa myös euro-atlanttisen alueen ulkopuolella. Päätös osallistumisesta NATO:n eri operaatioihin tehdään aina kansallisesti.

NATO ei edellytä jäsenmailtaan mitään tiettyä puolustusjärjestelmää, joten asevelvollisuusarmeija ja alueellinen puolustus olisivat NATO:n jäsenenäkin edelleen Suomelle mahdollisia kansallisia ratkaisuja. Suomen tämän hetkinen joukkotarjous on suunniteltu ainoastaan kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin. Osallistuminen operaatioiden koko kirjoon edellyttäisi joukkorakenteen kehittämistä myös vaativimpiin tehtäviin tarkoitettujen ja nopeimmin perustettavien joukkojen osalta. Suomen tämänhetkinen joukkotarjous on esitetty **liitteessä 3**.

Suomen kokonaisjoukkotarjous neuvoteltaisiin yhdessä NATO:n kanssa. Tarjotuista joukoista olisi kuitenkin todennäköisesti samaan aikaan operaatioissa vain osa. Maavoimilta edellytettäisiin NATO:n 5 artiklan operaatioissa käytettäväksi todennäköisesti enintään mekanisoitua prikaatia huolto-osineen. Ilmavoimilta edellytettäisiin todennäköisesti nykyisten kykyjen ohella ilmatankkauskyvyn, operaatioissa tarvittavan tukiorganisaation sekä myöhemmässä vaiheessa myös ilmasta-maahan -kyvyn kehittämistä. Merivoimien ei sen sijaan pääsääntöisesti odotettaisi osallistuvan Itämeren ulkopuolisiin operaatioihin. Tiettyjä merivoimien osalta kehitettäviä kykyjä (esimerkiksi miinanraivaus) voitaisiin jatkossa mahdollisesti käyttää myös Itämeren ulkopuolisiin operaatioihin.

Nopean toiminnan NRF-joukkojen osalta ei vielä tässä vaiheessa voida arvioida Suomen mahdollista osallistumismuotoa, koska NRF-konseptin kehittämistyö on edelleen kesken. Voidaan kuitenkin olettaa, että Suomen osallistuminen muodostuisi pienehköistä, erityisosaamista vaativista yksiköistä. Osallistuminen taistelutehtäviin ja nopeimmin perustettaviin NATO:n joukkoihin edellyttäisi lainsäädännön tarkistamista sekä ilmoitetun henkilöstön ammattimaista palvelussuhdetta. Vastaavia vaatimuksia on nähtävissä myös EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan kehittämisen myötä.

NATO-jäsenyydestä Suomelle erityisen merkittävää olisi turvatakuista koituva pelotevaikutus. Kysymykset joukkojen, esikuntien tai materiaalivarastojen sijoittamisesta Suomeen ratkaistaisiin NATO:n ja Suomen välisissä neuvotteluissa ja ne edellyttäisivät Suomen kansallista päätöstä. Suomeen ei rauhan aikana sijoitettaisi liittolaisten pysyviä joukkoja, ydinaseita eikä NATO:n pysyviä johtoportaita. Vaikka NATO on varastoinnin osalta siirtymässä liikkuvampiin ratkaisuihin, saatettaisiin Suomelta kuitenkin edellyttää ennakkovarastointiin liittyviä tukitoimia. Sodan



uhkan tai varsinaisen hyökkäyksen torjunnassa NATO voisi käyttää valmiusjoukkojaan Suomessa. Niiden käyttöön ja riittävyteen yleiseurooppalaisessa kriisissä vaikuttaisi luonnollisesti sotilaallinen kokonaistilanne ja -tarve.

Mikäli Suomen puolustukseen 5 artiklan tilanteessa saataisiin NATO-joukkoja, vaihtoehtoina olisivat joko NRF tai muut valmiusjoukot tai erilliset yksittäisistä NATO-maista saadut joukot. Ilmapuolustuksen eri komponenttien käyttö Suomen puolustuksen vahventamiseen olisi kaikkein todennäköisin vaihtoehto.

NATO:n joukkorakenteeseen nimettyjen suomalaisjoukkojen tulisi kyetä toimimaan myös muualla NATO-operaatioissa. Suomalainen liikekannallepanojärjestelmä kykenee vastaamaan NATO:n valmiusaikavaatimukseen kotimaan puolustuksen osalta hyvin.

### 3.4.3.1 NATO:n 5 artiklan operaatiot

NATO:n 5 artiklan mukaisessa toiminnassa jäsenmaalla on velvollisuus osallistua operaatioon, mutta varsinaista osallistumisen muotoa ei ole määrätty. Moraalisesti jäsenet veloitetaan avunantoon viimeistään silloin, kun apua pyydetään.

Artikla 5:n tilanteessa Suomen yhteistoiminta tiivistyisi lähialueen NATO-maiden kanssa. Yhteiseen puolustukseen voitaisiin luoda esimerkiksi armeijakuntatason monikansallinen joukko, joka vastaisi tehtäviltään ja rakenteeltaan NATO:n nykyisiä eurooppalaisia valmiusarmeijakuntia. Tämä tarkoittaisi valmiutta toimia enintään prikaatikonaisuutena osana monikansallista armeijakuntaa ja kansallisena pataljoonana osana monikansallista prikaatia.

NATO:n laajentuminen Itämerellä vaikuttaa merialueen käytettävyyteen ja aluevesirajojen käytännön merkitykseen. Meriyhteyksien ja erityisesti sotilaallisten merikuljetusten turvaamiseen liittyviä toimintavaatimuksia ovat merenkulun turvallisuuteen liittyvät tehtävät, meriliikenteen johtaminen, meripelastuspalvelu ja meriliikenteen suojaus (ml. miinantorjunta) omalla alueella. Satamissa painottuvat puolestaan toiminnan suojaaminen, toimiva yhteysupseeriorganisaatio, infrastruktuurin yhteensopivuus sekä riittävät varastotilat ja yhteydet satamasta eteenpäin.

Itämeren NATO-maiden merivoimista kriisitilanteessa koottavan merivoimaosaston tehtävinä voisivat olla tiedustelu ja valvonta, meriyhteyksien turvaaminen ml. voiman keskittämismahdollisuuksien turvaaminen, merenherruuden ylläpito Itämerellä sekä siihen liittyen mahdollisen vastustajan merivoimien toimintamahdollisuuksien rajoittaminen tai toiminnan estäminen. Lisäksi tehtäviin voisivat kuulua erilliset sotilaalliset merikuljetustehtävät.

Suomen puolustuksen vahventaminen NATO:n ilmavoimatuella ei edellyttäisi suuria infrastruktuuri-investointeja maamme tukikohtiin, jos koneet operoisivat omista kotitukikohdistaan Keski-Euroopasta tai lähialueilta käyttäen ilmatankkausta. NATO:n joukkojen, lentoyksiköiden ja liittolaisavun vastaanotto tukikohdissa edellyttäisi nykyistä suurempia seisonta-alueita ja leveämpiä rullausteita sekä konesuojien määrän lisäämistä hävittäjä- ja rynnäkkökoneita varten. Lisäksi tukikohtiin pitäisi luoda edellytykset NATO:n lentoyksiköiden tukena toimiville ilmatorjunta-, viesti- ja huoltoyksiköille.

NATO:n ilmaoperaatiot ovat kokonaisuus, joka sisältää pommitus-, hävittäjä-, rynnäkö- ja tukitoiminnan. Rynnäköavun vastaanotto edellyttäisi ilmapuolustuksen tulenkäytön johtamisjärjestelmältä sellaisia lisätoimintoja, joilla puolustusvoimien yksiköille tuotettaisiin NATO:n tiedustelu- ja valvontajärjestelmien maalitiedot rynnäkökohteista. Vastaavasti puolustusvoimien yksiköissä ja johtoportaisissa olisi oltava järjestelmä, jolla paikannettaisiin, priorisoitaisiin ja ajoitettaisiin maalit rynnäkökoneille. Käytännössä tämä merkitsisi maalinosoitus- ja yhteysupseeriryhmiä eri tasoille sekä kykyä siirtää maalitiedot kaksisuuntaisella NATO - yhteensopivalla datalla.

### 3.4.3.2 NATO:n ei- 5 artiklan operaatiot

Osallistuminen 5 artiklan ulkopuolisiin kriisinhallintaoperaatioihin (Crisis Response Operations, CRO) on vapaaehtoista. Käytännössä jokaisen jäsenmaan odotetaan kuitenkin osallistuvan ainakin NATO:n omien operaatioiden tukitoimiin ja taisteluvaihetta seuraavaan NATO-johtoiseen rauhanturvaoperaatioon.

Suomen tämänhetkinen kriisinhallintajoukkojen NATO-yhteensopivuus on rauhanturvaoperaatioiden (Peace Support Operations, PSO) edellyttämällä tasolla. NATO-jäsenenä suomalaisia kriisinhallintajoukkoja tulisi voida käyttää myös taistelutehtäviin, mikä edellyttäisi yhteensopivuuden kehittämistä ja erityistehtävien kouluttamista sekä mahdollisia lainsäädännöllisiä tarkennuksia. Vastaavia vaatimuksia on nähtävissä myös EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan kehittämisen myötä.

### 3.4.3.3 Muut kehittämisen osa-alueet

NATO:n avun vastaanottokyvyn perustana ovat strategiset ja operatiiviset suunnitelmat, joissa on määritelty liittokunnan kanssa yhteisesti sovittu vastaanotettavan avun laatu ja määrä sekä mahdolliset käyttötilanteet Suomen puolustuksen tukena. Strategisten ja operatiivisten suunnitelmien perusteella laaditaan tarvittavat puitesopimukset. Suomessa kehitettävää olisi joukkojen vastaanottokyvyn lisäksi erityisesti materiaalin hankinta-, vastaanotto- ja käyttöönottomenetelmissä.

Jäsenyyden valmisteluvaiheessa nykyistä rauhankumppanuusohjelmaa syvennettäisiin jäsenyysohjelmaksi (Membership Action Plan, MAP), jossa Suomelle asetettaisiin NATO:n antamien muutosehdotusten pohjalta uusia kehittämistavoitteita, jotka eivät koskisi enää ainoastaan kansainvälistä kriisinhallintaa.

Suomi tarjoaisi hyvät puitteet liittokunnan sotilaallisille harjoituksille. Laajan alueemme suuret harjoitusalueet ja vähäinen väestötiheys vähentävät osaltaan harjoitustoiminnan haittavaikutuksia. Pohjoinen sijaintimme tarjoaa mahdollisuudet harjoitustoimintaan arktisissa oloissa.

### **3.5 Tiedustelu- ja valvontajärjestelmä**

#### **3.5.1 NATO:n tiedustelu- ja valvontajärjestelmä**

NATO:lla ei ole omia tiedustelun tai valvonnan sensorijärjestelmiä, vaan tiedonhankinta perustuu jäsenmaiden kansallisiin järjestelmiin. Myös tiedon käsittely- ja analysointikyky ovat pääosin jäsenmaiden tiedusteluorganisaatioiden vastuulla. Ainoastaan AWACS - ilmavalvontajärjestelmät, jotka on tarkoitettu lähinnä ilmatoiminnan valvontaan ja johtamiseen, ovat suoraan NATO:n omassa johdossa. Pohjois-Atlantin neuvoston työtä tukee kansainvälisen sotilasesikunnan (International Military Staff, IMS) osana toimiva tiedusteluosasto, joka tuottaa ennakkovaroituksen ja koordinoi analyysien tekoa. Sillä ei ole omaa tiedustelujärjestelmää, vaan ennakkovaroitus ja arviot perustuvat jäsenmaiden keräämiin ja yhteiseen käyttöön luovuttamiin tietoihin.

NATO:n strategisen tiedustelun päätehtävä on antaa ennakkovaroitus. Sen saaminen pelkästään sotilaallisista valmisteluista ja kyvystä ei riitä, koska poliittisten päätöksentekijöiden on saatava ennakkovaroitus myös poliittisista aikeista. Strategisen tiedustelun osa-alueita on käsiteltävä yhdessä, koska strateginen sotilaallinen yllätys edellyttää aina poliittisten ja sotilaallisten reunaehtojen samanaikaista toteutumista. Itsenäinen puolustuskyky edellyttää itsenäisen ja kansallisessa valvonnassa olevan strategisen tiedustelun ylläpitoa.

Operatiivis-taktisen tiedustelun ja valvonnan osalta kukin NATO:n jäsenmaa vastaa omasta alueestaan. Kriisitilanteessa voi jäsenmaan alueella toimia liittolaisten liikkuvia valvontajärjestelmiä (JAV - valvontalennokit, AWACS yms.). Liittokunnan AWACS - valvontajärjestelmän kautta on mahdollista saada ennakkovaroitus esimerkiksi hyökkääjän koneiden tulosta jäsenmaan ilmatilaan. Toisaalta jäsenmaat kykenevät myös halutessaan antamaan kattavan ennakkovaroituksen omien järjestelmiensä tuottamasta materiaalista.

Nykyisellään NATO:n operaatioiden toteuttaminen ilman Yhdysvaltojen strategisen tiedustelun sensoreita ja sen tukijärjestelmää ei ole mahdollista ilman merkittävää lisäpanostusta yhteisiin järjestelmiin. Niiden rakentaminen ei ole todennäköistä, sillä suuret eurooppalaiset jäsenmaat pitävät kansallisia tiedustelujärjestelmiään riittävinä, eivätkä halua luoda päällekkäisiä elimiä.

NATO Airborne Early Warning Force (NAEWF) tuottaa NATO:n kaikille johtoportaille ilmavalvonta- ja taistelunjohtopalveluja (AWACS) ja on liittokunnan laajin yhteisesti rahoittama hankintaohjelma. NAEWF on operatiivinen ja monikansallinen joukko.

Valvonnan osalta NATO:lla on olemassa myös jäsenmaiden integroitu ilmapuolustusjärjestelmä (NATO Integrated Air Defence System, NATINADS), jota on kehitetty eri tutkatyyppejä integroimalla.

### 3.5.2 Suomen sotilastiedustelun kehittämistarpeita

NATO perustaa tulevaisuudessakin tiedonhankintansa jäsenmaiden vapaaehtoisuuteen. Se ei suunnittele tai johda tiedustelua, vaan strategisen tasan tiedonhankinta on kansallisten tiedustelupalvelujen vastuulla. Kukaan jäsenmaa suuntaa tiedonhankintansa kansallisten intressiensä mukaisesti. NATO ei rakenna uusien jäsenmaiden alueelle tiedonkeruujärjestelmiä tai vaadi niiden tiedustelun voimavarojen suuntaamista NATO:n kannalta tärkeisiin kohteisiin.

Puolustusvoimien sotilastiedustelussa muutospaineita kohdistuisi sekä organisaatioon että järjestelmävalmiuteen. Johtamisjärjestelmää tulisi kehittää osana pääesikunnan ja sen alaesikuntien kehittämistä NATO:n esikuntarakennetta vastaavaksi.

Tiedustelun ja valvonnan sensoriverkkoa ja päivystystä olisi todennäköisesti täydennettävä ennakkovaroituksen varmistamiseksi. Tiedustelu- ja valvontajärjestelmien tietotekniset ratkaisut olisi muutettava yhteensopiviksi NATO:ssa jo käytössä olevien järjestelmien kanssa.

Maavoimien tiedustelu- ja valvontajärjestelmää olisi muutettava NATO-yhteensopivaksi niin toimintamenetelmien kuin tietoteknisten ratkaisujenkin osalta. Maavoimien tulisi pystyä käyttämään hyväkseen saatavaa tilannekuvaa ja tiedustelutietoja. Maavoimille tulisi tuottaa kyky käyttää ulkomaisia FAC -yhteysohjeita (Forward Air Control) ilmasta maahan kohdistuvan tulen johtamiseksi. Itsenäisen ilmasta-maahan -tulenjohtokyvyn luominen edellyttäisi suomalaisten kouluttamista hävittäjien johtamiseen. Suomen nykyiset ja tulevat ilmavalvontajärjestelmät tulisi liittää

NATO:n ilmavalvontajärjestelmään. Merivalvonnan osalta Itämeren kattavan yhteisen valvontajärjestelmän kehittäminen on jo alkanut.

Puolustusvoimien tiedustelutoimiala joutuisi lisäämään panostaan rauhanaikaisessa työskentelyssä liittolaismaiden kanssa sekä osallistumistaan kriisinhallinta- ja muiden operaatioiden tiedusteluun. Tämä tarkoittaisi henkilöstöressurssien kasvattamista kansainvälisissä tehtävissä.

### 3.6 Huolto- ja logistiikkajärjestelmä

#### 3.6.1 NATO:n huolto- ja logistiikkajärjestelmä

NATO:n jäsenmaiden vähentynyt huoltokapasiteetti, NATO:n toiminnan laajeneminen liittokunnan alueen ulkopuolelle sekä tarve optimoida rajoitettuja resursseja ovat aiheuttaneet liittokunnan huoltokonseptille muutostarpeita.

Suurimmat muutokset koskevat:

- operaatioiden huoltoresursseja toimittaessa liittouman alueen ulkopuolella,
- mahdollista tarvetta integroida NATO:on kuulumattomien maiden joukkoja sekä
- tarvetta maksimoida toiminta- ja kustannustehokkuutta ottamalla käyttöön monikansallisia huoltovaihtoehtoja.

NATO:n uuden huoltodoktriinin pääperiaatteet ovat yhteistyö, koordinaatio, operaation asettamat prioriteetit, joustavuus ja synergia. Konseptin tulee täyttää operaation tehtävän asettamat vaatimukset, olla joustava täyttääkseen erilaiset kansalliset tarpeet ja hyödyntää kansalliset vahvuudet.

Doktriinin mukaisia monikansallisten huoltoratkaisujen periaatteita ovat:

- NATO:n monikansallisen huollon koordinointi aloilla, joilla monikansalliset ratkaisut ovat mielekkäitä (kuljetukset, lääkintähuolto, isäntämaatuki, keskitetyt kaupalliset sopimukset ja tilahallinta),
- ei- 5 artiklan tai 5 artiklan mukaiset tukemismahdollisuudet sekä sellaiset tuen mahdollistajat, kuten isäntämaatuki (Host Nation Support, HNS),
- huollon johtaminen CJTF -organisaatioissa (Multinational Joint Logistic Centre:n, MJLC, perustaminen),
- CJTF:n johdossa olevat huollon joukot (Multinational Integrated Logistic Support Units, MILU),
- NATO:n koordinaatio ja yhteistyö muiden osapuolten kanssa (esim. YK, EU ja PfP-maat).

Operaatioiden kaikissa vaiheissa osallistuvat valtiot ovat kuitenkin viime kädessä vastuussa omien joukkojensa huollosta. Tämä voi tapahtua omilla huoltoresursseilla, tukeutumalla muiden osallistuvien maiden huoltoon tai käyttämällä paikallisia resursseja. Operaation komentaja koordinoi tarvittavan tuen osallistuvien valtioiden ja isäntävaltion kesken.

### 3.6.2 Suomen huolto- ja logistiikkajärjestelmän kehittämistarpeet

Suomen osalta NATO:n ei-5 artiklan mukaisiin tehtäviin lähetettävien joukkojen huolto tulisi toteuttaa edellä esitetyn konseptin mukaisesti. Joukkojen lähettämiseen liittyen Suomen tulisi suunnitella tai sopia huoltojärjestelyt mm. operaation keston ja tehtävien luonteen sekä edellä esitettyjen periaatteiden mukaisesti.

Käytännön järjestelyt voitaisiin toteuttaa pitkälti nykyisen toimintamallin mukaisesti Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen (PvKvK) välityksellä.

Vastaanotettavan avun määrittelemisen muodostaisi perustan suunnitelmien laatimiselle. Selvitettäviä asioita olisivat mm. NATO:n joukkojen tarvitsema huollollinen ja materiaallinen tuki sekä kansallisten resurssien ja mahdollisuuksien riittävyys liittokunnan joukkojen tukemiseen.

Tämän prosessin jälkeen olisi suunniteltava vastaanotettavaa apua vastaava tukeutumisjärjestelmä, joka sisältäisi muun muassa:

- joukkojen ja materiaalin kuljetukset,
- terminaalitoiminnan satamissa, lentokentillä ja joukkojen ryhmitysalueilla,
- kiinteistöjen ja alueiden käytön ja niihin tarvittavat huoltopalvelut sekä
- yleishuollon järjestelyt.

Nykyisin huolto- ja logistiikkajärjestelmämme avun vastaanottokyky on rajoittunut. Vasta muutamien kuukausien valmistelujen jälkeen saavutettaisiin taso, jolloin on valmiudet ottaa vastaan NATO-joukkojen tarvitsema materiaali ja huoltojärjestelmä pl. yleishuolto. Merkittävän avun vastaanottokyvyn saavuttaminen kestäisi useita vuosia riippuen tavoiteltavasta avun vastaanottokyvyn asteesta sekä avun laajuudesta.

Materiaalituen mahdollistamiseksi tulisi hankittavien järjestelmien ja materiaalien olla yhteensopivia sekä huollon tietotekniikkajärjestelmät kehittää yhteensopiviksi. Kaikissa hankinnoissa otetaan jo nyt huomioon kansainvälinen yhteensopivuus. Todennäköisimmin NATO:n tukena tarvittavia sotatarvikemateriaaleja voisivat olla ohjusmateriaali, ilma- ja

panssarintorjuntakalusto, erikoisampumatarvikkeet sekä elektronisten järjestelmien varaosat. Lisäksi oman kokonaisuutensa muodostavat lentotekniset, alustekniset ja erikoisajoneuvojen varaosat sekä niiden huolto.

Puolustusvoimat siirtyy NATO:n materiaalinimikkeistöjärjestelmän käyttöön vuodesta 2004 alkaen siten, että vuoteen 2008 mennessä on saavutettu NATO:n käyttämä itsenäinen materiaalikoodauskyky.

Tarpeiden ja resurssien kartoituksen perusteella osa NATO:n tarvitsemasta materiaalista olisi hankittava kansallisesti ja osa materiaalista mahdollisuuksien mukaan ennakkovarastoitava.

NATO:n merivoimaosan olisi tarvittaessa kyettävä tukeutumaan Suomessa, mikä voisi edellyttää täydennysten sekä huolto- ja korjaustoiminnan järjestämistä. Tukeutuminen voitaisiin toteuttaa ensisijaisesti siviilisatamissa sekä merivoimien saaristossa sijaitsevilla tukeutumis- ja ankkurointialueilla. Erikoishuollossa NATO-yksiköt tukeutuisivat kansallisiin varaosavarastoihin.

Suomi on hyväksynyt isäntämaatukea (HNS) koskevan rauhankumppanuustavoitteen. Sen tavoitteena on sopia etukäteen muun muassa kuljetuksiin sekä huolto- ja logistiikkapalveluihin liittyvistä seikoista. HNS antaa perusteet suunnitteluun ja ohjaa toimintatapoja niin, että harjoituksissa ja operaatioissa toiminta olisi samankaltaista. Ilmoitettavia lentokenttiä, satamia ja rautatie- ja maantieyhteyksiä jouduttaisiin NATO-jäsenenä kehittämään edelleen.

### 3.7 Johtopäätökset

NATO:n sotilaallinen suunnittelu ja johtaminen toteutetaan kolmella eri tasolla eli strategisella, operatiivisella ja taktisella tasolla. Suomen ja NATO:n väliset yhteistoimintaosapuolet olisivat puolustusministeriö ja NATO HQ (poliittinen taso); pääesikunta ja ACO/ACT (strateginen taso); pääesikunta ja JFC North HQ (operatiivinen taso) sekä puolustushaaraesikunnat vastaavien NATO:n puolustushaaraesikuntien kanssa (taktinen taso).

NATO-jäsenyyden myötä Suomen puolustusministeri osallistuisi muiden jäsenmaiden puolustusministerien tapaan NATO:n ministeritason elinten kuten Pohjois-Atlantin neuvoston kokouksiin ja päätöksentekoon valtioneuvoston ohjaamalla tavalla. Puolustusministeriön rooli puolustusvoimien poliittisessa ohjaamisessa NATO:n piirissä sovittujen suunnitelmien ja linjausten mukaisesti laajenisi rauhankumppanuusohjelman ohjaamiseen verrattuna.

Suomen osalta NATO:n esikuntarakenne edellyttäisi pääesikunnalta yhteydenpitoa kumpaankin strategiseen johtoportaan, ACO:iin ja

ACT:iin. Strategisen tasan sotilaallinen yhteistyö ja suunnittelu tapahtuisi ACO:n kanssa ja edelleen joint-tason operatiivinen suunnittelu ja johtaminen JFC:n North HQ:n ohjauksessa.

Pääesikunta olisi NATO:n periaatteiden mukaisesti ainoa kansallinen yhteistoimintaosapuoli, jolle kannattaisi luoda yhteisoperaatioiden suunnittelu- ja johtamiskyky. Pääesikunnan rooli olisi ensisijaisesti johtamiseen keskittyvä eli suunnitteleva ja resursseja luova. Puolustusvoimain komentaja johtaisi kansallista puolustusta apunaan pääesikunta. Pääesikunta toimisi kansallisen puolustuksen johtoesikuntana, josta johdettaisiin kansallista puolustusta sekä kohdennettaisiin puolustusvoimille annettuja resursseja tilanteen mukaan eri puolustushaaroille ja NATO:lle. Yhteisen puolustuksen tilanteessa operaatioiden johtovastuu voisi olla NATO-esikunnalla.

NATO-jäsenyyden lähtökohtana on periaatteellinen valmius osallistua liittokunnan operaatioiden koko kirjoon tarvittaessa myös euro-atlanttisen alueen ulkopuolella. Tässä mielessä liittoutuminen tarkoittaisi puolustusvoimien toimintafilosofian muutosta, jonka merkitys olisi todennäköisesti taloudellisia vaikutuksia suurempi. Päätös osallistumisesta NATO:n eri operaatioihin tehtäisiin kuitenkin aina tapauskohtaisesti kansallisella tasolla.

NATO ei edellytä jäsenmailtaan mitään tiettyä puolustusjärjestelmää, joten asevelvollisuusarmeija ja alueellinen puolustus olisivat edelleen Suomelle mahdollisia kansallisia ratkaisuja. Jäsenmailta edellytetään sovittua joukkotarjousta NATO:n tehtävien toteuttamiseen. NATO:n joukkorakenteen kehittämisen painopiste on tällä hetkellä erilaisissa valmiusjoukoissa. Osallistumista näihin joukkoihin edellytettäisiin kaikilta puolustushaaroilta. Maavoimien joukkotarjouksena pyydetäisiin mahdollisissa jäsenyysneuvotteluissa todennäköisesti korkeintaan mekanisoitua prikaatia huolto- ja tukiosineen.

Osallistuminen valmiusjoukkoihin edellyttäisi poliittiselta päätöksentekojärjestelmältä ja puolustusvoimilta nykyistä nopeampaa toimeenpanovalmiutta.

NATO-jäsenyydessä olisi Suomelle erityisen merkittävää turvatakuista koituva pelotevaikutus. Suomeen ei sijoitettaisi liittolaisten pysyviä joukkoja eikä ydinaseita. Suomeen ei myöskään perustettaisi NATO:n pysyvää johtoporrasta. Kriisitilanteessa NATO voisi käyttää valmiusjoukkojaan Suomessa. Tämän lisäksi Suomi voisi kriisin sattuessa saada materiaalitukea.

NATO:n toiminnan painopiste on tällä hetkellä terrorismin vastaisessa toiminnassa. Joukkorakennetta kehitetään sen mukaisesti. Artikla 5:n mukaisen alueen puolustamisen sijaan suunnitellaan liikuteltavien joukkojen perustamista ja käyttöä euro-atlanttisen alueen ulkopuolella.



Vastaanotettavan avun määrittelemisen muodostaisi perustan huoltosuunnitelmien laatimiselle. Selvitettäviä asioita olisivat mm. NATO:n joukkojen tarvitsema huollollinen ja materiaallinen tuki sekä kansallisten resurssien ja mahdollisuuksien riittävyys liittokunnan joukkojen tukemiseen. Laajemman avun vastaanottokyvyn luominen ja saavuttaminen kestäisi useita vuosia riippuen tavoiteltavasta avun vastaanottokyvyn asteesta sekä avun laajuudesta.

Osaa isäntämaatukikyvyn kehittämisen yhteydessä ilmoitettavista lentokentistä, satamista sekä rautatie- ja maantieyhteyksistä jouduttaisiin NATO-jäsenenä edelleen parantamaan.

## 4. RESURSSIKYSYMYKSET

NATO-jäsenyydestä jäsenmaalle koituvat erityiskustannukset voidaan karkeasti jakaa kahteen pääryhmään. Yhtäältä jäsenmaat ylläpitävät tiettyjä jäljempänä kuvattuja yhteisiä toimintoja ja kattavat niistä aiheutuvat kustannukset erityisen, jäsenmaiden taloudellisen kantokyvyn mukaan sovitun jaottelun perusteella. Toisaalta jäsenmaille aiheutuu kustannuksia sotilaallisen yhteistoimintakyvyn luomisesta ja ylläpidosta sekä yhteisoperaatioista ja esikuntahenkilöstöstä. Näin ollen sotilaallinen liittoutuminen edellyttäisi lyhyellä aikavälillä Suomelta puolustushallinnon resurssien osittaista uudelleen kohdentamista.

Tarkasteltaessa niitä taloudellisia seurannaisvaikutuksia, joita mahdollinen liittoutuminen budjetti-, henkilöstö- ja materiaaliresurssien osalta toisi puolustushallinnolle, on arvioinnin lähtökohtana käytetty väestöltään ja taloudeltaan sellaisia Suomen kannalta vertailukelpoisia maita kuten Norjaa ja Tanskaa. Näitä kustannusarvioita voidaan pitää laskennallisesti varsin vertailukelpoisina tarkasteltaessa liittoutumisesta aiheutuvia toistuvia vuotuisia kustannuksia. Sen sijaan kustannukset, jotka liittyvät Suomen joukkotarjoukseen ja jäsenyyden toteutumisen jälkeiseen puolustuskyvyn kehittämiseen, selviäisivät tarkemmin vasta NATO-jäsenyydestä neuvoteltaessa.

Yleisesti voidaan kuitenkin arvioida, että nämä NATO-jäsenyydestä aiheutuvat menot voitaisiin kattaa pääsääntöisesti nykyisen tasoisesta puolustusbudjetista kohdentamalla osittain uudelleen toimintamenoja ja materiaalihankintasuunnitelmia.

### 4.1 Maksusuudet yhteiseen budjettiin ja välttämättömät materiaalihankinnat

#### 4.1.1 Maksusuudet yhteiseen budjettiin

NATO:n jäsenmaat vastaavat itse kansallisen puolustusjärjestelmänsä ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Jäsenmaat jakavat keskenään tiettyjä liittokunnan yhteisistä toiminnoista aiheutuvia kustannuksia. Yhteiset kustannukset koostuvat siviilibudjetista (Civil Budget), sotilasbudjetista (Military Budget) ja turvallisuusinvestointiohjelmasta (NATO Security Investment Programme, NSIP). Kansainvälisten kriisinhallintajoukkojen kustannuksista vastaavat osallistujamaat pääosin itse (esim. KFOR, SFOR ja ISAF).

Siviilibudjetista katetaan Brysselissä sijaitsevan NATO:n päämajan kansainvälisen sihteeristön noin 1300 henkilön toimintamenokustannukset. Vuonna 2003 siviilibudjetin loppusumma oli noin 125 miljoonaa euroa. NATO-maissa siviilibudjetti maksetaan ulkoasiainministeriön pääluokasta.

Sotilasbudjetista katetaan sotilaskomitean, kansainvälisen sotilasesikunnan sekä strategisen tason esikuntien toimintamenokustannukset. Sotilasbudjetista maksetaan lisäksi osa NATO:n kansainvälisen kriisinhallinnan kustannuksista. Sotilasbudjetti oli vuonna 2003 noin 775 miljoonaa euroa. NATO:n eri esikunnissa kansallisissa tehtävissä palvelevan henkilöstön palkat ja muut kustannukset katetaan kansallisista puolustusbudjeteista. NATO-maissa sotilasbudjetti katetaan puolustusministeriön pääluokasta.

Turvallisuusinvestointiohjelmalla katetaan strategisten esikuntien infrastruktuurin ylläpidosta ja kehittämisestä aiheutuvat menot. Näitä ovat esimerkiksi johtamis- ja viestijärjestelmät, tutkat, eräät sotilasesikunnat, polttoaineputkistot, ennakkovarastot, tietyt lentokentät sekä keskeisten satamien merenkulun turvalaitteet. NSIP-varoja on käytetty myös NATO-maiden infrastruktuurin kehittämiseen. Esimerkiksi vuosien 1955-1990 välillä Norja sai yhteensä noin 10 miljardia dollaria ulkopuolista rahoitusta infrastruktuurin rakentamiseen ja ylläpitoon. Tällä hetkellä NSIP-varoja suunnataan esimerkiksi Puolalle, Unkarille ja Tšekille. NATO:n neuvosto (NAC) hyväksyy vuosittain NSIP-kustannuksille ylärajan, joka oli vuonna 2003 noin 640 miljoonaa euroa.

Kokonaiskustannukset edellä kuvatuilta kolmelta osa-alueelta olivat vuonna 2003 yhteensä noin 1,5 miljardia euroa, joka jaetaan taloudellisen kantokyvyn mukaan jäsenmaiden kesken. Uusien jäsenmaiden maksuosuudet määritellään jäsenyysneuvotteluissa. Esimerkiksi nykyisistä jäsenmaista Norjan maksuosuus kokonaiskustannuksista vuonna 2003 oli noin 35 miljoonaa euroa.

NATO:n resurssineuvosto (Senior Resource Board, SRB) vastaa yhteisten resurssien käytöstä. Neuvostossa ovat edustettuina kaikki jäsenvaltiot, sotilaskomitea, strategiset esikunnat sekä sotilasbudjettikomitean, infrastruktuurikomitean ja henkilöstökomitean puheenjohtajat. Neuvosto valmistelee kokonaisresurssien suuntaamisen, mikä antaa perusteet yhteisten budjettien käytölle.

Rauhanturvaamislain (514/1984) mukaan rauhanturvaamistoiminnan kustannukset katetaan Suomessa ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön pääluokasta. Ulkoasiainministeriön pääluokasta maksetaan suomalaisten rauhanturvajoukkojen palkkaus- ja koulutusmenot ja puolustusministeriön pääluokasta rauhanturvajoukkojen hallinto- ja varustamismenot sekä sotilastarkkailijatoiminnan menot. Tällä hetkellä Suomi käyttää kansainväliseen rauhanturvaamistoimintaan yhteensä noin 100 miljoonaa euroa vuodessa. Nykytilanteessa tällä kyetään ylläpitämään noin 1000 hengen osallistumisen taso.

Norjan ja Tanskan esimerkkien perusteella voidaan arvioida, että Suomen velvoite NATO:n yhteisiin menoihin olisi noin 35 miljoonaa euroa vuodessa. Tästä summasta puolustusministeriön hallinnonalan maksuosuus olisi noin 30 miljoonaa euroa (sotilasbudjetti) ja ulkoasiainministeriön maksuosuus noin 5 miljoonaa euroa (siviilibudjetti). Viime kädessä Suomen täsmällinen maksuosuus ratkeaisi jäsenyydestä neuvoteltaessa.

NATO ei ole asettanut puolustusmenoja koskevia vaatimuksia nykyisille eikä tuleville jäsenmaille. Puolustusmenojen tason määrittäminen on aina kansallinen päätös. Kahden prosentin BKT-osuutta pidetään viitteellisenä tavoitetasona niille NATO-jäsenyyteen valmistautuville maille, joiden puolustusjärjestelmät vaativat kokonaisvaltaista rakenneuudistusta. NATO asettaa kuitenkin tiettyjä suorituskykyvaatimuksia, joista aiheutuu lisämenoja. Niiden määrää ei kuitenkaan Suomen osalta voida tässä vaiheessa tarkasti arvioida.

Nykyisin Suomi käyttää puolustukseen noin 1,4 prosenttia bruttokansantuotteestaan. Puolustusmenojen keskiarvoksi vuosina 2005–2008 on arvioitu noin 2,1 miljardia euroa. Eurooppalaisten NATO-maiden keskiarvoon verrattuna (noin 2,1% BKT:sta) Suomen puolustusmenojen BKT-osuus on verrattain alhainen. On kuitenkin huomattava, että Suomi käyttää materiaalihankintoihin noin kolmanneksen puolustusmenoistaan, mikä on kansainvälisesti verrattuna erittäin hyvää tasoa.

#### 4.1.2 Välttämättömät materiaalihankinnat

Puolustusvoimien pitkän aikavälin suunnitelmassa (PTS) on liittoutumisen mahdollisuus otettu huomioon kehittämällä kansallista puolustusta siten, että se mahdollistaa myös liittoutumisen. Liittoutumisesta aiheutuvat mahdolliset lisäkustannukset pienenevät koko ajan PTS:n kehittämisohjelmien vaikuttaessa.

Suomen puolustusjärjestelmän muutosten kannalta välttämättömät materiaalihankinnat liittyisivät johtamisjärjestelmän yhteensopivuuden kehittämiseen, erityisesti puolustusvoimien tietoverkkojen ja tietoliikennejärjestelmien osalta. Muita merkittäviä menoeriä kohdistuisi mm. kansainvälisiin tehtäviin nimettyjen joukkojen yhteensopivuuden täydentämiseen puolustusmateriaalin, huolto- ja logistiikkajärjestelmän sekä lisäkoulutuksen osalta.

NATO-jäsenyyden edellyttämät välttämättömät nykyiseen puolustusjärjestelmään kohdistuvat muutokset olisivat kustannusvaikutuksiltaan kokonaisuudessaan arviolta noin 300 miljoonaa euroa, mikäli Suomen joukkotarjous NATO:n johtamiin kansainvälisiin operaatioihin säilyisi suunnilleen nykyisellä tasolla (1000-1500 sotilasta/vuosi) ja Suomen joukkotavoite liittokunnan yhteiseen puolustukseen olisi enintään prikaatin suuruinen joukko tukiosineen. Hankinnat voitaisiin tehdä esimerkiksi 12 vuoden

kuluessa. Puolustusmateriaalia koskevia kehittämissuunnitelmia olisi osittain muutettava ja aikatauluja tarkennettava. Kustannukset materiaalihankinnoista olisivat vuositasolla näin ollen noin 25 miljoonaa euroa.

NATO-jäsenyydestä aiheutuvat menot voitaisiin kattaa pääsääntöisesti nykyisestä puolustusbudjetista sopeuttamalla puolustusjärjestelmä uuteen tilanteeseen. On myös otettava huomioon, että Suomen osallistuminen EU:n kriisinhallintakyvyn kehittämiseen asettaa pitkälti samankaltaisia vaatimuksia ja kustannusvaikutuksia puolustusvoimien kehittämiseksi.

Arvioita mahdollisen NATO-jäsenyyden aiheuttamista kertaluontoisia kustannuksista on eritelty tarkemmin **liitteessä 4**.

## 4.2 Henkilöstö

NATO:n muutosprosessin myötä Euroopassa sijaitsevien esikuntien ja esikuntahenkilöstön määrä vähenee. Lisäksi NATO:n laajentumisen myötä myös uusien maiden henkilöstöä tulee sijoittumaan jäljelle jääviin esikuntatehtäviin. NATO -esikuntia tarkasteltaessa Suomen mahdollista osuutta voidaan verrata nykytilanteessa lähinnä Norjan ja Tanskan osuuksiin. Norjalla oli vuonna 2003 eri NATO-esikunnissa yhteensä noin 350 henkilöä, joista lähes puolet oli sijoitettuna Norjan Stavangerissa sijaitsevaan esikuntaan. Tanskalla vastaava luku vuonna 2003 oli 315 henkilöä, joista noin puolet työskenteli Tanskan Karupin NATO-esikunnassa. Uusista jäsenmaista Tšekin ja Unkarin osuudet esikuntien henkilöstössä ovat noin 120-150 henkilöä.

Nykyisin Suomen puolustusvoimilla on yhteensä noin 50 henkeä kantahenkilökuntaa ulkomailla sotilasasiamestehtävissä, eri edustustoissa ja esikunnissa sekä opiskelemassa. Tämän lisäksi upseereita työskentelee ulkomailla materiaalihankkeisiin liittyvissä tehtävissä.

Liittoutumisen suurimmat konkreettiset henkilöstötarpeet kustannuksien osalta aiheutuisivat kansainvälisten esikuntatehtävien lisääntymisestä nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Henkilöstömäärään vaikuttaisi luonnollisesti myös Suomen tavoittelema asema NATO:n poliittisessa ja sotilaallisessa yhteistyössä. Varautumalla enimmillään noin 80-100 tehtävän kohdentamiseen voitaneen hoitaa liittoutumisen aiheuttamat henkilöstötarpeet esikuntarakenteen osalta. Mahdollisen liittoutumisen aiheuttamat puolustushallinnon henkilöstötarpeet eivät kohdistuisi kokonaisuudessaan liittoutumisajankohtaan, vaan realisoituisivat todennäköisesti pidemmän jakson aikana ja ne voitaisiin toteuttaa henkilöstösuunnittelun keinoin.

Henkilöstön osalta merkittäviä muutoksia nykyiseen ei aiheutuisi osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamiseen. Mahdollisessa 5 artiklan tilanteessa Suomelta edellytettäisiin todennäköisesti enintään prikaatin suuruista kontribuutiota. Kontribuution suuruus riippuisi kriisitilanteesta ja sen edellyttämästä joukkojen ja mahdollisen vaihtohenkilöstön tarpeesta. Henkilöstön kokoaminen tähän tarkoitukseen olisi ratkaistava erikseen. Tämä merkitsisi henkilöstön sitouttamista sekä ennalta tapahtuvaa kouluttamista ja harjoituksiin osallistumista. Lisäksi edellytettäisiin säädösmuutoksia.

Valmistautuminen 5 artiklan tehtäviin olisi olennainen osa kansallista puolustusta ja puolustussuunnittelua, eikä merkitsisi erillisjärjestelyjä.

Seuraavaan taulukoon on koottu arviot Suomelle liittoutumisesta aiheutuvista kustannuksista.

### Vuosittaiset menot

<b>PLM</b>	<b>Määrä/vuosi</b>	<b>Huom.</b>
NATO:n yhteiset menot	30 milj. euroa	Sotilasbudjetti + investointiohjelma
Esikuntahenkilöstö	10 milj. euroa	80-100 henkilöä
PLM yhteensä	40 milj. euroa	
<b>UM</b>		
NATO:n yhteiset menot	5 milj. euroa	Siviilibudjetti
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>45 milj. euroa</b>	

### Välttämättömät materiaalihankinnat (PLM)

Materiaalihankkeet	Keskimäärin 25 milj. euroa vuodessa	Toteutettaisiin tarkistamalla ja muuttamalla kansallisia hankeohjelmia 12 vuoden aikana
--------------------	-------------------------------------	---

## 4.3 Sotilaallisten voimavarojen kehittäminen

Sopeutuminen muuttuneeseen toimintaympäristöön edellyttää NATO:lta entistä joustavampaa ja teknisesti edistyneempää sotilaallista suorituskykyä. Sotilaallisten voimavarojen kehittämisessä NATO:n lähtökohtana on pyrkimys vastata nykyistä tehokkaammin uusiin uhkiin ja haasteisiin, kuten terrorismiin ja joukkotuhoaseisiin. Washingtonin huippukokouksessa vuonna 1999 käynnistetty Defence Capabilities Initiative (DCI) -hanke ei johtanut toivottuihin tuloksiin, ja yksi Prahan huippukokouksen tärkeimmistä päätöksistä

olikin jäsenmaiden sitoutuminen uudistettuun voimavarojen kehittämisohjelmaan (Prague Capabilities Commitment, PCC).

PCC:n tarkoituksena on tehostaa voimavaratyötä ohjaamalla jäsenmaita kohdentamaan resurssejaan tarkennetulla tavoiteaikataululla erityisesti priorisoituihin voimavaroihin ja hyödyntämään monikansallisia hankkeita. Erityisesti PCC:n avulla pyritään edesauttamaan eurooppalaisten NATO-maiden voimavarojen kehittämistä. Voimavaratyön keskeisimmiksi osa-alueiksi on määritetty:

- CBRN -suojelukyky (Chemical, Biological, Radiological, Nuclear)
- tiedustelu-, valvonta- ja maalinpaikannuskyky
- johtamis- ja viestijärjestelmät
- täsmäaseet ja vastustajan ilmapuolustuksen lamaannuttaminen
- strateginen ilma- ja merikuljetuskyky
- taistelujoukkojen tuki- ja huoltotoiminnot operaatioalueella
- ilmatankkauskyky.

NATO:n jäsenmaat ovat poliittisesti sitoutuneet yhteensä yli 400:aan kehittämishankkeeseen. NATO:n jäsenmaana myös Suomi osallistuisi PCC:n alaisten työryhmien toimintaan. PCC -työhön osallistumisessa noudatetaan samankaltaisia periaatteita kuin EU:n ECAP (European Capabilities Action Plan) -ohjelmankin voimavaratyöryhmissä: kukin jäsenmaa osallistuu pääasiassa niiden työryhmien toimintaan, joiden suhteen sillä on tarjottavanaan erityisosaamista tai on meneillään tai suunnitteilla aiheeseen liittyviä kansallisia hankkeita.

Suomessa ECAP -työhön osallistumista suunniteltaessa on huomioitu muun muassa puolustusvoimien meneillään olevat ja tulevat hankintasuunnitelmat. Näin on pyritty löytämään sellaiset työryhmät, joihin osallistuminen olisi puolustusvoimille pitkällä aikavälillä hyödyllistä kansallisen puolustuksen ja kriisinhallintakykymme kehittämisen kannalta. Suomi osallistuu talvella 2004 kolmeen ECAP -projektiryhmään (suojelutoiminta, operaatioesikunnat ja erikoisjoukot).

NATO:n ja EU:n voimavaratyötä pyritään jatkossa koordinoimaan ja harmonisoimaan mahdollisimman tehokkaasti, sillä molemmissa organisaatioissa ovat hyvin pitkälle samat eurooppalaiset maat kehittämässä samoja voimavaroja. PCC ja ECAP pyrkivät tehostamaan mahdollisuuksia synergiaetuihin monikansallisten hankkeiden muodossa ja tällä tavoin tehokkaampaan resurssien hyväksikäyttöön muun muassa suunnittelun, rahoituksen, koulutuksen ja ylläpidon osalta.

#### 4.4 Puolustusmateriaaliyhteistyö

NATO:n materiaalijärjestelmä rakentuu sen jäsenvaltioiden kansallisista materiaalijärjestelmistä. Keskinäistä yhteensopivuutta pyritään koordinoimaan niin kutsutuilla STANAG (Standardisation Agreement) -sopimuksilla, jotka määrittävät yhteiset standardit.

NAMSA:n (NATO Maintenance and Supply Agency) tehtävänä on palvella NATO:n jäsenvaltioita tarjoamalla ja hankkimalla niiden tarvitsemia huolto- ja logistiikkapalveluita. Suomi on rauhankumppanuusmaana allekirjoittanut yhteistoimintamuiston NAMSA:n kanssa.

Suomessa puolustusvoimien materiaali koostuu materiaaliyksikkötyyppeihin perustuvasta sodan ajan joukkojen materiaalista, joka on rauhan aikana koulutuskäytössä tai varastoituna. Osa materiaalista hankitaan valmiutta kohottaessa kaupallisilta markkinoilta. Puolustusvoimien yhteisestä materiaalihallintojärjestelmästä on yhteydet kansallisiin logistiikkajärjestelmiin ja tarvittaviin NATO:n järjestelmiin. Kaikissa materiaalihankinnoissa pyritään jo nykyään ottamaan huomioon kansainvälinen yhteensopivuus.

Materiaalialan kansainvälinen yhteistyö on viime vuosina kasvanut voimakkaasti. Suomella on puolustusmateriaaliyhteistyötä pohjoismaiden, NATO:n, WEAG:n (Western European Armaments Group) ja EU:n kanssa. Lisäksi Suomi on solminut kahdenvälisiä materiaaliyhteistyösopimuksia useiden Euroopan maiden sekä Yhdysvaltain ja Kanadan kanssa. NATO:n puolustusmateriaaliyhteistyöhön Suomi osallistuu rauhankumppanuuden puitteissa yhteensopivuuden kehittämiseksi.

Puolustusvoimien kansainvälisen materiaalitoiminnan ensimmäisenä kriteerinä on kansallisen puolustuskyvyn kehittäminen. Yhteisissä materiaalihankkeissa pyritään käyttäjän ja teknisten vaatimusten yhtenäistämiseen ja tältä pohjalta kansainvälisen yhteistoimintakyvyn saavuttamiseen. Pidemmän aikavälin tavoitteena on vähentää kustannuksia puolustusmateriaalin tutkimuksessa, kehittämisessä, hankintatoimessa, laadunvalvonnassa, huollossa, ylläpidossa ja varastoinnissa sekä luoda eurooppalaista huoltovarmuutta.

Kansainvälistä materiaaliyhteistyötä ohjaa puolustusministeriö ja sitä koordinoi puolustusvoimien kansainvälisen puolustusmateriaaliyhteistyön koordinointiryhmä, jota johtaa pääesikunnan huoltopäällikkö. Pääesikunnan työjärjestyksen mukaisesti sotatalousosasto suunnittelee ja ohjaa materiaalialan ja puolustusvoimien teknisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan kansainvälisen toiminnan.



## 4.5 Infrastruktuurin hallinta

Infrastruktuurin osalta voidaan todeta, että puolustushallinnolla on käytössä varsin laaja maa-, vesi- ja rakennettu omaisuus, joka volyymiltaan vastaa vähintäänkin NATO-maiden keskitasoa. Harjoitusalueiden laajuuden ja käytettävyyden (laaja ja harvaan asuttu maa) osalta Suomi on moniin NATO-maihin verrattuna jopa paremmassa asemassa. Yleisarvion mukaan Suomen sotilasinfrastruktuuri vastaa varsin hyvin NATO-vaatimuksia. Yhteistyötä on jo rauhankumppanuusohjelmaan kuuluvan suunnittelu- ja seurantaprosessin (Planning and Review Process, PARP) sekä siihen kuuluvien kumppanuustavoitteiden (Partnership Goals, PG) puitteissa.

## 4.6 Johtopäätökset

NATO-jäsenyydestä aiheutuvat menot voitaisiin kattaa pääsääntöisesti nykyisestä puolustusbudjetista sopeuttamalla puolustusjärjestelmä uuteen tilanteeseen. On myös otettava huomioon, että Suomen osallistuminen EU:n kriisinhallintakyvyn kehittämiseen asettaa pitkälti samankaltaisia vaatimuksia ja kustannusvaikutuksia puolustusvoimien kehittämiseksi.

Norjan ja Tanskan esimerkkien perusteella voidaan arvioida, että Suomen velvoite NATO:n yhteisiin budjetteihin olisi noin 35 miljoonaa euroa vuodessa. Viime kädessä Suomen täsmällinen maksuosuus ratkeaisi jäsenyydestä neuvoteltaessa. Liittoutumisen merkittävimmät henkilöstöön liittyvät kustannukset aiheutuisivat esikuntatehtävien lisääntymisestä nykytasolta. Varautumalla noin 80-100 tehtävän kohdentamiseen voitaneen hoitaa liittoutumisen aiheuttamat henkilöstötarpeet esikuntarakenteen osalta. Kustannukset olisivat tällöin suuruusluokaltaan noin 10 miljoonaa euroa vuodessa. Mahdollisen liittoutumisen aiheuttamat puolustushallinnon henkilöstötarpeet eivät kohdistuisi kokonaisuudessaan liittoutumisajankohtaan, vaan realisoituisivat todennäköisesti pidemmän jakson aikana ja ne voitaisiin toteuttaa henkilöstösuunnittelun keinoin.

NATO-jäsenyyden edellyttämät välttämättömät muutokset nykyiseen puolustusjärjestelmään olisivat kustannusvaikutuksiltaan arviolta noin 300 miljoonaa euroa. Hankinnat voitaisiin tehdä esimerkiksi 12 vuoden kuluessa, jolloin kustannus olisi suuruusluokaltaan 25 miljoonaa euroa vuodessa. Puolustusmateriaalia koskevia kehittämissuunnitelmia olisi osittain muutettava, mutta kustannukset voitaisiin sisällyttää nykyisen tasoihin budjettikehyksiin.

## 5. TURVALLISUUSKYSYMYKSET

### 5.1 NATO:n turvallisuusvaatimukset ja turvallisuuden osa-alueet

NATO:n turvallisuusmenetelmät perustuvat jäsenmaiden sisäisiin turvallisuusjärjestelmiin. Toiminta turvataan toimenpiteillä, jotka sisältävät henkilöturvallisuuden, fyysisen turvallisuuden sekä hallinnollisen ja teknisen tietoturvallisuuden osa-alueet. Toimenpiteet ulottuvat henkilöihin, laitteisiin ja tiloihin.

Turvaluokiteltua tietoa luovutetaan ei-NATO -maille ja organisaatioille tiedon omistajan luvalla ja turvallisuussopimuksen mukaisesti sekä vain silloin, kun nämä ovat allekirjoittaneet turvallisuussopimuksen (Security Agreement with NATO) tai tapauskohtaisesti silloin, kun nämä ovat toimittaneet tiedon luovuttajalle riittävät turvallisuusvakuudet (Security Certificate).

NATO määrittelee turvallisuuden osa-alueet seuraavasti:

- Henkilöstöturvallisuudessa (Personnel Security) kansainvälisillä turvallisuusvakuuksilla määritellään turvaluokitellun tiedon käsittelyoikeudet. Tämä toteutetaan turvallisuusselvityksillä ja –koulutuksella sekä pääsyoikeuksien hallinnalla.
- Tilaturvallisuudessa (Physical Security) otetaan huomioon arvioitua uhkaa vastaavat menetelmät, turvaluokittelu ja suojattavan tiedon määrä rakennuksissa, tiloissa tai näiden ympäristössä.
- Hallinnollinen tietoturvallisuus (Security of Information) tarkoittaa tiedon turvaluokittelua sekä sen edellyttämiä suojausmenetelmien käyttämistä. Tiedon muodostajan ja omistajan velvollisuus on määrittää tiedon turvaluokittelu.
- Tekninen tietoturvallisuus (INFOSEC) tarkoittaa turvallisuusmenetelmiä, joilla turvataan tiedon tuottaminen, taltiointi tai välittäminen viestivälillä tai muulla tieto- tai sähköteknisellä järjestelmällä siten, että pystytään varmistamaan tiedon luotettavuus, eheys ja saatavuus.
- Sidosryhmäturvallisuudella (Industrial Security) tarkoitetaan menetelmiä ja toimenpiteitä, joilla ennalta ehkäistään ja paljastetaan teollisten sidosryhmien tietoturvariskit.

NATO:n turvallisuuskomitea (NATO Security Committee, NSC) on NATO:n neuvoston alainen ja siihen kuuluu turvallisuusasioiden asiantuntija jokaisesta jäsenmaasta. NSC:n työtä tukeva NATO:n turvallisuustoimisto (NATO Office of Security, NOS) sijaitsee NATO:n kansainvälisessä esikunnassa Brysselissä. Toimisto koostuu sekä siviili- että sotilasasiantuntijoista ja toimii tiiviissä yhteistyössä kunkin jäsenmaan turvallisuusviranomaisten sekä NATO:n siviili- ja sotilaselimien kanssa. Turvallisuustoimiston

päällikkö toimii turvallisuuskomitean puheenjohtajana. NATO:n sotilas- ja siviilielimet vastaavat toimialojensa turvallisuusasioista.

Jäsenmaissa kansallinen turvallisuusviranomaisen (National Security Authority, NSA) on vastuussa NATO:n turvaluokitellun tiedon turvallisuuden ylläpidosta kansallisissa sotilas- ja siviilielimissä, niin kotimaassa kuin ulkomaillakin. Kukin jäsenvaltio voi määrittää yhden tai useampia valtuutettuja turvallisuusviranomaisia (Designated Security Authority, DSA), jotka ovat vastuussa kansalliselle turvallisuusviranomaiselle. NATO:n turvallisuustoimisto ja kansallinen turvallisuusviranomaisen koordinoivat ja ratkaisevat turvallisuusasiat konsultoiden tarvittaessa turvallisuuskomiteaa tai NATO:n neuvostoa.

## 5.2 Suomen puolustushallinnon turvallisuustoiminta

Puolustushallinnon turvallisuustoiminnan päämääränä on turvata kaikissa tilanteissa puolustushallinnon toimivuus, puolustusvoimien joukkojen toiminta sekä suojata henkilöstö, tiedot ja materiaali. Puolustushallinnon turvallisuustoiminta on osa kokonaisuun puolustusta ja alueellista puolustusjärjestelmää. Puolustusvoimilla on vastuu sotilaskohteiden turvallisuudesta. Puolustusvoimien turvallisuustoimintaa ohjaavat yleiset lait ja asetukset sekä sisäiset turvallisuusnormit ja -ohjeet.

Suomen puolustushallinnon turvallisuuden osa-alueet ovat:

- "Security" -turvallisuus käsittää turvallisuuden hallinnoinnin sekä henkilöstön, tiedon ja materiaalin turvaamisen rikolliselta tai muulta tahalliselta, luvattomalta ja vahingolliselta toiminnalta.
- "Safety" -turvallisuus käsittää henkilöstön, tiedon ja materiaalin suojaamisen onnettomuuksilta tai muulta tahattomalta toiminnalta.
- Kokonaisturvallisuus (Security + Safety) sisältää suojattavat kohteet. Keinoina ovat henkilöstöturvallisuus, tietoturvallisuus, tilaturvallisuus, materiaaliturvallisuus, suojelu- ja pelastustoiminta, ulkomaantoimintojen turvallisuus, matkustusturvallisuus, sidosryhmäturvallisuus, ympäristöturvallisuus, toiminnan ja tuotannon turvallisuus, vartiointi ja sotilaspoliisitoiminta sekä tehokas turvallisuustiedustelu ja turvallisuusjohtaminen.

Suomen kansallisena turvallisuusviranomaisena sekä Euroopan unionin että NATO:n suuntaan toimii ulkoasiainministeriön hallinnollinen alivaltiosihteeri. Pääesikunnan turvallisuusosaston päällikkö on nimetty toimimaan puolustushallinnon valtuutettuna turvallisuusviranomaisena. Valtuutettu turvallisuusviranomaisen on vastuussa kansalliselle turvallisuusviranomaiselle. Valtuutettu turvallisuusviranomaisen on vastuussa EU:n ja NATO:n

turvallisuusohjeiden asianmukaisesta soveltamisesta puolustushallinnossa.

Puolustusministeriössä hallinnonalan ohjausvastuu jakautuu eri osastoille. Puolustusministeriön turvallisuuspäällikkö valmistelee ministeriön turvallisuuteen liittyvät asiat, koordinoi turvallisuustoimialan toimintaa ministeriön sisällä ja sidosryhmiin päin sekä osallistuu asiantuntijana osastojen ja erillisyyksiköiden päätöksenteon pohjaksi tapahtuvassa turvallisuustoimialan asioiden valmistelussa.

Puolustusvoimien operaatiopäällikkö vastaa puolustusvoimien kokonaisturvallisuudesta ja Puolustusvoimien turvallisuuspäällikkö johtaa turvallisuustoimintaa puolustusvoimissa toimien samalla valtuutettuna turvallisuusviranomaisena.

Aluehallinnon tasolla puolustusvoimissa työskentelevät päätoiminen turvallisuuspäällikkö ja tietoturvallisuuspäällikkö. Muu turvallisuushenkilöstö määräytyy alueen ja toiminnan erityispiirteiden ja olosuhteiden mukaan.

### **5.3 Euroopan unionin turvallisuusvaatimukset**

Euroopan unionin turvallisuussopimus on peruslinjoiltaan yhtenevä NATO:n turvallisuusohjeiston kanssa. Suurimpana erona EU:n ja NATO:n välillä voidaan pitää EU:sta vielä puuttuvia yhteisiä standardeja. Kansallinen turvallisuusviranomainen on vastuussa EU:n turvaluokitellun tiedon käsittelytavoista kansallisissa sotilas- ja siviilielimissä, niin kotimaassa kuin ulkomaillakin.

### **5.4 Johtopäätökset**

Turvallisuustoiminnan tavoitteet sekä NATO:ssa että Suomen puolustushallinnossa ovat pääpiirtein yhteneviä. NATO:n sisällä muiden jäsenvaltioiden kansallisten tietojen turvaaminen ja käsittely saattaa asettaa kullekin jäsenmaalle vielä erityisvaatimuksia. Liittoutuminen aiheuttaisi turvallisuustavoitteiden osalta lisävaatimuksia korkeimpien turvaluokiteltujen tietojen (NATO Secret) käsittelemisen mahdollistamiseksi.

Suomen puolustushallinnossa on jo nyt otettu huomioon NATO:n turvallisuusvaatimukset siltä osin kuin ne liittyvät rauhankumppanuuteen. Rauhankumppanuusmaana Suomi ei ole saanut riittävästi tietoa kotimaisten järjestelyiden ja menetelmien yhdenmukaistamiseksi NATO:n standardien kanssa. Tämä koskee erityisesti teknisen tietoturvallisuuden järjestelmiä.

Liittoutuminen aiheuttaisi turvallisuustavoitteiden osalta lisävaatimuksia korkeimpien turvaluokiteltujen tietojen

käsittämiseksi. Tämä koskisi erityisesti teknisen tietoturvallisuuden järjestelmiä. Liittoutuminen aiheuttaisi myös tietoturvattujen yhteyksien ja laitekannan osittaisen uusimistarpeen. Tästä koituvat lisäkustannukset sisältyvät jo suunniteltuihin hankintoihin.

Sidosryhmäturvallisuuden alalla liittoutuminen edistäisi suomalaisen teollisuuden kaupankäynnin edellytyksiä liittokunnan jäsenmailhin.

NATO edellyttää jäsenmailtaan selkeää vastuujakoa turvallisuuskysymyksissä. Suomella on kansainvälisten sopimusten edellyttämä kansallinen turvallisuusviranomaisorganisaatio. Nykymuodossaan se ei kuitenkaan kaikilta osin vastaa liittoutumisen asettamia vaatimuksia, sen toimintaresurssit ovat vajaat ja siltä puuttuu muun muassa täysimääräinen toimivalta. Liittoutumisen seurauksena puolustushallinnon valtuutetun turvallisuusviranomaisen toimivalta, rooli, tehtävät, rakenne ja organisointi tulisi tarkistaa.

NATO:n ja EU:n solmima turvallisuussopimus sekä Suomen kansainväliset velvoitteet jo osaltaan muovaavat Suomen puolustushallinnon turvallisuusrakenteita NATO:n rakenteita vastaaviksi.

## 6. OIKEUDELLISET KYSYMYKSET

### 6.1 Oikeudellisen arviointityön lähtökohtia

Työryhmä on kartoittanut keskeisiä mahdolliseen sotilaalliseen liittoutumiseen liittyviä lainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä. Perustuslain (731/1999) kannalta periaatteellisesti merkittävimmiksi ja jatkoselvitystä edellyttäviksi osoittautuivat valtion täysivaltaisuutta, maanpuolustusta sekä tasavallan presidentin asemaa ja toimivaltuuksia ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä koskevat säännökset.

Työryhmä on kiinnittänyt huomiota myös perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan lailla tulee säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tämä tarkoittaa sitä, että näistä asioista ei voida säätää eikä määrätä lakia alemman asteisilla säädöksillä tai määräyksillä.

Työryhmän työlle varattu määräaika huomioon ottaen työryhmä ei ole lähemmin tarkastellut perustuslakia alemman asteista lainsäädäntöä. On itsestään selvää, että mainittujen perustuslakia koskevien ratkaisujen jälkeen on myös muutettava kaikkia keskeisiä puolustushallintoa koskevia lakeja, kuten puolustusvoimista annettua lakia, asevelvollisuuslakia, rauhanturvaamislakia ja aluevalvontalakia sekä poikkeusoloja koskevia säädöksiä.

Työryhmä toteaa, että jäljempänä esitetyt perustuslakia koskettavat kysymykset edellyttävät yksityiskohtaisempaa tarkastelua eivätkä ne kaikilta osin ole tulleet tyhjentävästi käsitellyiksi.

Työryhmä ei ole, sen työlle varattu aika huomioiden, syvällisemmin tarkastellut Ahvenanmaan erityisasemaan liittyviä monitahoisia kysymyksiä ja katsoo, että Ahvenanmaan erityisasema ansaitsee poikkihallinnollisen selvityksen.

### 6.2 Perustuslakiin liittyviä kysymyksiä

Työryhmä on arvioinut perustuslain säännöksiä suhteessa erityisesti Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklaan (jäljempänä 5 artikla), koska sen jäsenmaille asettamat velvollisuudet sisältävät työryhmän näkemyksen mukaan merkittävimmät perustuslaissa säänneltyjä asioita koskevat haasteet. Mainittu artikla kuuluu seuraavasti:

*"The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all, and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or*

*collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually, and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.*

*Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken measures necessary to restore and maintain international peace and security.”*

## 6.2.1 Valtion täysivaltaisuus

Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Lainkohtaa koskevien hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) perustelujen mukaan valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden.

Käytännössä edellä mainittu tarkoittaa sitä, että toinen valtio tai kansainvälinen järjestö ei voi käyttää julkista valtaa toisen valtion alueella. Vakiintuneen valtiosääntödoktriinin mukaan myös kansainvälisten järjestöjen edustajille annetut hallinnolliset toimivaltuudet kuten erilaisten tarkastusten suorittamiset Suomen alueella on katsottu olevan ristiriidassa täysivaltaisuuden kanssa.

Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin.

Pohjois-Atlantin sopimuksen määräykset eivät sanamuotonsa mukaan anna yhdellekään NATO:n toimielimelle toimivaltaa käyttää julkista valtaa jäsenvaltioiden alueella. NATO:n turvallisuussopimuksissa sen sijaan on määräyksiä, jotka antavat NATO:n turvallisuuselinten edustajille oikeuden tarkastaa jäsenvaltioiden turvallisuusjärjestelyjä NATO –yhteistyöhön liittyen. Suomi on jo rauhankumppanuusyhteistyössä NATO:n asiakirjojen käsittelyä koskevan asiakirjaturvallisuussopimuksen nojalla sitoutunut tällaisiin tarkastuksiin, joten varsinainen jäsenyys ei siten aiheuttaisi muutosta vallitsevaan olotilaan, mutta täysivaltaisuutta koskeva ristiriita tulee ottaa huomioon sopimuksien hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa.

Mahdollisessa 5 artiklan soveltamistilanteessa julkista valtaa Suomen alueella voisi käyttää joko tänne perustettu NATO:n sotilaalliseen komentojärjestelmään kuuluva esikunta tai Suomen alueen ulkopuolella toimiva esikunta. Tämä koskisi erityisesti ilmatilan valvontaa ja siihen liittyen operaatioiden johtamista.

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Työryhmän näkemyksen ja perustuslain perustelujen mukaan perustuslain 1 §:n 3 momentilla olisi tulkinnallista merkitystä arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa.

NATO-jäsenyyden edellyttämät sopimusjärjestelyt näyttäisivät vaikuttavan vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen normaalioloissa. 5 artiklan mukaisessa kriisissä tilanne saattaa muodostua erilaiseksi, joten mahdollista liittoutumista tulee perusteellisesti tarkastella valtion täysivaltaisuuden kannalta.

## 6.2.2 Maanpuolustusvelvollisuus

Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Maanpuolustus perustuu yleiseen asevelvollisuuteen, josta säädetään asevelvollisuuslaissa. Mainittu perustuslain säännös velvoittaa kansalaisen osallistumaan isänmaan eli Suomen puolustamiseen.

Perustuslain perusteluissa ei ole mainintaa maanpuolustusvelvollisuuden alueellisesta ulottuvuudesta. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut kysymystä lausunnossa (PeVL 9/1996), joka koski valtioneuvoston selontekoa 2/1996 vp Suomen rauhanturva- ja humanitaaristen valmiuksien kehittämisestä. Lausunnossa todetaan, että ”valmiusjoukon perustamiseen tähtäävä ja asevelvollisuuslainsäädännön perusteella toimeen pantava koulutusjärjestelmä, johon varusmiehet hakeutuvat vapaaehtoisesti, on valiokunnan käsityksen mukaan sopusoinnussa hallitusmuodon 75 §:n 1 momentin kanssa. Yksityiskohtana on kuitenkin huomautettava, että ulkomailla mahdollisesti koulutuksen tulee jäädä lyhytaikaiseksi.” Perustuslain 127 § vastaa sisällöltään kumotun hallitusmuodon 75 §:ää.



Perustuslain mukainen maanpuolustusvelvollisuus ei aseta Suomen kansalaiselle velvollisuutta minkään muun maan kuin Suomen puolustamiseen. Suomen mahdolliseen NATO-jäsenyyteen tulisi sisällyttää velvoitteita, jotka eivät rajoitu ainoastaan oman maan puolustamiseen. Tällaiset velvoitteet olisivat keskeisimmät NATO-jäsenyydestä aiheutuvat ristiriitaisuudet perustuslainsäännösten kanssa.

Mikäli NATO-jäsenyydestä seuraava velvoite voitaisiin ratkaista sopimussotilas- ja/tai ammattisotilaskontribuutiolla, ei ristiriitaa maanpuolustusvelvollisuuden suhteen olisi. Työryhmän näkemyksen mukaan tällaisesta velvollisuudesta tulisi säätää lailla.

## **6.3 Tasavallan presidentin asema ja toimivalta**

### **6.3.1 Ulkopoliitiikan johtaminen**

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliitikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Mainitun lainkohdan perustelujen mukaan säännöksen muotoilulla korostetaan sitä, että ulkoasiainvallan käyttö on valtioneuvoston myötävaikutukseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen piirissä ja että presidentin päätöksentekomenettelyä koskevaa perustuslain 58 §:ää sovelletaan myös ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Presidentti päättää valtioneuvostossa muun muassa diplomaattisuhteiden solmimisesta ja katkaisemisesta sekä kansainvälisten sopimusten allekirjoittamisesta, hyväksymisestä ja ratifioinnista. Ulkopoliitiikan johtaminen edellyttää presidentin ja valtioneuvoston välistä kiinteää yhteistoimintaa. Lähtökohtana on, että presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta.

Yhteistoiminnan muodot voivat vaihdella esimerkiksi kulloisenkin asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Yhteistoiminta voi siten laajakantoisissa asioissa edellyttää presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä keskusteluja. Koko valtioneuvoston myötävaikutus on tarpeen esimerkiksi silloin, kun kysymys on Suomen taholta esitettävien merkittävien ulkopoliittisten aloitteiden valmistelusta tai kun on valmisteltava kantaa muiden tekemiin Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta laajakantoisiin aloitteisiin. Kiireellisiä ratkaisuja vaativissa erityistilanteissa voi kuitenkin riittää yhteydenpito ministerivaliokunnan taikka yksittäisen ministerin, lähinnä pääministerin, ulkoasiainministerin, puolustusministeri tai kulloinkin kysymyksessä olevan asian valmistelusta vastaavan muun ministerin kanssa.

NATO:n keskeinen päätöksentekoelin on Pohjois-Atlantin neuvosto, jossa jokaista jäsenmaata edustaa aina vähintään suurlähettiläs. Käsiteltävästä asiasta riippuen jäsenmaata voi neuvostossa edustaa

myös ulko- tai puolustusministeri. Huippukokouksissa valtioiden tai hallitusten päämiehet edustavat jäsenvaltioita neuvostossa.

NATO:ssa päätökset tehdään vakiintuneen käytännön nojalla yksimielisesti, vaikka Pohjois-Atlantin sopimuksessa päätöksentekomenettelyä ei olekaan kirjattu. Erityisesti tulee huomioida, että 5 artiklan mukaisesti yhteistä puolustusta koskevissa kysymyksissä harkintavalta osallistumisesta ja osallistumuksista jää kunkin jäsenvaltion kansallisesti ratkaistavaksi. Suoranaista oikeudellista velvoitetta ei osallistumiselle siis ole.

Työryhmä toteaa, että NATO-jäsenyys edellyttää kansallisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekomenettelysäännösten tarkistamista siten, että Suomen kannoista ja Suomen edustajille annetuista ohjeista päätetään perustuslainmukaisessa menettelyssä ja tarvittaessa riittävän laajapohjaisesti.

On huomattava, että NATO:n olemassaolon keskeinen perusta on yhteisessä puolustuksessa. Tosiasiassa jäseniltä odotettaneen osallistumista 5 artiklan mukaisesti toimenpiteisiin tapauskohtaisesti mahdollisuuksiensa mukaan ja käytössään olevin keinoin. Osallistuminen edellyttää aina kansallista päätöksentekoa. Yhteisen puolustuksen velvoitteen mahdollisia vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida, koska 5 artikla on otettu käyttöön NATO:n historian aikana ainoastaan kerran Yhdysvaltojen tukemiseksi siihen kohdistuneiden terrori-iskujen jälkeen.

### **6.3.2 Sodasta ja rauhasta päättäminen**

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella.

Kyseisen säännöksen mukainen toimivaltajako tulisi ottaa huomioon mahdollisen NATO-jäsenyyteen liittyvien sopimusratkaisujen yhteydessä suhteessa 5 artiklan soveltamiseen.

### **6.3.3 Puolustusvoimien ylipäällikkyyden**

Perustuslain 128 §:n mukaan tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle.

Presidentin ylipäällikönvallasta säädetään perustuslaissa erillään muista presidentin toimivaltuuksista. Ylipäällikönvallalla on turvallisuuspolitiikan välityksellä yhtymäkohtia ulkopoliittikan johtovaltaan. Osana ylipäällikönvaltaa on presidentin päätösvalta sotilaskäskyasioissa. Tästä säädetään perustuslain 58 §:n 5 momentissa ja tarkemmin puolustusvoimista annetussa laissa.

Päätöksentekoa sotilaskäskyasioissa tarkastellaan tarkemmin jäljempänä.

Ylipäällikönvallan merkityksen on katsottu vaihtelevan sekä oikeuskirjallisuudessa että lainvalmisteluasiakirjoissa valtakunnan kulloisenkin valmiusasteen mukaisesti. Molempien oikeuslähteiden osalta on kuitenkin huomattava, että niissä esitetyt tulkinnat ja käytännöt koskevat aikaa ennen perustuslain säätämistä ja puolustusvoimista annetun lain muuttamista (228/2000). Mahdollisissa kriisitilanteissa ylipäällikönvallan merkityksen on katsottu korostuvan. Ylipäällikönvallan keskeisenä sisältönä on perinteisesti katsottu olevan valta antaa sotilaskäskyjä operatiivisista ja koulutusasioista. Näin presidentti voi haluamallaan tavalla käyttää sotavoimaa sen perustehtävän suorittamiseen. Historian perusteella voidaan todeta, että Suomen presidentit ovat tätä valtaa käyttäneet edellä mainituissa asioissa. Voimassa olevan oikeuden osalta viitataan jäljempänä tarkasteltavaan kokonaisuuteen niistä sotilaskäskyasioista, joista tasavallan presidentti päättää nyt myös normaaliaikana.

NATO-jäsenyys edellyttäisi Suomelta joukkojen asettamista NATO:n sotilaallisen komentojärjestelmän eli NATO-komentajien käyttöön. Nämä päättäisivät siitä, miten joukkoja käytetään tehtävien toteuttamisessa eli joukot olisivat heidän tosiasiallisessa operatiivisessa käskyvallassaan. Suomen omat kannat ja näkemykset tulisivat huomioiduiksi sekä NATO:n poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä (Pohjois-Atlantin neuvosto) että sotilaallisessa komentojärjestelmässä eri tasoilla työskentelevien upseereiden välityksellä. Suomella olisi valta itsenäisesti päättää, milloin se antaa omia joukkoja NATO:n käyttöön ja myös valta peruuttaa mainittu päätös, mutta joukkojen ollessa NATO:n käytössä myös operatiivinen käskyvalta niiden osalta olisi NATO:lla.

Tilanne on pääpiirteissään edellä kuvatun kaltainen myös käynnissä olevissa kriisinhallintaoperaatioissa Balkanilla. Työryhmän näkemyksen mukaan voitaneen katsoa, että normaaliaikaisen päätöksenteon ja kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen kannalta NATO-jäsenyys ei näyttäisi aiheuttavan merkittävää muutosta ylipäällikönvallan sisältöön tai sen käyttöön.

Mahdollisissa Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan tilanteissa Suomi saattaisi joutua tosiasiallisesti antamaan joukkoja NATO:n komentoon. Näiden joukkojen osalta presidentti luopuisi ylipäällikönvallastansa operatiivisen johtamisen osalta. Tilanteesta riippuen ylipäällikönvaltaa käyttäisi joko suomalainen tai ulkomaalainen henkilö.

### 6.3.4 Liikekannallepano

Perustuslain 129 §:n mukaan tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta. Jollei eduskunta ole tällöin kokoontuneena, se on heti kutsuttava koolle.

Perustuslainkohdassa mainittu toimivaltuus kuuluu tasavallan presidentille presidenttinä eikä se siten kuulu hänen ylipäällikönvaltansa alaan. Päätös liikekannallepanosta tehdään normaalissa menettelyssä perustuslain 58 §:n mukaan. Perustelujen mukaan eduskunnan on tällaisessa tilanteessa oltava koolla, jotta se voisi tarpeen vaatiessa päättää lisätalousarviosta (perustuslaki 86 §) ja osallistua mahdolliseen sotaan ja rauhaa koskevaan päätöksentekoon (perustuslaki 93 § 1 mom.). Lisäksi puolustustilan julistamisella ja valmiuslain mukaisten lisätoimivaltuuksien käyttöönotolla sekä PeL 23 §:n säännöksellä perusoikeuksien rajoittamisedellytyksistä on yhtymäkohtia liikekannallepanopäätökseen.

Liikekannallepanopäätös on mahdollista tehdä ainoastaan Suomeen kohdistuvassa vakavassa kriisitilanteessa. Päätös tehtäisiin riippumatta siitä onko Suomi NATO-jäsen vai ei.

### 6.3.5 Sotilaskäskyasiat

Sotilaskäskyasiat kuuluvat tasavallan presidentin ylipäällikön vallan alaan ja ylipäällikkyyttä liittyy ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Tasavallan presidentti päättää perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kyseisellä säännöksellä parlamentaarinen vastuukate on ulotettu presidentin päätöksentekomenettelyyn myös sotilaskäskyasioissa.

Presidentin päätettävistä sotilaskäskyasioista ja päätöksentekomenettelystä säädetään puolustusvoimista annetussa laissa. Puolustusvoimista annetun lain 8a §:n mukaan presidentti päättää:

- valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista
- sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista
- sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista
- muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä asioista.

Valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeiset perusteet tarkoittavat strategisen tason puolustusratkaisua. Tällä hetkellä sotilaallisen puolustuksen keskeisiä perusteita ovat sotilaallinen liittoutumattomuus, uskottava kansallinen puolustuskyky, koko

valtakunnan puolustaminen, yleinen asevelvollisuus sekä puolustusvoimille laissa säädettyjen tehtävien toteuttaminen.

Sotilaallisen puolustusvalmiuden muutokset voidaan katsoa merkittäviksi silloin, kun niillä voi olla ulko- ja turvallisuuspoliittisia tai yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia.

Sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteissa on kysymys sellaisista puolustusvoimien toimista, joilla arvioidaan olevan kriisin kärjistymistä ennalta ehkäiseviä vaikutuksia tai jotka ovat tarpeen kriisin jo kärjistyttyä sotilaalliseksi selkkaukseksi tai sodaksi.

Laissa erikseen mainittujen sotilaskäskyasioiden lisäksi presidentille on esiteltävä myös asiat, joilla on huomattavia poliittisia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Puolustusvoimain komentaja tai muu sotilasviranomainen ei siis ole toimivaltainen päättämään edellä mainituista asioista normaalioloissakaan.

Puolustusvoimista annetun lain 8 b §:n mukaan sotilaskäskyasiat esittelee presidentille puolustusvoimain komentaja (kabinettiesittely). Edellä mainittuja 8 a §:n mukaisia sotilaskäskyasioita presidentille esiteltäessä puolustusministerin tulee olla läsnä ja hänellä on oikeus lausua käsityksensä käsiteltävästä asiasta. Lisäksi pääministeri on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Muita kuin 8 a §:n mukaisia sotilaskäskyasioita presidentille esiteltäessä puolustusministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiassa.

Mahdollinen liittoutuminen edellyttäisi sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmän ja sisällön tarkistamista.

## **6.4 Kriisinhallintayhteistyö**

### **6.4.1 Joukkojen lähettäminen ulkomaille**

Tällä hetkellä sotilaiden lähettäminen ulkomaille tapahtuu virkamatkoja lukuun ottamatta lähinnä rauhanturvaamislain 2 §:n nojalla (rauhanturvaamisoperaatiot) tai 5 §:n ja 6 §:n nojalla sekä asevelvollisuuslain 3 a §:n nojalla (rauhanturvaamiskoulutus). Liittoutumiskysymyksen kannalta merkittävin haaste liittyy joukkojen lähettämiseen mahdollista yhteistä puolustusta koskevaan tehtävään.

Rauhanturvaamislain 2 §:n 1 momenttiin sisältyy päätöksentekomenettely rauhanturvaamistoimintaan osallistumisesta. Kyseisen momentin nojalla päätöksen Suomen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan

presidentti valtioneuvoston esityksestä. Ennen rauhanturvajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Jos rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet tulisivat olemaan perinteistä rauhanturvaamista laajemmat, valtioneuvoston on ennen esityksen tekemistä kuultava eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko, jossa yksilöidään operaatiota koskevien voimankäyttövaltuuksien laajuus. Samoin on meneteltävä, jos rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevia toimivaltuuksia suunnitellaan rauhanturvaamisoperaation kuluessa edellä tarkoitetun tavoin laajennettaviksi. Menettelyllisesti ajatellen Suomen osallistumispäätöksen tekeminen on kohtuullisen yksinkertainen ja tarvittaessa nopeakin prosessi.

Liittoutumiskysymyksen ja joukkojen lähettämisen kannalta keskeisemmät haasteet liittyvät lähinnä rauhanturvaamislain 1 §:ssä määriteltyyn soveltamisalakysymykseen / mandaattikysymykseen sekä 2 §:n 2 momentissa säädettyyn voimankäyttöä koskevaan rajoitukseen. Rauhanturvaamislain 1 §:n 1 momentissa on rajattu Suomen osallistuminen ainoastaan YK:n tai ETYJ:n päätökseen perustuvaan sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvaamiseen, joka tähtää kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai humanitaarisen avustustoiminnan ja siviiliväestön suojaamiseen. Lisäksi voidaan 1 §:n 2 momentin nojalla harkita osallistumista humanitaariseen avustustoimintaan tai sen suojaamiseen YK:n erityisjärjestön tai viraston pyynnöstä.

Rauhanturvaamislain 1 §:n 3 momentissa säädetään edellä mainitun lisäksi, että lakia ei sovelleta YK:n peruskirjan 42 artiklan tai 51 artiklan nojalla toteutettaviin sotilaallisiin pakotetoihin osallistumiseen. YK:n peruskirjan 42 artikla koskee turvallisuusneuvoston toimenpiteitä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja palauttamiseksi ja 51 artikla koskee valtioiden oikeutta itsepuolustukseen aseellisen hyökkäyksen yhteydessä. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artikla perustuu nimenomaan YK:n peruskirjan 51 artiklan itsepuolustusoikeuteen.

Suomen osalta toimenpiteet 51 artiklan itsepuolustusoikeuteen liittyen tehtäisiin nykyoloissa lähinnä edellä tarkasteltujen perustuslain 93 §:n (presidentin eduskunnan suostumuksella tekemä päätös sodasta ja rauhasta) sekä perustuslain 129 §:n (presidentin valtioneuvoston esityksestä tekemä päätös liikekannallepanosta) nojalla.

Raportin liitteenä on NATO:n jäsenmaiden kansallisista päätöksentekomenettelyistä Centre for European Security and Disarmament:n toimesta tehty selvitys, joka perustuu lähtökohtaisesti jäsenmaiden NATO-edustustojen toimittamiin tietoihin. Selvitys keskittyy erityisesti jäsenmaiden kansallisten parlamenttien hyväksyntään ja menettelytapoihin joukkojen lähettämisessä ulkomaille.

#### 6.4.2. Vieraiden joukkojen vastaanottaminen Suomen alueelle

Vieraan valtion sotilas voi tulla Suomen alueelle ainoastaan Suomen viranomaisen myöntämän luvan tai Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen nojalla. Lupamenettelystä säädetään aluevalvontalaissa (755/2000).

Näillä perusteilla myös vieraiden valtioiden joukkoja on osallistunut Suomessa järjestettäviin sotilaallisiin harjoituksiin. Suomi pyrkii mahdollistamaan PfP-SOFA -sopimuksen mukaisesti joustavan vieraiden valtioiden joukkojen tulon alueellemme.

Liittoutuneiden maiden osalta velvoite yhteistoimintaan on selkeämpi. NATO:n piirissä on sovittu tietyistä standardimenettelyistä joukkojen liikkua jäsenvaltioiden alueella. Lisäksi liikkumiseen liittyy myös ns. isäntämaatukivelvoitteet. Harjoitus- ja vierailutoiminnan lisäksi jäsenmaiden odotetaan antavan alueellaan tarvittavaa operatiivista ja huollollista tukea muiden jäsenmaiden joukoille näiden liikkua isäntämaan alueella NATO:n tehtävissä. Suoranaista Pohjois-Atlantin sopimuksessa mainittua oikeudellista velvoitetta toisen jäsenvaltion joukkojen päästämiseksi valtion alueelle ei ole, mutta joukkojen liikkuminen jäsenvaltioiden alueella perustuu vakiintuneen, pitkäaikaisen käytännön varaan.

#### 6.5 NATO:n keskeisten sopimusten vaikutus Suomen lainsäädäntöön

NATO:n keskeisten sopimusten vaikutusta Suomen lainsäädäntöön käsitellään **liitteessä 5**. Sopimukseen sisältyy useita Suomessa lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joista keskeisimmät koskevat tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista eräissä tapauksissa, riitojenratkaisumenettelyjä sekä joukkojen erioikeuksia ja -vapauksia.

#### 6.6 Kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä esitetään joitakin rajoituksia sille, millaisia perustuslain kanssa ristiriidassa olevia kansainvälisiä sopimuksia voidaan hyväksyä poikkeuslailla. Perustuslakiesityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä tuotiin muun muassa esiin näkökulma, jonka mukaan jäsenyys NATO:ssa, saattaa olla niin laaja tai perustuslain keskeisen sisällön kanssa ristiriitainen muutos, ettei enää voida puhua rajoitetusta poikkeuksesta perustuslakiin. Oikeuskirjallisuudessa on aiemmin esitetty samanlaista tulkintaa liittoutumissopimusten osalta. Työryhmän näkemyksen mukaan näillä tulkinnoilla saattaisi olla

merkitystä arvioitaessa eduskunnan toimivaltaa kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa.

### 6.6.1 Valtiosopimusten hyväksyminen

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n nojalla sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka

- sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai
- ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka
- vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Vastaavan veloitteen irtisanomiseen vaaditaan myös eduskunnan hyväksyminen.

Kansainvälisen veloitteen hyväksymisestä tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään eduskunnassa äänten enemmistöllä. Jos asia koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, tulee asia hyväksyä vähintään 2/3 äänten enemmistöllä. Edellä raportissa esitetystä johtuen työryhmä katsoo, että liittoutumisratkaisu sisältää sellaisia perustuslakia koskevia kysymyksiä, joiden hyväksymisessä edellytetään eduskunnan 2/3 äänten enemmistöä.

Työryhmä katsoo, että NATO-jäsenyyttä tarkoittava sopimus on sellainen valtiosopimus, jonka eduskunta hyväksyy.

### 6.6.2 Valtiosopimusten voimaansaattaminen

Perustuslain 95 §:ssä säädetään kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta. Lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla ja muilta osin tasavallan presidentin asetuksella. Lakiehdotus kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä. Edellä raportissa esitetystä johtuen työryhmä katsoo, että liittoutumisratkaisu sisältää sellaisia perustuslakia koskevia kysymyksiä, joiden kansallinen voimaansaattaminen edellyttää voimaansaattamislain hyväksymistä eduskunnassa 2/3 äänten enemmistöllä.

Edellä mainitun lisäksi tulee ottaa huomioon perustuslain 73 §, joka koskee perustuslain säätämisyjärjestystä. Siinä tarkoitettua menettelyä on noudatettava, jos liittoutumisen johdosta jouduttaisiin muuttamaan perustuslakia tai tekemään rajattu poikkeus perustuslakiin. Työryhmä ei ole arvioinut mahdollisesta liittoutumisesta aiheutuvien velvoitteiden suhdetta perustuslain 73



§:ään. Tätä kysymystä voidaan arvioida aikaisintaan mahdollisten jäsenyysneuvottelujen aikana.

Perustuslain 73 §:n mukaan asia käsitellään normaalin lakiehdotuksen tapaan kahdessa käsittelyssä. Toisessa käsittelyssä ehdotus on hyväksyttävä äänten enemmistöllä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Tuolloin ehdotus on valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttumattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä. Ehdotus voidaan kuitenkin julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 5/6 annetuista äänistä. Tällöin ehdotusta ei jätetä lepäämään ja se voidaan hyväksyä vähintään 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä.

## 6.7 Johtopäätökset

Oikeudellinen työryhmä on arvioinut sotilaalliseen liittoutumiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä pääasiassa suhteessa Suomen perustuslakiin. Arvioinnissa on keskitytty erityisesti Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan jäsenmaille asettamien velvoitteiden tarkasteluun.

Työryhmä on työssään pyrkinyt kartoittamaan liittoutumISRatkaisun kannalta keskeisimpiä oikeudellisia kysymyksiä. Perustuslain kannalta periaatteellisesti merkittävimmiksi osoittautuivat valtion täysivaltaisuutta, maanpuolustusvelvollisuutta ja tasavallan presidentin asemaa sekä toimivaltuuksia ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä koskevat säännökset. Työryhmä katsoo, että liittoutumISRatkaisu sisältää sellaisia perustuslakia koskevia kysymyksiä, joiden hyväksymisessä edellytettäisiin eduskunnan 2/3 äänten enemmistöä.

Kaikki työryhmän käsittelemät kysymykset edellyttävät luonnollisesti yksityiskohtaisempaa tarkastelua, mikäli liittoutumISRatkaisun kansallinen valmistelu varsinaisesti aloitettaisiin. Perustuslakia koskevien kysymysten lisäksi tulisi liittoutumISRatkaisun valmisteltaessa myös tarkastella kaikkia keskeisiä puolustushallintoa koskevia säädöksiä, kuten puolustusvoimista annettua lakia, asevelvollisuuslakia, rauhanturvaamislakia ja aluevalvontalakia sekä valmiuslainsäädäntöä. Työryhmän mielestä tällöin tulisi myös tarkastella laajemmin mahdollisen liittoutumISRatkaisun vaikutuksia muillakin hallinnonaloilla.

## LIITE 1: Kansalaismielipiteen kehitys NATO:n uusissa jäsenmaissa

### Ensimmäisen itälaajentumiskierroksen maat

Ensimmäisen kylmän sodan jälkeisen laajentumiskierroksen kansalaistuki NATO-jäsenyydelle on ollut korkein Puolassa. Vuonna 1992 tehdyssä mielipidemittauksessa kolmannes puolalaisista kannatti NATO-jäsenyyttä. Jäsenyyden kannatus alkoi kasvaa vuonna 1993, kun Puolan hallitus toi selkeästi esille jäsenyyttä puoltavaa näkemystään ja kun länsimaat antoivat ensimmäisiä viitteitä siitä, että laajentuminen lähitulevaisuudessa olisi mahdollista. Vuosina 1997-2001 kannatus vaihteli 59-64 % välillä. Puolalaiset ovat olleet epäröivämmällä kannalla kysyttäessä, pitäisikö puolalaisia sotilaita lähettää operaatioihin NATO:n alueen ulkopuolelle. Elokuussa 2003 tehdyssä mielipidemittauksessa 60 % puolalaisista vastusti Puolan sotilaallista roolia Irakissa.

Unkarissa NATO-jäsenyyden kannatus pysyi alle 50 %:ssa ennen vuotta 1994, jolloin jäsenyys näytti kaukaiselta mahdollisuudelta. Hallituksen kampanja NATO-jäsenyyden puolesta aloitettiin vuoden 1996 alussa, minkä seurauksena niukka enemmistö unkarilaisista (52 %) kääntyi jäsenyyden kannalle. Kesällä 1997 kannatus oli 61 %, ja heinäkuussa 1997 pidetyn Madridin huippukokouksen jälkeen 69 %. Kansanäänestyksessä marraskuussa 1997 peräti 85 % sanoi ”kyllä” jäsenyydelle.

Ajankohtainen haaste kansalaistuen ylläpitämiselle Unkarissa liittyy Irakin-tilanteeseen. Alkuvuodesta 2003 julkisuuteen tulleissa lehtikirjoituksissa ja artikkeleissa kritisoitiin voimakkaasti Unkarin toimintaa sen liityttyä NATO:on. NATO:n todettiin pettyneen Unkarin kyvyttömyyteen täyttää liittokunnalle annettuja lupauksia. Maineensa paikkaamiseksi NATO-liittolaisten ja erityisesti Yhdysvaltojen silmissä Unkari on lähettänyt joukkojaan Irakiin. Maa myös luovutti Yhdysvalloille tukikohdan, missä koulutettiin Irakin opposition edustajia toimimaan vallan vaihdon tapahduttua Irakissa.

Ensimmäisen kierroksen uusista jäsenmaista NATO-jäsenyyden kannatus on ollut alhaisinta Tšekissä, jossa jäsenyyttä vuonna 1996 kannatti alle puolet kansalaisista. Vuosina 1998-1999 kannatus nousi 57 %:iin. Tšekin NATO-jäsenyyden alku osoittautui vaikeaksi. Tšekin hallitus poikkesi NATO:n yhteiseltä linjalta vuoden 1999 Kosovon kriisissä, joka alkoi vain muutama viikko maan jäsenyyden tultua voimaan. Arvostelemalla Jugoslavian pommituksia se joutui muiden liittolaisten silmissä hankalaan asemaan. Tšekin hallituksen toimintaan Kosovon kriisissä heijastui kriittinen kansalaismielipide. Yli puolet kansalaisista vastusti ja vain reilu kolmannes tuki NATO:n ilmaiskuja Kosovossa.

On arvioitu, että Tšekin valmistautuminen NATO-jäsenyyden velvoitteisiin alkoi liian myöhään. Kansalaisilla ei ollut riittävästi tietoa

jäsenyyden vaikutuksista ja NATO:n tehtävistä kylmän sodan jälkeen, eikä maassa käyty riittävää kansalaiskeskustelua ennen jäsenyyttä. NATO-jäsenyyden kannatus kääntyi Tšekissä nousuun 11.9.2001 Yhdysvaltoihin tehtyjen terrori-iskujen jälkeen. Vuonna 2000 NATO-jäsenyyden kannatus Tšekissä oli noin 60 %, ja seuraavana vuonna 66 %. Vuonna 2002 kannatus säilyi samalla tasolla (67 %), jolloin kannatusta kasvatti todennäköisesti myös NATO:n huippukokouksen järjestäminen Prahassa.

## Toisen itälaajentumiskierroksen maat

Toisella laajentumiskierroksella kansalaismielipiteen kehitystä on voitu seurata osana MAP-ohjelmaa. Esimerkiksi Viron kansallisen vuosiohjelman yksi osa on ollut NATO-prosessista tiedottaminen kansalaisille ja NATO-kannatuksen kehittymisen seuraaminen mielipidetiedusteluilla. Virossa kansalaistuki NATO-jäsenyydelle on kasvanut maan saatua jäsenkutsun.

Prahassa kutsutuista maista NATO-jäsenyyden kannatus on Baltian maiden ohella ollut korkeaa Romaniassa. Jäsenyyden kannatus on ollut alhaisinta Sloveniassa ja Slovakiassa. Taulukossa esitetään tiedot NATO-jäsenyyden kannatusluvusta toisen kierroksen uusissa jäsenmaissa. Tiedot on koottu eri lähteistä.

	<b>NATO-jäsenyyden kannatus keväällä/kesällä 2003</b>
Bulgaria	53 %
Latvia	67 %
Liettua	76 %
Romania	85 %
Slovakia	48 %
Slovenia	48 %
Viro	69 %

## LIITE 2: MAP-ohjelman puolustus- ja sotilaallisiin kysymyksiin liittyvä sisältö

Vuonna 1999 perustettu NATO:n MAP-ohjelma (Membership Action Plan) on tarkoitettu liittokunnan jäseniksi pyrkivien maiden tueksi näiden valmistellessa kansallista puolustusjärjestelmäänsä NATO-vaatimusten mukaiseksi.

MAP-ohjelma jakaantuu sisältönsä puolesta seuraaviin osa-alueisiin:

- poliittiset ja taloudelliset kysymykset,
- puolustus- ja sotilaalliset kysymykset,
- resurssikysymykset,
- turvallisuuskysymykset,
- oikeudelliset kysymykset.

MAP-ohjelman puolustus- ja sotilaallisten kysymysten kohdalla tarkastellaan jäseniksi pyrkivien valtioiden kykyä osallistua NATO:n kollektiiviseen puolustukseen ja muihin operaatioihin sekä näiden halukkuutta kehittää sotilaallisia kykyjään asteittain. Uusien jäsenmaiden tulee olla valmiita osaltaan jakamaan liittokunnan velvoitteet ja tehtävät, riskit sekä hyödyt ja rasitteet. Jäsenmaiden tulee sitoutua NATO:n strategisen konseptin sekä muiden ministeritason päätösten toteuttamiseen.

Jäseniksi pyrkiviltä mailta odotetaan jäsenyyden astuessa voimaan, että ne:

- hyväksyvät NATO:n strategisen konseptin tavoitteet,
- osoittavat joukkojaan ja kykyjään liittokunnan kollektiiviseen puolustukseen sekä muihin operaatioihin,
- osallistuvat soveltuvalla tavalla NATO:n sotilaallisiin rakenteisiin,
- osallistuvat soveltuvalla tavalla NATO:n kollektiivisen puolustuksen suunnitteluun,
- osallistuvat soveltuvalla tavalla NATO:n eri elimien toimintaan,
- tukevat edelleen NATO:n rauhankumppanuusohjelmaa sekä NATO:n yhteistyötä ei-jäsenmaiden kanssa sekä
- edistävät standardisointia ja yhteensopivuutta NATO:n sisällä.

MAP-ohjelmassa seuraavat toimenpiteet on tarkoitettu auttamaan jäseniksi pyrkiviä maita kehittämään asevoimiensa kykyä osallistua täysipainoisesti liittokunnan toimintaan:

- Jäseniksi pyrkiville maille rakennetaan yksilöllinen kumppanuusohjelma (Individual Partnership Programme, IPP), jonka avulla nämä voivat paremmin keskittyä kehittämään oman jäsenyyskelpoisuutensa kannalta tärkeimpiä sotilaallisia kykyjä.
- Jäseniksi pyrkiville maille järjestetään vuosittaisia Clearing House -tapaamisia, joissa koordinoidaan 19+1 –kehyksessä

(jatkossa 26+1) kahden- ja monenvälisiä toimia ehdokasmaiden jäsenyysvalmistelujen tukemiseksi.

- Jäseniksi pyrkiville maille luodaan NATO:n kanssa käytävissä neuvotteluissa ja erillisillä selvityksillä PARP-ohjelman puitteissa tavoitteita, jotka kattavat ehdokasmaiden koko joukkorakenteen ja sotilaallisten kykyjen kehittämisen kannalta tärkeimmät alueet. Näiden tavoitteiden toteutumista seurataan PARP-ohjelman osana. PARP-ohjelman ministeriohjaukseen sisältyy toimenpidevaatimuksia, jotka toteuttamalla jäsen ehdokkaat voivat kehittää joukkojaan jäsenyyskelpoisiksi
- Läpinäkyvyyden lisäämiseksi jäseniksi pyrkiviä maita rohkaistaan jakamaan yksilöllisiä PARP-asiakirjojaan paitsi NATO:n piirissä myös muille jäsen ehdokkaille sekä ottamaan muut jäsen ehdokkaat mukaan omien suunnittelutavoitteidensa toteutumisen seurantaan.
- Jäseniksi pyrkivät maat kutsutaan tarkkailijoiksi tai osallistujiksi tiettyihin valikoituihin NATO-harjoituksiin tai niiden osiin.
- Jäseniksi pyrkivien maiden joukkojen NATO-kelpoisuutta arvioidaan myös osana kumppanuusmaiden NATO-johtoisiin kriisinhallintaoperaatioihin tai rauhankumppanuusharjoituksiin lähettämien joukkojen yhteensopivuuden ja kykyjen arviointia.
- Jäseniksi pyrkivien maiden joukkojen ja toimintatapojen kehittämisessä hyödynnetään soveltuvin osin simulaatioteknologiaa.

### LIITE 3: Suomen nykyinen joukkotarjous

Ohessa on Suomen nykyinen joukkotarjous kansainvälisiin rauhanturva- ja kriisinhallintatehtäviin. Kyseessä on joukkoluettelo, josta kootaan kuhunkin operaatioon soveltuva vaihtoehto. Suomi on ilmoittanut saman joukkotarjouksen EU:n, NATO:n ja YK:n johtamiin operaatioihin. Suomi pitää ensisijaisena vaihtoehtona osallistumista pohjoismaisessa joukkokokoonpanossa (\*NORDCAPS = Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support).

- NORDCAPS\* -kontribuutio (johtamis- ja huoltokykyelementtejä)
- mekanisoitu jalkaväkipataljoona
- pioneeripataljoona
- CIMIC-osaston runko
- CIMIC-komppania
- kuljetuskomppania
- suojeluosasto
- esikuntaupseeria eri esikuntiin
- sotilastarkkailijoita
- miinalaiva miinantorjuntaosaston johto- ja tukialukseksi

## LIITE 4: Arvio liittoutumisen kustannusvaikutuksista

### KERTALUONTEISET KUSTANNUKSET

#### JOHTAMINEN JA HALLINTO

1. Kansallisen johtamisjärjestelmän integrointi NATO:on.
2. Pääesikunnan siirtyminen Joint -kokoonpanoon.
3. Maavoimaesikunnan uudelleenorganisointi NATO:n taktisen tason johtamisvaatimusten mukaisesti.
4. Operatiivinen armeijakuntatason johtoporras, joka kykenee monikansallisten joukkojen johtamiseen:
  - a) perustaminen Suomeen,
  - b) osallistuminen toimintaan ulkomailla,
  - c) tiedonsiirtojärjestelmien hankkiminen.
5. Tietoturvallisuusjärjestelmän luominen.
6. Doktriinien, taktiikoiden ja ohjeiden päivittäminen huomioiden NATO:n vastaavat määritykset.
7. Asiakirjojen kääntäminen englanniksi.

1. Yhteensä **noin 8,3 MEUR**
2. Sisältyy uuteen johtamis- ja hallintojärjestelmään
3. Otettu huomioon kehittämissuunnitelmassa
4. Yhteensä **102,5 MEUR**  
(Tietojärjestelmien laitehankinnat ja ohjelmistolisenssit 2,5 MEUR ja MIL - standardit täyttävä SA - johtamisjärjestelmä n. 100 MEUR).

Kohdat 5., 6. ja 7. eivät todennäköisesti aiheuttaisi merkittäviä lisäkustannuksia.

#### MAAVOIMIEN YHTEENSOPIVUUS

1. Tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmän osien modifiointi NATO-yhteensopiviksi.
2. NATO:lle nimettyjen joukkojen johtamis- ja viestijärjestelmien yhteensopivuus.
3. Kansainvälisiin tehtäviin nimettyjen joukkojen täysi yhteensopivuus (puolustusmateriaali, huolto- ja logistiikkajärjestelmä, lisäkoulutus).
4. Vastinparin luominen NATO:n maavoimakomponentille.

1. Arviolta **15-20 MEUR.**
2. Arviolta **30 MEUR.**
3. Arviolta **32 MEUR.**
4. Sisällytetty suunnitelmiin sekä edellä lueteltuihin summiin.

## MERIVOIMIEN YHTEENSOPIVUUS

Viesti- ja tiedonsiirtojärjestelmien yhteensopivuus:

- radiojärjestelmien päivittäminen yhteensopiviksi
- tietovuoratkaisu

**Yhteensä noin 20 MEUR**

## ILMAVOIMIEN YHTEENSOPIVUUS

Ilmatilannekuvan ja tulenkäytön johtamisjärjestelmän yhdistäminen NATO:n järjestelmään:

- liittymäraja-alueen vaihtaminen ja suppea NATO:n ilmaoperaation suunnitteluverkko (ICC)
- ICC:n liittymät ja työasemat päätukikohtiin
- 20 liikkuvaa maastuasemaa varustettuna Have Quick- ja MIDS-kyvyillä
- satelliittiasemat
- HN-koneen MIDS-laitteisto

**Yhteensä noin 18 MEUR**

## ISÄNTÄMAATUKI (Host Nation Support, HNS)

1. HNS-tukea vastaanottavien joukkojen yhteensopivuus.
2. Huollon tietoteknisen järjestelmän NATO-yhteensopivuus.
3. Avun vastaanottopisteiden terminaalitoiminta ja muut palvelut.
4. Kiinteistöt, ennakkovarastot: osa materiaalista ostettava itse.
5. Laivastotukikohtien modifiointi (laiturikapasiteetti (2), huolto- ja korjaustoiminnan (1) järjestäminen).
6. NATO:n käyttämien lentotukikohtien (2 kpl) modifiointi (modifiointia tarvitaan, mikäli NATO:n koneet tukeutuvat Suomen kenttiin).

1. **2,45-3,2 MEUR**

2. Sisältyy kehittämissuunnitelmaan

3. Lentokentät ja satamat:

- eivät vaadi investointeja
- käyttömaksut/palvelujen ostot
- toimintamenorahoitus

4. Ennakkovarastointi ei kuulu NATO:n nykydoktriiniin.

5. Uusien laiturien rakentaminen maksaa noin **6 MEUR/kpl**. Laiturin korjaus- ja modifiointityö maksaa noin **3 MEUR/kpl**. Huolto- ja korjaamorakennuksen rakentaminen maksaa noin **6 MEUR/kpl**.

6. **10-20 MEUR/tukikohta**



## VUOSITTAISET KUSTANNUKSET

### NATON YHTEISET BUDJETIT

1. Siviilibudjetti (UM)
2. Sotilasbudjetti (PLM)
3. NSIP-investointiohjelma \*)

**Arviolta yhteensä noin 30 MEUR vuodessa**

### HENKILÖSTÖMENOT

1. Osallistuminen NATO:n esikuntarakenteeseen.
2. Henkilöstöä NATO:n kansainväliseen sotilasesikuntaan Brysselissä (IMS)

**Arviolta noin 10 MEUR:n lisäkustannus vuodessa**  
(laskuperusteena 80-100 henkilöä)

\*) Suomi saattaisi saada osan budjettimaksuistaan takaisin NATO:n infrastruktuurirahaston kautta toteutettavina hankkeina.

## KOKONAISKUSTANNUKSET

### ARVIO KOKONAISKUSTANNUKSESTA

- kertaluonteiset kustannukset jakautuisivat noin 12 vuodelle ja toteutettaisiin tarkistamalla kansallisia hankeohjelmia
- osa esitetyistä järjestelmistä uudistetaan joka tapauksessa
- NATO:n yhteiset budjettimaksut alkaisivat jäsenyyden alusta
- henkilöstömenot kasvaisivat asteittain MAP-ohjelmaan liittymisestä alkaen

**Yhteensä noin 345 MEUR, josta**

- **300 MEUR** kertaluonteisia kustannuksia (n. 25 MEUR vuodessa 12 vuoden ajan)
- **45 MEUR** vuosittaisia kustannuksia (budjetit + henkilöstö + TAE)

## LIITE 5: NATO:n keskeisten sopimusten vaikutus Suomen lainsäädäntöön

### Pohjois-Atlantin sopimus

Pohjois-Atlantin sopimuksen (The North Atlantic Treaty, Washington D.C., 4 April 1949) 1 artiklassa sopijapuolet sitoutuvat ratkaisemaan kansainväliset riitaisuutensa YK:n peruskirjan mukaisesti rauhanomaisin keinoin. Seuraavassa artiklassa sopijapuolet lupaavat edistää rauhanomaisten ja ystävällismielisten kansainvälisten suhteiden kehittymistä artiklassa mainituin tavoin.

Sopimuksen 3 artiklassa sopijapuolet sitoutuvat ylläpitämään ja kehittämään yksilöllistä ja kollektiivista kykyään vastustaa aseellista hyökkäystä. Seuraavassa artiklassa sopijapuolet lupaavat konsultoida toisiaan, milloin joku niistä katsoo jonkun sopijapuolen alueellisen koskemattomuuden, poliittisen itsenäisyyden tai turvallisuuden olevan uhattuna.

Sopimuksen 5 artiklassa sopijapuolet sopivat, että aseellista hyökkäystä yhtä tai useampaa niistä vastaan pidetään aseellisena hyökkäyksenä kaikkia niitä vastaan. Tämän vuoksi ne sopivat, että jos tällainen aseellinen hyökkäys tapahtuu, jokainen niistä, käyttäen YK:n peruskirjan 51 artiklan tunnustamaa oikeutta yksilölliseen tai kollektiiviseen itsepuolustukseen, auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta sopijapuolta ryhtyen sellaisiin toimenpiteisiin, joita se pitää tarpeellisina, mukaan lukien asevoiman käytön. Tällainen aseellinen hyökkäys ja kaikki siitä johtuvat toimenpiteet ilmoitetaan heti turvallisuusneuvostolle ja toimenpiteistä luovutaan, kun turvallisuusneuvosto on ryhtynyt kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden palauttamiseksi välttämättömiin toimenpiteisiin.

Sopimuksen 6 artiklassa määritellään tarkemmin, mitä käsite "aseellinen hyökkäys yhtä tai useampaa sopijapuolta vastaan" alueellisesti tarkoittaa. Seuraavassa artiklassa todetaan, että sopimus ei vaikuta mitenkään YK:n jäsenenä olevien sopijapuolten peruskirjan mukaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin tai turvallisuusneuvoston ensisijaiseen vastuuseen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä.

Sopimuksen 8 artiklassa todetaan, että jokainen sopijapuoli vakuuttaa, ettei yksikään sen kansainvälisistä sopimuksista ole ristiriidassa tämän sopimuksen kanssa, ja sitoutuu olemaan sopimatta vastaavanlaisia sopimuksia tulevaisuudessa. Seuraava artikla koskee NATO:n neuvoston ja sen apuelinten perustamista.

Sopimuksen 10 artikla mahdollistaa uusien sopijapuolten ottamisen, jos nykyiset sopijapuolet ovat yksimielisiä asiasta. Seuraavissa artikloissa on määräykset sopimuksen ratifiointista (art. 11),

sopimuksen tarkastelemisesta/muuttamisesta (art. 12), irtisanomisesta (art. 13) ja sopimuksen tallettamisesta (art. 14).

Tämän sopimuksen osalta työryhmä viittaa edellä perustuslakikysymysten ohessa lausuttuun.

## **NATO-Sofa -sopimus**

NATO-Sofa –sopimus (Agreement Between the Parties to the North Atlantic Treaty Regarding the Status of Their Forces, London, 19 June 1951) sisältää määräyksiä, jotka koskevat muun muassa maahantulomuodollisuuksia, aseenkanto-oikeutta, tuomiovallan käyttöä, vahingonkorvausoikeutta ja siitä luopumista eräissä tapauksissa sekä joukkojen erivapauksia ja erioikeuksia.

NATO-Sofaa sisällöltään vastaava sopimus, ns. PfP-Sofa on rauhankumppanuusyhteistyöhön liittyen saatettu Suomessa voimaan Suomen ratifioidessa sopimuksen Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta (SopS 64-65/1997, ns. PfP-Sofa). PfP-Sofaa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 19/1997) luetellaan useita sopimuksen kohtia, jotka kuuluvat Suomessa lainsäädännön alaan. Sama koskee itse NATO-Sofaan.

## **Pariisin pöytäkirja**

Pariisin pöytäkirjalla (Protocol on the Status of International Military Headquarters Set up Pursuant to the North Atlantic Treaty, Paris, 28 August 1952) pyritään määrittelemään NATO-Sofa -sopimuksen nojalla erillisillä sopimuksilla perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien ja niiden henkilöstön asema Pohjois-Atlantin sopimuksen alueella.

Pöytäkirjan 1 artiklassa määritellään asiakirjassa käytetyt termit (sopimus; 2 erilaista esikuntatyyppiä (Supreme ja Allied) sekä Pohjois-Atlantin neuvosto). Seuraavassa artiklassa määritellään Sofan soveltumisesta edellä mainittuihin esikuntiin ja niiden henkilöstöön.

Pöytäkirjan 3 artiklassa määritellään Sofa-sopimuksessa käytettyjen termien ”joukko”, ”siviilihenkilöstö” ja ”huollettava” merkitys suhteessa esikuntiin.

Pöytäkirjan 4 artiklassa määrätään, että Sofa-sopimuksessa lähettäjävaltiolle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat pääsääntöisesti Supreme esikunnille nimenomaisia poikkeuksia lukuun ottamatta (esim. 7 artiklan rikos- ja kurinpitomenettelyyn liittyvä tuomiovalta ja 8 artiklan 6 ja 7 kappaleiden velvoitteet). Seuraavassa artiklassa on määräykset henkilökortista.

Pöytäkirjan 6 artiklassa määrätään, että Sofa-sopimuksen VIII artiklan velvollisuus luopua vahingonkorvauksesta koskee sekä esikuntia että mitä tahansa pöytäkirjan osapuolta. Lisäksi siinä on määräykset, miten Sofa-sopimuksen 8 artiklan 1, 2 ja 5 kappaletta sovelletaan esikuntiin ja niissä työskenteleviin.

Pöytäkirjan 7 artiklassa on määräykset Sofa-sopimuksen 10 artiklan palkkaa ja palkkiota koskevien verovapausmääräysten soveltumisesta esikuntien henkilöstöön. Seuraavissa artikloissa on määräykset mm esikuntien tulli- ja verovapaudesta (edellyttää isäntävaltion kanssa tehtävää sopimusta) sekä Sofa-sopimuksen 11 artiklan soveltumisesta esikuntiin (art. 8) ja esikuntien omaisuuden "käsittelemiseksi" tilanteessa, jossa esikunta ei enää sitä tarvitse (art. 9)

Pöytäkirjan 10 artiklan mukaan kukin Supreme esikunta on oikeushenkilö. Seuraavan artiklan mukaan Supreme esikunta voi esiintyä tuomioistuimissa kantajana ja vastaajana, ellei isäntävaltion kanssa toisin sovita. Artiklassa määrätään lisäksi, ettei esikuntien omaisuutta tai varoja voida ulosmitata, takavarikoida ym. tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Pöytäkirjan 12 artiklassa on määräykset siitä, että esikunnat voivat käsitellä mitä tahansa valuuttaa, sekä siitä, että osapuolet auttavat varojen siirrossa maasta toiseen. Seuraavan artiklan mukaan esikuntien arkistot ja muut viralliset asiakirjat nauttivat koskemattomuudesta, ellei esikunta luovu immuniteetista.

Pöytäkirjan 14 artiklan mukaan pöytäkirjaa ja Sofa -sopimusta voidaan soveltaa mihin tahansa kansainväliseen esikuntaan, joka perustetaan Pohjois-Atlantin sopimuksen nojalla. Lisäksi artiklassa on määräys mahdollisuudesta soveltaa pöytäkirjaa Euroopan puolustusjoukkoihin (European Defence Forces). Lisäksi pöytäkirjassa on määräykset sopimuserimielisyyksiä varten (art. 15) ja pöytäkirjan ratifioinnista ym. (art. 16)

Työryhmä katsoo, että pöytäkirja sisältää useita sellaisia määräyksiä mm. esikuntien oikeushenkilöllisyyden tunnustaminen, rikosoikeudellinen tuomiovalta, vahingonkorvausasiat ja verovapaudet, jotka edellyttää eduskunnan suostumusta.

### **Sopimus NATO:n, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta**

NATO:n, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemaa koskevan sopimuksen (Agreement on the Status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives And International Staff, Ottawa, 20 September 1951) osassa I on yleiset säännökset. Sopimuksen 1 artiklassa annetaan määräykset sopimuksessa käytetyistä käsitteistä (järjestö; neuvosto; apuelimet;

Chairman of the Council Deputies); 2 artiklassa todetaan, että sopimus ei sovellu Pohjois-Atlantin sopimuksen nojalla perustettuihin sotilasesikuntiin eikä muihinkaan sotilaselimiin; ja 3 artiklassa sovitaan, että järjestö ja jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä tietyissä asioissa.

Sopimuksen osassa II on järjestöä koskevat määräykset. Sopimuksen 4 artiklassa on määräys järjestön oikeushenkilöllisyydestä; 5 artiklassa on määräykset järjestön, sen omaisuuden ja varojen immunitetista; 6 artiklassa on määräykset järjestön tilojen koskemattomuudesta; 7 artiklassa on määräykset järjestön arkistojen ja asiakirjojen koskemattomuudesta; 8 artiklassa on määräykset järjestön oikeudesta käsitellä mitä tahansa valuuttaa ym.; 9 artiklassa on määräykset järjestön varojen, tulojen ja omaisuuden välittömiä veroja ja tulleja koskevasta vapautuksesta; 10 artiklassa on määräykset irtaimen ja kiinteän omaisuuden myyntiveroista ym.; ja 11 artiklassa on määräykset, jotka koskevat järjestön virallista kirjeenvaihtoa ja yhteydenpitoa.

Sopimuksen osassa III on jäsenvaltioiden edustajia koskevat määräykset. Sopimuksen 12 artiklassa myönnetään jäsenvaltion pysyväälle pääedustajalle ja hänen viralliseen henkilökuntaansa kuuluville diplomaattinen status; 13 artiklassa myönnetään muille kuin 12 artiklassa mainituille jäsenmaiden edustajille tietyt erioikeudet ja immunitetti; 14 artiklassa myönnetään viralliselle toimistohenkilökunnalle, joka ei ole 12 ja 13 artikloiden kattamia, vielä rajoitetummat erioikeudet ja immunitetti; 15 artiklassa on määräys jäsenvaltion velvollisuudesta luopua immunitetista, jos se estäisi oikeudenmukaisuuden toteutumista; ja 16 artiklassa todetaan, ettei em. erioikeuksia ja immunitettia tarvitse myöntää oman maan kansalaiselle.

Sopimuksen osassa IV on kansainvälistä henkilöstöä ja järjestön asiantuntijoita koskevat määräykset. Sopimuksen 17 artiklassa sovitaan, että "järjestön puheenjohtaja" ja kukin jäsenvaltio sopivat, mihin henkilökategorioihin 18-20 artikloja sovelletaan; 18 artiklassa on määräykset em. henkilöille myönnettävästä erityisasemasta; 19 artiklassa on määräykset heidän palkkansa verovapaudesta; 20 artiklassa on määräykset tiettyjen nimettyjen järjestön virkamiesten diplomaattisesta statuksesta; 21 artiklassa on määräykset järjestön asiantuntijoille myönnettävistä erioikeuksista ja immunitetista; 22 artiklassa on määräys siitä, että "järjestön puheenjohtaja" voi luopua edeltävissä artikloissa mainitusta immunitetista ja 23 artiklassa on määräys siitä, että pääsääntöisesti em. etuisuuksia ei tarvitse myöntää oman maan kansalaiselle.

Sopimuksen osassa V on määräykset erimielisyyksien ratkaisemisesta (art. 24), osassa VI on määräykset mahdollisuudesta tehdä tätä sopimusta täydentäviä sopimuksia (art. 25) ja osassa VII on määräykset sopimuksen ratifiointista (art. 26) ja irtisanomisesta (art. 27).

Työryhmä toteaa, että sopimuksen määräykset immunitetista, erioikeuksista ja erivapauksista sekä eräät muut määräykset ovat sellaisia, että ne edellyttävät eduskunnan suostumusta.

### **Sopimus kolmansien valtioiden NATO-edustustojen ja edustajien asemasta**

Sopimuksella kolmansien valtioiden NATO-edustustojen ja edustajien asemasta (Agreement on the Status of Missions and Representatives of Third States to the North Atlantic Treaty Organization, Brussels, 14 September 1994) NATO-maat myöntävät rauhankumppanuuteen osallistuville maiden edustajille immunitetin ja erioikeudet.

Sopimuksen 1 artiklassa määritellään sopimuksessa käytettävät käsitteet (järjestö; jäsenvaltio; kolmas valtio). Seuraavassa artiklassa on määräykset sellaisen jäsenvaltion, jonka alueella järjestö sijaitsee, velvollisuudesta myöntää kolmannen valtion edustustoille ja niiden henkilöstölle vastaava immunitetti ja erioikeudet kuin diplomaattiedustustolle ja sen henkilökunnalle. Sopimuksen 3 artiklassa on määräykset sopimuksen ratifiointista ja 4 artiklassa on määräykset sopimuksen irtisanomisesta.

Työryhmän toteaa, että sopimuksen määräykset immunitetista ja erioikeuksista ovat sellaisia, että ne edellyttävät eduskunnan suostumusta.

### **Keksintöjen salassapitoa koskeva sopimus**

Keksintöjen salassapitoa koskevalla NATO-sopimuksella (NATO Agreement for the Mutual Safeguarding of Inventions Relating to Defence and for Which Applications for Patents Have Been Made, so-called NATO Secrecy of Inventions Agreement, Paris, 21 September 1960) sen osapuolet sitoutuvat turvaamaan sellaisten keksintöjen salassa pitämisen, joista on tehty patenttihakemus ja jotka on vastaanotettu sovittujen menettelyjen mukaisesti silloin, kun keksintö on asetettu salassa pidettäväksi kansallisen puolustuksen intressissä sen maan hallituksen toimesta, jossa ensimmäiseksi haettiin patenttia näille keksinnöille.

Sopimuksen johdannon mukaan tilanne ennen kyseisen sopimuksen solmimista oli sellainen, että jos jossakin NATO-maassa oli asetettu puolustukseen liittyvä keksintö salassa pidettäväksi ja siihen oli haettu tai myönnetty patentti, kiellettiin samalla hakemasta patenttia samalle keksinnölle toisissa maissa. Tämä saattoi mm. vaikuttaa haitallisesti NATO-maiden keskinäiseen taloudelliseen yhteistyöhön. Lisäksi johdannossa viitataan siihen, että NATO-maiden hallitusten kesken on sovittu vaihdettavan luokitellun tiedon keskinäisestä

turvaamisesta ja suojaamisesta (tämä viittaa puuttuvaan asiakirjaturvallisuutta koskevaan sopimukseen).

Sopimuksen 1 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat turvaamaan sellaisten keksintöjen salassa pitämisen, joista on tehty patenttihakemus ja jotka on vastaanotettu sovittujen menettelyjen mukaisesti (tässä viitataan sopimuksen täytäntöönpanomenettelyihin), silloin kun sen maan hallitus, jossa ensimmäiseksi haettiin patenttia näille keksinnöille ("alkuperähallitus"), on asettanut keksinnön salassa pidettäväksi kansallisen puolustuksen intressissä. Artiklan 1 kappaleen määräys ei kuitenkaan estä alkuperähallitusta kieltämästä patentin hakemista keksinnölle muissa sopimusvaltioissa.

Sopimuksen 2 artiklassa on määräykset siitä, kuka on oikeutettu pyytämään ensimmäisen artiklan soveltamista ja 3 artiklassa mahdollistetaan, että valtio, jota on pyydetty soveltamaan 1 artiklaa, voi vaatia patentinhakijaa luopumaan vaatimasta minkäänlaista vahingonkorvausta salassapidon asettamisen aiheuttamista vahingoista.

Sopimuksen 4 artiklassa on määräykset 1 artiklan nojalla asetetun salassapidon päättymisestä (ainoastaan alkuperähallituksen pyynnöstä). Lisäksi sopimuksessa on määräykset keksintöjen salassapitoa koskevien kahdenkeskisten sopimusten mahdollisuudesta (art. 5), sopimuksen ratifioinnista ja voimaantulosta (art. 6) ja sopimuksen irtisanomisesta (art. 7).

Sopimuksen täytäntöönpanomenettelyt on muotoiltu sopimuksen 1 artiklan toteuttamiseksi ja ovat NATO:n turvallisuusvaatimusten mukaisia.

Menettelyjä voidaan soveltaa ainoastaan, jos kolme edellytystä täytyvät yhtäaikaisesti. Ensiksikin sekä alkuperämaan että vastaanottajamaan hallituksella tulee olla toimivalta asettaa omaan lainkäyttövaltaansa kuuluvalla alueella sellaiset keksinnöt salassa pidettäväksi, joiden paljastuminen voisi vahingoittaa sen omaa kansallista turvallisuutta, sekä kieltää tällainen paljastuminen. Toiseksi em. toimivalta ja fyysisen turvallisuuden järjestelyt ovat riittävät turvaamaan kaikkia kyseisen keksinnön turvallisuuden eri puolia vähintään NATO:n turvallisuusvaatimusten tasoisesti. Kolmanneksi alkuperämaan hallituksella tulee olla käytössään riittävät keinot estääkseen em. keksintöjä koskevien luvattomien patenttihakemusten jättäminen ulkomaille ja toisaalta valtuuttaakseen harkintansa mukaan tällaiset patenttihakemukset ulkomaille.

Menettelyiden A kohdassa on yleiset ehdot ja vaatimukset. Siinä luotellaan ne edellytykset, joiden vallitessa kullakin vastaanottajamaalla on velvollisuus asettaa salassa pidettäväksi toisesta NATO-maasta tullut patenttihakemus antamalla sille

vähintään sama luottamuksellisuusluokka kuin mitä alkuperämaassa on annettu. B kohdassa käsitellään patenttihakemukseen liittyvää kirjeenvaihtoa/yhteydenpitoa, C kohdassa salassa pidon lakkaamista, D kohdassa kansallisia yksityiskohtia (eivät saa poiketa näistä täytäntöönpanomenettelyistä), E kohdassa menettelyiden voimaantuloa, F kohdassa niiden tarkistusta ja G kohdassa niiden hyväksyntää.

Työryhmä toteaa, että sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joten sen voimaan saattamiseksi Suomessa edellytetään eduskunnan suostumusta.

## **Puolustustarkoituksiin tapahtuvan teknisen tiedon välittämistä koskeva sopimus**

Puolustustarkoituksiin tapahtuvan teknisen tiedon välittämistä koskevaa NATO-sopimusta (NATO Agreement on the Communication of Technical Information for Defence Purposes, Brussels 19.10.1970) laadittaessa oli kaksi tavoitetta. Toisaalta tavoitteena oli turvata riittävästi immateriaalioikeuksien haltijan oikeudet, kun tätä informaatiota välitetään puolustustarkoituksissa. Toisaalta pyrittiin luomaan NATO:n puitteisiin sopiva, NATO:n organisaatioiden erityisluonne huomioon ottava järjestelmä, joka helpottaisi puolustustarkoituksiin tapahtuvan immateriaalioikeuksien välittämistä ja käyttöä ja siten mahdollistaisi NATO:n keskuudessa tapahtuvan teknisen tiedon välityksen asteittaisen lisääntymisen. Nämä tavoitteet tulisi voida saavuttaa ottamalla huomioon olemassa oleva kansallinen lainsäädäntö. Uutta sopimusta tulisi soveltaa ilman minkäänlaista, edes pientä muutosta kussakin sopimusvaltiossa voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Sopimuksen 1 artiklassa määritellään sopimuksessa käytetyt termit (puolustustarkoitus; immateriaalioikeudet; NATO-organisaatio; alkuperähallitus tai -organisaatio; vastaanottaja; luottamuksellinen paljastaminen; luvaton paljastaminen; luvaton käyttö).

Sopimuksen 2 artiklan mukaan kun teknistä tietoa toimitetaan vastaanottajalle puolustustarkoituksessa, kullakin vastaanottajalla on velvollisuus suojata tämä tieto luottamuksellisesti annettuna, immateriaalioikeuksia koskevana tietona. Vastaanottajan tulee kohdella tätä tietoa kaikkien asetettujen ehtojen mukaisesti ja ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin, jotka ovat sopusoinnussa näiden ehtojen kanssa, estääkseen tämän tiedon välittyminen kenellekään sekä sen julkaiseminen tai käyttö ilman lupaa tai sen kohtelu mitenkään muuten siten, että siitä aiheutuisi vahinkoa oikeuksien haltijalle. Kuitenkaan mikään sopimuksen määräyksistä ei rajoita vastaanottajan käytettävissä olevia puolustuskeinoja erimielisyystilanteissa.



Sopimuksen 3 artiklassa on määräykset korvauksen maksamisesta immateriaalioikeuksien haltijalle, jos tämä on kärsinyt vahinkoa luvattomasta tiedonpaljastumisesta tai käytöstä (minkä maan lain mukaan korvaus lasketaan; miten maksu tehdään; yhteistyöstä todistusaineiston ym. toimittamisesta sopijapuolten välillä; mahdollisuudesta perustaa neuvoa-antava komitea tutkimaan ja arvioimaan todistusaineistoa). Artikla ei heikennä mitään sellaista oikeutta, joka loukatulla haltijalla voi olla käytössään mitä tahansa hallitusta tai NATO-organisaatiota vastaan.

Sopimuksen 4 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat laatimaan menettelyt tämän sopimuksen täytäntöön panemiseksi erityisesti artiklassa mainituista asiakokonaisuuksista. Seuraavassa artiklassa on määräys mm. siitä, että kunkin vastaanottajan tulee myöntää kaikelle immateriaalioikeutta koskevalle tiedolle, jonka se saa tämän sopimuksen määräysten nojalla haltuunsa, vähintään sama turvallisuusaste kuin mitä alkuperähallitus tai -organisaatio on sille antanut.

Sopimuksessa on myös viittauksia muihin sopimuksiin (art. 6), määräys siitä, ettei sitä sovelleta ydinenergiaa koskevaan tietoon (art. 7), määräykset sopimuksen ratifiointista ja voimaantulosta (art. 8) sekä sopimuksen irtisanomisesta (art. 9).

Sopimuksen täytäntöönpanomenettelyissä käsitellään tiedonvälityksen ja käytön ehtoja (luku II), asetettujen ehtojen modifikaatiota (luku III), vahingonkorvausvaatimusten tiedottamista (luku IV), riitaisuuksia varten perustettavaa neuvoa-antavaa komiteaa (luku V), luokitellun tiedon välittämistä (luku VI), menettelyiden voimaantuloa (luku VII), niiden muuttamista (luku VIII) ja hyväksyntää (luku IX).

Samasta syystä kuin edellisen sopimuksen kohdalla työryhmä katsoo, että sopimus edellyttää eduskunnan hyväksymistä.

## **Materiaalialan sopimukset**

Puolustusministeriön ja NATO:n materiaalihuoltojärjestön (NATO Maintenance of Supply Organisation, NAMSÖ) välillä allekirjoitettiin maaliskuussa 2000 yhteisymmärryspöytäkirja (Memorandum of understanding between Finland represented by the Ministry of Defence and the NATO Maintenance and Supply Organization (NAMSÖ) on Logistic Support Cooperation), jonka perusteella Suomi voi hankkia materiaalihuoltolaitoksen (NATO Maintenance and Supply Agency, NAMSÄ) toimittamia huolto- ja varaosapalveluja sekä osallistua muihin NAMSÄ:n puitteissa toteutettaviin yhteistyömuotoihin.

NATO:n materiaalihuoltojärjestö on vuonna 1958 perustettu järjestö, jonka tehtävänä on tarjota puolustusmateriaalin huoltopalveluita

NATO-maille; lisäksi NAMSO tarjoaa palveluitaan myös PfP-maille. Yhteistyö edellyttää NATO:n ulkopuolisilta mailta sitoutumista puiteluontoiseen yhteisymmärryspöytäkirjaan, jossa sovitaan yhteistyön periaatteista. Yhteisymmärryspöytäkirjan toimeenpano tapahtuu erillisten hankinta-, palvelu- tai järjestelmäkohtaisten (Weapon System Partnership) sopimusten kautta.

Lisäksi Suomi liittyi vuonna 2002 NATO:n räjähdeturvallisuuskeskuksen (NATO Insensitive Munitions Information Center, NIMIC) jäseneksi (Amendment number nine to the MoU concerning a cooperative project for the establishment, operation, management and support of the NATO Insensitive Munitions Information Center). NIMIC -keskus perustettiin vuonna 1990. Keskus käyttää NATO:n palveluja hyväkseen olematta kuitenkaan NATO:n virasto. Sen tavoitteena on edistää, tukea ja hallinnoida osapuolten yhteistyötä räjähdeturvallisuuden alalla.